

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ
К РАБОЧИМ МЕРОПРИЯТИЯМ ФОРУМА**

**ANALYTICAL MATERIALS FOR WORKING
EVENTS OF THE FORUM**

1–3 ИЮЛЯ 2019, МОСКВА

1–3 JULY 2019, MOSCOW

СОДЕРЖАНИЕ

Секция I. Международная безопасность:

диалог законодателей для мира и стабильности6

Секция II. Законотворчество и правовая основа

цифрового будущего: вызовы и решения18

Секция III. Межпарламентское сотрудничество:

принципы, тренды, институты28

Круглый стол 1. Роль правового регулирования

в борьбе с бедностью и неравенством.

Круглый стол 2. Медиавойны:

как победить фейк-ньюс?

Круглый стол 3. Экологическая законодательная повестка:

эффективное взаимодействие для устойчивого развития

Круглый стол 4. Роль молодежи в развитии парламентаризма:

опыт и приоритеты

Круглый стол 5. Международное гуманитарное право

и гуманитарное сотрудничество: роль парламентов

и межпарламентских институтов

CONTENTS

Section I: International security:

legislators' dialogue for peace and stability6

Section II: Lawmaking and legal framework for digital future:

challenges and solutions18

Section III: Inter-parliamentary cooperation:

principles, trends, institutions28

Roundtable 1: Role of legal regulation

in combating poverty and inequality.

Roundtable 2: Media wars:

how to vanquish fake news?

Roundtable 3: Environmental legislative agenda:

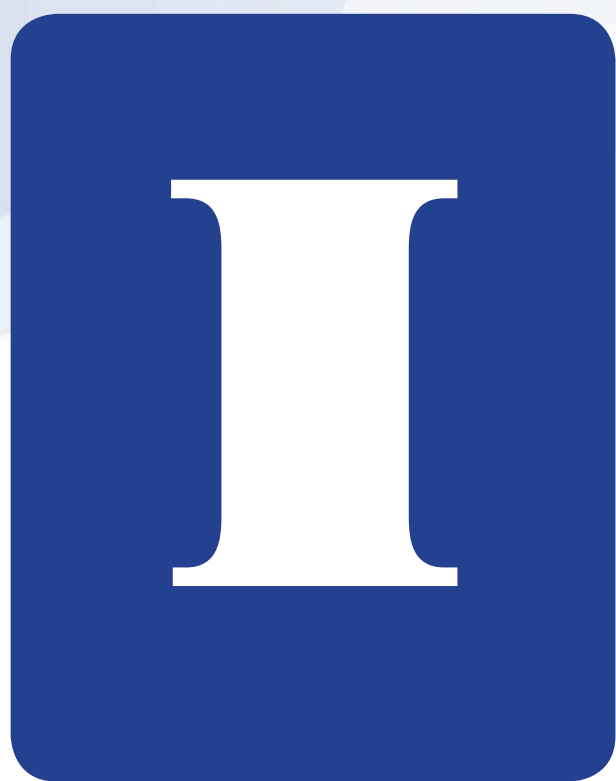
effective teamwork for sustainable development

Roundtable 4: Role of young people in parliamentary development:

experience and priorities

Roundtable 5: International humanitarian law and humanitarian

exchange: role of parliaments and inter-parliamentary institutions



СЕКЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ДИАЛОГ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ ДЛЯ МИРА И СТАБИЛЬНОСТИ





СЕКЦИЯ I.

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ДИАЛОГ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ ДЛЯ МИРА И СТАБИЛЬНОСТИ

Роль парламентской дипломатии в снижении конфликтного потенциала и укреплении международной безопасности

Частота и интенсивность вооруженных конфликтов в мире значительно возросли за последние 10 лет¹. Мировые военные расходы в 2018 г. выросли до 1,8 трлн долл. – 2,1% мирового ВВП, достигнув наивысшего уровня с 1988 г. 53% (0,9 трлн долл.) мировых военных расходов приходится на страны НАТО.

Сохраняется высокий уровень военных расходов на Ближнем Востоке – в регионе расположено 6 из 10 стран с самой высокой долей военных расходов в ВВП. Доля стран Азии и Океании в мировых военных расходах за 30 лет выросла с 9% до 28%².

Продолжается усиление разделительных линий в Европе. Интенсивность и масштабы военных учений НАТО у границ России превысили показатели времен холодной войны.

В мире разворачивается новая гонка ракетно-ядерных вооружений. Разрушение ДРСМД и истечение срока действия ДСНВ в 2021 г. создают угрозу ядерной стабильности.

В условиях нарастания конфликтного потенциала в мире **парламентская дипломатия** призвана внести вклад в налаживание международного диалога, укрепление доверия, мирное урегулирование противоречий и предотвращение вооруженных конфликтов.

Опыт МПС по укреплению мира

Многими международными парламентскими организациями накоплен значительный опыт успешной работы по предотвращению международных конфликтов и укреплению мира.

Данному направлению уделяется особое внимание в деятельности крупнейшей и старейшей международной парламентской организации – МПС.

В МПС действует Постоянный комитет по вопросам мира и международной безопасности, с 1987 г. – Комитет по вопросам Ближнего Востока для палестино-израильского мирного урегулирования, сфера ответственности которого с 2014 г. расширена на весь регион, с 1991 г. – Группа посредников по Кипру.

Необходимость расширить роль парламентской дипломатии в укреплении мира отражена в резолюциях МПС «Предотвращение конфликтов и восстановление мира и доверия в странах, переживших войну; возвращение беженцев в страны происхождения, укрепление демократических процессов и ускорение восстановительных работ» (1998)³ и «Сотрудничество ради общемировой и региональной безопасности и стабильности, а также ради уважения суверенитета и независимости государств» (1997)⁴.

В 2017 г. принято решение создать специальную группу высокого уровня по парламентской дипломатии для укрепления посреднической роли союза. МПС регулярно организует посреднические миссии, в частности с 2015 г. подключился к межкорейскому мирному урегулированию. Направляются наблюдательные миссии для оценки ситуации на местах в нестабильных регионах, в частности в Бурунди и Уганде. Оказывается техническая помощь для стабилизации внутривнутриполитической обстановки в ситуации политического кризиса, которую получали парламенты Египта, Ливии, Омана, Туниса. МПС оказывал помощь парламентам для поддержки постконфликтного урегулирования в Кении, Сьерра-Леоне, Уганде, Кот-Д'Ивуаре, Руанде, ЦАР и ряде других стран, готовится оказать помощь в налаживании работы парламента в послевоенной Сирии. Проводятся региональные конференции и семинары, в частности конференция «Роль парламентов в предотвращении и урегулировании конфликтов в Западной Африке» в 2013 г. в Кот-Д'Ивуаре.

³ Resolution adopted by the 99th Inter-Parliamentary Conference. The prevention of conflicts and the restoration of peace and trust in countries emerging from war; the return of refugees to their countries of origin, the strengthening of democratic processes and the hastening of reconstruction. Windhoek, 10 April 1998. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/99-1.htm>

⁴ Resolution adopted by the 97th Inter-Parliamentary Conference. Co-operation for world and regional security and stability, as well as for respect for all forms of the sovereignty and independence of states. Seoul, 14 April 1997. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/97-1.htm>

¹ SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. - Stockholm International Peace Research Institute, 2019. p.1.

² World military expenditure grows to \$1.8 trillion in 2018. SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute, 2019. URL: <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>

С 2016 г. МПС открыл новое направление работы по укреплению мира – подготовку в сотрудничестве с ведущими мировыми научными и экспертными организациями трансграничных технологических проектов, направленных на снижение исторически существующих конфликтогенных факторов в отношениях соседних стран, связанных с конкуренцией за водные и энергоресурсы.

МПС особо подчеркивает роль парламентов в предотвращении иностранных интервенций и других форм вмешательства во внутренние дела государств, исходя из того, что «ни одна страна или группа стран не вправе монополизировать урегулирование конфликтов по всему миру, в особенности с помощью угрозы силой»⁵. В 2017 г. эта позиция также была закреплена в резолюции «Роль парламентов в соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела государств»⁶.

Межцивилизационный диалог

Другим важным аспектом миротворческой работы МПС является содействие диалогу цивилизаций, снижающему международную напряженность. Особая роль парламентской дипломатии на данном направлении отмечена в Санкт-Петербургской декларации о продвижении культурного плюрализма и мира через межрелигиозный и межэтнический диалог (2017)⁷.

Разоружение и нераспространение

Важный приоритет миротворческой работы МПС связан с применением механизмов парламентского контроля для обеспечения выполнения странами международных обязательств, связанных с разоружением и предотвращением распространения ОМУ.

⁵ Resolution adopted by the 99th Inter-Parliamentary Conference. The prevention of conflicts and the restoration of peace and trust in countries emerging from war; the return of refugees to their countries of origin, the strengthening of democratic processes and the hastening of reconstruction. Ibid.

⁶ Resolution adopted by the 136th IPU Assembly The role of parliament in respecting the principle of non-intervention in the internal affairs of States. Dhaka, 5 April 2017. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/136/item4.pdf>

⁷ St. Petersburg Declaration on Promoting cultural pluralism and peace through interfaith and inter-ethnic dialogue. Endorsed by the 137th IPU Assembly. St. Petersburg, 18 October 2017. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/137/SPB-declaration.pdf>

МПС принял серию тематических резолюций: «Роль парламентов в укреплении многосторонних режимов нераспространения оружия и разоружения в свете новых вызовов безопасности» (2004)⁸, «Роль парламентов в усилении контроля за поставками легкого и стрелкового оружия и боеприпасов к нему» (2006)⁹, «Продвижение вперед в области ядерного нераспространения и разоружения и обеспечение вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний: роль парламентов» (2009)¹⁰, «Роль парламентов в осуществлении надзора за уничтожением химического оружия и запрета на его применение» (2013)¹¹, «К миру, свободному от ядерного оружия: вклад парламентов» (2014)¹². Регулярно проводятся конференции и круглые столы: в семинаре МПС в Абиджане, посвященном выполнению резолюции СБ ООН 1540 в 2012 г. приняли участие 70 парламентариев из 18 стран¹³. Организация ДВЗЯИ просит содействия МПС в ратификации договора всеми странами¹⁴. Ведется работа над парламентской стратегией всеобщего разоружения¹⁵.

МПС также стремится использовать возможности парламентов для ограничения опасного дестабилизирующего фактора современных международных отношений – приватизации безопасности и применения государствами ЧВК для ведения гибридной войны.

В 2019 г. МПС принял резолюцию «Недопустимость использования наемников и иностранных боевиков в ка-

⁸ Resolution adopted by the 111th Assembly. The role of parliaments in strengthening multilateral regimes for non-proliferation of weapons and for disarmament, in the light of new security challenges. Geneva, 1 October 2004. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/110/110-1.htm>

⁹ Resolution adopted by the 114th Assembly The role of parliaments in strengthening control of trafficking in small arms and light weapons and their ammunition. Nairobi, 12 May 2006. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/114/114-1.htm>

¹⁰ Resolution adopted by the 120th IPU Assembly Advancing nuclear non-proliferation and disarmament, and securing the entry into force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: the role of parliaments. Addis Ababa, 10 April 2009. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/120/120-1.htm>

¹¹ Resolution adopted by the 129th IPU Assembly The role of parliaments in supervising the destruction of chemical weapons and the ban on their use. Geneva, 9 October 2013. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/129/res-emrg.htm>

¹² Resolution adopted by the 130th IPU Assembly Towards a nuclear-weapon-free world: the contribution of parliaments. Geneva, 20 March 2014. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/130/Res-1.htm>

¹³ IPU Annual Report 2016. URL: <https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2017-03/annual-report-activities-inter-parliamentary-union-2016>

¹⁴ IPU Annual Report 2018/19. URL: <https://www.ipu.org/file/6585/download?token=i80Es6E2>

¹⁵ IPU Annual Report 2017. URL: <https://www.ipu.org/file/4474/download?token=YvWKNbJ3>

честве средства подрыва мира, международной безопасности, территориальной целостности государств и нарушения прав человека» (2019)¹⁶.

Разоруженческая тематика лежит в основе работы целого ряда глобальных парламентских объединений.

В международном парламентском объединении «Парламентарии за ядерное нераспространение и разоружение» состоят более 800 парламентариев из более 80 стран.

Парламентарии за глобальное действие с 1984 г. оказывали поддержку кампании за заключение ДВЗЯИ, содействуют ратификации международного договора о торговле оружием, конвенций в области контроля легкого и стрелкового оружия, конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении¹⁷.

Парламентский форум по стрелковому оружию и легким вооружениям с 2002 г. объединяет 230 членов из 80 стран и служит площадкой для обмена опытом и разработки модельного законодательства.

Региональные мониторинговые и посреднические миссии

Большое внимание миротворческой работе призваны уделять и региональные парламентские организации.

ПА ОБСЕ и ПАСЕ регулярно направляют парламентские наблюдательные миссии в очаги напряженности.

Специальный представитель ПА ОБСЕ по мирному посредничеству обязан следить за развитием международного положения в сфере безопасности с особым вниманием к продолжающимся и возникающим конфликтам на пространстве ОБСЕ и представлять соответствующие доклады ПА.

Исторически результативный опыт работы по содействию урегулированию конфликтов накоплен МПА СНГ.

Ее посредническая миссия добилась подписания в 1994 г. Бишкекского протокола, обеспечившего прекращение огня в Нагорном Карабахе. Продуктивно действовали и другие группы Ассамблеи по конфликтному урегулированию – в Приднестровье (1994) и Абхазии (1995). В 2004 г. наблюдатели направлялись в Сербию и Черногорию.

В Африке региональные межпарламентские объединения вносят серьезный вклад в предотвращение вооруженных конфликтов и поддержание мира.

Форум-АМАНИ (Форум мира Великих озер), созданный в 1998 г., объединил 650 парламентариев Бурунди, ДРК, Замбии, Кении, Руанды, Танзании, Уганды.

В рамках данной площадки осуществлялись регулярные мониторинговые миссии в зонах конфликтов и наблюдение за выборами. Форум оказал помощь в налаживании диалога парламентариев Бурунди и Танзании, организовал миссии по установлению фактов для оценки ситуации в Северном и Южном Судане, в северной Уганде, парламентский мониторинг выполнения правительств стран – участниц форума международных договоров в сфере безопасности¹⁸.

В условиях роста международной конкуренции за освоение Арктики и активизации военных учений НАТО у северных границ России важный вклад в сохранение конструктивного диалога между арктическими странами и снижение напряженности в регионе вносят Конференция парламентариев Баренцева региона (ПБР), Постоянный комитет и Конференция парламентариев Арктического региона (ПКПАР).

Перспективная повестка для парламентариев – каналы содействия укреплению мира и международной безопасности:

- ▶ посреднические миссии для налаживания диалога между сторонами конфликта;
- ▶ помощь в постконфликтной стабилизации;
- ▶ электоральные мониторинговые миссии для содействия международному признанию и укреплению легитимности избранных органов власти;
- ▶ ратификация и мониторинг исполнения своими правительствами международных договоренностей в сфере безопасности;
- ▶ развитие национального законодательства в сфере безопасности и предотвращения конфликтов;
- ▶ содействие переговорному процессу и разработка собственных предложений по развитию международно-правовой базы, направленной на предотвращение новой гонки вооружений, милитаризации космоса и киберпространства;
- ▶ содействие межкультурному, межкультурному и межрелигиозному диалогу;

¹⁶ Resolution adopted by the 140th IPU Assembly. Non-admissibility of using mercenaries and foreign fighters as a means of undermining peace means of undermining peace, international security and the territorial integrity of States, and violating human rights. Doha, 10 April 2019. URL: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/item_4-resolution-first-committee.ns_.pdf

¹⁷ Our Key Achievements to Date. Parliamentarians for Global Action (PGA). URL: <https://www.pgaction.org/about/key-achievements.html>

¹⁸ Johnston N. Regional Parliamentary Peacebuilding and Engagement with International Organizations // O'Brien M., Stapenhurst R. Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries. Washington D.C.: World Bank Publications, 2008. p.204-206.

- ▶ блокирование решений о применении национальных вооруженных сил за рубежом, противоречащих международному праву, и совершенствование национальной правовой базы, направленной на ограничение возможностей для военных интервенций без санкции ООН.

Значительный оздоравливающий эффект на сферу международной безопасности могут оказать более действенные и согласованные усилия парламентариев в области политики памяти. Попытки пересмотра итогов Второй мировой войны и реабилитации нацизма оказывают опасное дестабилизирующее воздействие и направлены на легитимацию политики и идеологии, уже приведшей к глобальному вооруженному конфликту.

Анализ подходов национального и международного законодательства в сфере обеспечения международной информационной безопасности

Четвертая промышленная революция, переход мировой экономики к новому технологическому укладу, связанному с цифровизацией, делают обеспечение национальной информационной безопасности и **защиту цифрового суверенитета** стратегическим приоритетом всех государств.

Международная информационная безопасность (МИБ) стала важным параметром глобальной стабильности. На международном уровне сохраняется расхождение подходов к развитию международно-правового регулирования в области обеспечения МИБ, которое затрудняет утверждение единых мировых стандартов и заключение универсальных договоров в данной сфере.

Международные подходы к обеспечению МИБ

ООН – центральная площадка переговорного процесса по выработке общих подходов в сфере МИБ. С 1998 г. Россия последовательно добивается соглашения и закрепления единых международных норм деятельности государств в киберпространстве¹⁹. Итогом данных усилий стало утверждение на 73-й сессии

¹⁹ По российской инициативе вопрос информационной безопасности внесен в повестку ООН в 1998 г. – был принят проект российской Резолюции ГА ООН 53/70 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 04.12.1998. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/70&referer=/english/&Lang=R. Резолюции по данной теме принимались ГА ООН ежегодно в 2000-2016 гг.:

ГА ООН 5 декабря 2018 г. Резолюции 73/27 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», которая впервые закрепила 13 принципов ответственного поведения государств в информационном пространстве²⁰.

Резолюция ГА ООН 73/27 включает обязательства использовать ИКТ исключительно в мирных целях, соблюдать в цифровом пространстве принцип государственного суверенитета, сотрудничать в борьбе с применением ИКТ в преступных и террористических целях, предотвращать распространение скрытых вредоносных функций в ИТ-продукции, обосновывать любые обвинения других государств в злонамеренном использовании ИКТ и не использовать посредников для злонамеренного применения ИКТ. Закрепляется центральная роль государств в поддержании безопасной и мирной ИКТ-среды и ведущая роль ООН в переговорном процессе по МИБ. **Резолюция направлена на защиту интересов всех стран независимо от уровня их технологического развития и акцентирует важность оказания международной помощи развитию для преодоления разрыва в сфере ИКТ.**

13 принципов основаны на результатах работы Группы правительственных экспертов ООН и должны составить основу международных договоренностей по МИБ, разработка которых будет продолжена специальной рабочей группой.

Резолюция была поддержана большинством голосов (119), при этом **46 государств, включая США, страны ЕС, Австралию, Израиль, Канаду и Японию, проголосовали против.**

По инициативе США ГА ООН была принята альтернативная **Резолюция 73/266** «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности».

Резолюция ГА ООН 73/266 подчеркивает добровольный характер норм и призывает к созданию новой группы правительственных экспертов, формат которой останется закрытым²¹.

В 2019 г. в ООН должны быть созданы две переговорные структуры по МИБ: Рабочая группа открытого состава (РГОС) для всех государств-членов – по российской инициативе и Группа правительственных экспертов (ГПЭ) – по американской.

²⁰ Резолюция 73/27 ГА ООН Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 05.12.2018. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/27>

²¹ Резолюция 73/266 ГА ООН Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности. 22.12.2018. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/266>

Россия предлагает сосредоточить работу РГОС на вопросах правил ответственного поведения государств в информпространстве, мер укрепления доверия, помощи развивающимся государствам и обсуждении переговорного формата по МИБ, а ГПЭ – на вопросах применимости действующих норм международного права к информпространству²².

В **Резолюции 73/187** от 17 декабря 2018 г. ГА ООН (94 страны – за, 59 – против) одобрила российскую инициативу запуска в ООН широкой дискуссии, касающейся противодействия информационной преступности²³, которая закладывает основу разработки профильной **универсальной конвенции ООН**. Ранее в 2017 г. Россия представила предварительный проект Конвенции ООН о сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности, направленной на обеспечение неотвратимости наказания за киберпреступления.

Российский подход к переговорному процессу по МИБ основан на привлечении к **разработке** регулирования данной сферы на равноправной основе широкого круга развитых и развивающихся стран в интересах **преодоления цифрового неравенства** с учетом роста значения развивающихся стран для мирового киберпространства.

На фоне расширения доступа к сети Интернет в глобальном масштабе доля населения Европы и Северной Америки среди пользователей Интернета сократилась до 25%²⁴. Это важный, но не решающий индикатор преодоления цифрового неравенства.

Ключевое значение приобретают базовые элементы регулирования ИКТ на международно-правовом и национальном уровнях:

- ▶ **в сфере безопасности** – для обеспечения цифрового суверенитета, принципов ответственного поведения в Сети, противодействия использованию ИКТ в преступных, террористических, злонамеренных и наступательных целях;
- ▶ **в сфере антимонопольной политики** – для обеспечения равномерного цифрового развития и преодоления глобального цифрового неравенства.

²² России нечего скрывать и нечего бояться. – А.В.Крутских: интервью А.В.Крутских, спецпредставителя Президента РФ по вопросам международного сотрудничества в сфере информационной безопасности, газете Коммерсант от 27.03.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3923963>

²³ Резолюция ГА ООН 73/187 Противодействие использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях. (17.12.2018) г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/187>

²⁴ Зиновьева Е.С. Международное сотрудничество по обеспечению информационной безопасности: проблемы, субъекты, перспективы: диссертация на соиск. уч. степени доктора полит. наук: 23.00.04 [Место защиты: МГИМО(У) МИД России], 2017. с 57.

Попытки отдельных западных стран сохранить выгодный для них статус-кво в международном информационном пространстве, по сути, ведут к сохранению цифрового неравенства²⁵.

Российские инициативы отражают коллективный подход к регулированию в сфере МИБ стран – участниц **БРИКС**. При БРИКС с 2015 г. действует Рабочая группа экспертов по вопросам безопасности в сфере использования ИКТ, а в 2017 г. принята Дорожная карта практического сотрудничества в обеспечении безопасности в сфере использования ИКТ.

Вне рамок ООН в 2018 г. была также выдвинута французская инициатива «**Парижский призыв к доверию и безопасности в киберпространстве**», к которой присоединились 51 государство, 50 международных и региональных организаций, более 170 частных компаний²⁶. Декларация предлагает рассматривать Будапештскую конвенцию Совета Европы по киберпреступности 2001 г. в качестве основополагающего международно-правового документа в данной сфере, несмотря на то, что ее положения допускают **нарушение принципа национального суверенитета** и неприемлемы для многих стран²⁷.

Уравнивание роли государств и негосударственных участников управления информационной средой потенциально ослабляет основы международной информационной безопасности.

Некоторые положения Конвенции могут быть интерпретированы как признание допустимости вооруженного противостояния между государствами в киберпространстве²⁸.

Региональные инициативы в сфере регулирования МИБ

²⁵ О принятии Генассамблеей ООН российской резолюции по противодействию информационной преступности. МИД России. 18.12.2018. URL: http://www.mid.ru/ru/mezhdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3449030

²⁶ Cybersécurité : Appel de Paris du 12 novembre 2018 pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/texte_appel_de_paris_-_fr_cle0d3c69.pdf

²⁷ Convention on Cybercrime. Council of Europe. Budapest, 2001. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_/7_conv_budapest_en.pdf

²⁸ Комментарий Департамента информации и печати МИД России о российских оценках французской инициативы «Парижский призыв к доверию и безопасности в киберпространстве». URL: http://www.mid.ru/ru/mezhdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3413302

Формирование общих подходов к развитию законодательства в сфере МИБ активно ведется на **региональном уровне**.

Лидер в данной сфере – **ШОС**.

Первым международным договором в сфере информационной безопасности в мировой практике стало заключенное в 2009 г. открытое для присоединения Соглашение ШОС по МИБ²⁹.

В 2015 г. на базе ШОС были разработаны Правила поведения в области обеспечения МИБ, направленные на предотвращение конфликтов в информационном пространстве, преодоление цифрового разрыва, интернационализацию управления Интернетом и защиту прав человека в цифровой среде.

Общие подходы по проблемам МИД вырабатываются в рамках ЕС: в 2013 г. ЕС принята Стратегия обеспечения безопасности киберпространства, в 2016 г. – Директива Европарламента о безопасности компьютерных сетей и информационных систем.

Активная работа ведется на площадках **ОДКБ, СНГ, ОБСЕ, АСЕАН** и других региональных объединений.

Межпарламентские инициативы в области МИБ

В текущих условиях крайне востребована гармонизация подходов в сфере регулирования МИБ на **межпарламентском уровне**.

На 132-й ассамблее МПС в 2015 г. была принята Ханойская Резолюция «Кибервойна: серьезная угроза миру и глобальной безопасности», призвавшая инициировать на площадке ГА ООН разработку международной конвенции о предотвращении кибервойны, создать при ООН глобальный реестр кибернападений, учредить региональные и глобальные механизмы надзора за использованием киберпространства в соответствии с нормами международного права, а также

Необходима дальнейшая разработка механизмов регулирования МИБ на площадке МПС, Сопредседатели спикеров парламентов стран Евразии и других парламентских форумов, обеспечивающих равноправный диалог и свободное участие всех заинтересованных государств.

²⁹ Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. 2009 г.

оказывать помощь развивающимся странам в укреплении кибербезопасности³⁰.

Национальные подходы к регулированию МИБ

На уровне **национального законодательства** общей тенденцией развития правового регулирования в сфере МИБ остается централизация государственного контроля над ИКТ-инфраструктурой и потоками информации в цифровой среде, ужесточение требований к прозрачности работы цифровых платформ, создание специальных групп экстренной готовности к компьютерным инцидентам, расширение полномочий правоохранительных органов в делах, связанных с киберугрозами.

Законодательство ряда стран, включая Россию, КНР и Вьетнам, требует от интернет-компаний хранения пользовательских данных их граждан на территории страны. В Китае также введены меры по ограничению анонимности пользователей в Сети, с 1998 г. действует система «Золотой щит», ограничивающая доступ пользователей к отдельным зарубежным интернет-ресурсам.

Новые нормативно-правовые акты, направленные на защиту цифрового суверенитета и ужесточение требований в сфере кибербезопасности в 2017-2019 гг. приняты в Австралии, Вьетнаме, КНР, России, Таиланде, на Тайване, объявлено о планах ужесточения контроля в Великобритании³¹.

Тенденции развития законодательства в отдельных странах создают **риски милитаризации киберпространства**. Так, в **США** законодательное регулирование сферы МИБ развивается в соответствии с положениями Национальной стратегии кибербезопасности 2018 г. Установлен централизованный контроль за сетями связи и информационными системами, поставщиками ИКТ-оборудования³². США намерены добиваться от иностранных правительств права действовать на их территории без согласования, требуют поддержки в задержании подозреваемых в киберпресту-

³⁰ 132nd IPU Assembly Resolution Cyber warfare: A serious threat to peace and global security. Hanoi, 1 April 2015. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/132/Res-1.htm>

³¹ Online Harms White Paper. UK Government. 2019. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf

³² Положения стратегии имплементированы через Закон об агентстве по кибербезопасности и безопасности инфраструктуры от 16.11.2018 и Закон о безопасных технологиях от 21.12.2018.

плениях за рубежом по первому требованию, планируют противостоять режимам, ограничивающим доступ к информации в Интернете, блокировать любые действия в киберпространстве, противоречащие или угрожающие американским интересам, пресекать попытки создания государственно-ориентированной инфраструктуры ИКТ.

США закрепляют за собой возможность ведения наступательной кибервойны. Создан правительственный механизм определения стран – нарушителей принципов «ответственного поведения» в киберпространстве, против которых будут применяться дипломатические, экономические, военные, информационные меры и кибероперации³³. **Принятие решений о начале кибервойны выведено из-под контроля парламента.**

Приоритеты парламентского диалога в сфере МИБ:

- ▶ содействовать гармонизации подходов в сфере правового регулирования МИБ на национальном и международном уровне;
- ▶ обеспечить инклюзивность и равноправие в рамках международного переговорного процесса о принципах МИБ;
- ▶ способствовать предотвращению милитаризации киберпространства и распространения кибервойн;
- ▶ способствовать укреплению международного контроля над Интернетом, ограничению практики тотальной электронной слежки, в том числе за гражданами зарубежных государств.

Анализ национальных и международных законодательных практик в сфере противодействия терроризму и экстремизму, организованной преступности, наркоторговле, легализации доходов, полученных преступным путем

Проблема терроризма и экстремизма, организованной преступности, наркоторговли, легализации доходов, полученных преступным путем, имеет трансграничный характер, и поэтому ее решение полностью зависит от эффективности сотрудничества государств на международном уровне.

Правовой основой для такого сотрудничества являются международные документы, представленные дого-

ворами, соглашениями и актами рекомендательного характера, разработанными как универсальными, так и специализированными международными организациями.

Роль актов рекомендательного характера в последнее время усиливается: в отличие от международных договоров акты рекомендательного характера являются более гибкими – государства имеют возможность при соблюдении целей и духа данных международных документов имплементировать их в национальное законодательство с учетом особенностей своей правовой системы. Международные договоры, хотя и допускают оговорки, обычно имеют прямое действие и приоритет над нормами национального права, а потому отступление от их положений недопустимо.

Влияние международных документов на национальные правовые системы приводит к унификации методов противодействия общим вызовам и угрозам, а также к укреплению сотрудничества государств в соответствующих сферах.

Ключевое значение в рассматриваемом контексте сохраняют национальные законодательные практики. Развитие культуры и инфраструктуры обмена и взаимного заимствования передового опыта правового регулирования становится магистральным трендом межпарламентского сотрудничества.

Противодействие терроризму и экстремизму

Для международного терроризма как понятия отсутствует единое общепринятое определение. Это объясняется рядом причин: проявлением международного терроризма в различных сферах, каждая из которых имеет специфику, сложностями правового отграничения терроризма от национально-освободительных движений и др.

К сегодняшнему дню сложилась достаточно развитая разветвленная международно-правовая база противодействия международному терроризму. В ней можно выделить группы документов по сферам проявления терроризма.

Для борьбы с международным терроризмом в сфере воздушных и водных перевозок были приняты: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.³⁴; Конвен-

³³ National Cyber Strategy of the USA. The White House. 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>

³⁴ Документ подготовлен при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Если специально не указано иное, в работе использованы электронные версии текстов и реквизитов актов законодательства Российской Федерации, международных договоров, иных документов, размещенных в справочной правовой системе «КонсультантПлюс», при этом дополнительно не приводятся источники их опубликования (электронные адреса).

ция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.

Противодействию международному терроризму, направленному против представителей государств и международных организаций, посвящены: Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.; Конвенция ООН о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г.

Ряд международных договоров направлен на противодействие международному терроризму с применением взрывчатых веществ: Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г.

Отдельно выделяются международные договоры по противодействию международному терроризму, связанному с завладением ядерным оружием: Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

Иные международные договоры, посвященные противодействию международному терроризму, включают: Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников 1979 г.; Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.

Борьба с финансированием терроризма выдвинулась в число сфер наиболее интенсивного межгосударственного сотрудничества.

В рамках ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) были разработаны Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (Рекомендации ФАТФ 2012 г.).

Сразу после волны ложных сообщений о взрывных устройствах в местах массового скопления людей в 2017 г. в ст. 207 УК РФ были внесены поправки Федеральным законом от 31.12.2017 № 501-ФЗ.

Оперативное внесение поправок в части обеспечения общественной безопасности – практика российского законодательства.

Законодательная практика в Российской Федерации: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ст. 205 «Террористический акт»; ст. 205.1 «Содействие террористической деятельности»; ст. 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма»; ст. 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности»; ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем»; ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации»; ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма»).

Законодательная практика в Российской Федерации: В контексте противодействия экстремизму российское законодательство оперативно отреагировало на появление новых каналов распространения информации.

Вместе с тем **практика применения в России правовых норм** (п. 2 ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности»), **устанавливающих ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности** с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», **показала необходимость тонкой настройки этого механизма**, в частности исключения расширительного толкования Уголовного кодекса РФ (проблема ответственности за «лайки» и «репосты» сообщений экстремистской направленности), нормы которого должны применяться буквально.

**Приоритетами
межпарламентского
сотрудничества в контексте
противодействия терроризму
и экстремизму являются:**

- ▶ разработка механизмов противодействия финансированию терроризма с использованием виртуальных валют (криптовалют);
- ▶ выработка общих подходов к борьбе с «телефонным терроризмом», в особенности когда заведомо ложные сообщения об акте терроризма поступают с территории другого государства;
- ▶ в части экстремизма необходимо определить, стоит ли квалифицировать «лайки» и «репосты» сообщений, содержащих публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, как преступления.

Противодействие организованной преступности

Правовые основы борьбы с организованной преступностью на международном уровне представлены следующими актами: Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.; Протоколом о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее 2000 г.; Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г.; Протоколом против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему 2001 г.

Законодательная практика в Российской Федерации: противодействию организованной преступности посвящен целый ряд статей УК РФ: в общей части УК РФ содержится ст. 35 «Совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией)», в особенной части – ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)»; ст. 210.1 «Занятие высшего положения в преступной иерархии»; ст. 127.1 «Торговля людьми»; ст. 322.1 «Организация незаконной миграции»; ст. 222 «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов».

Новая тенденция в российском законодательстве – усиление борьбы с организованной преступностью через ужесточение уголовного преследования возглавляющих ее лиц (ст. 210.1 УК РФ, которая была введена Федеральным законом от 01.04.2019 № 46-ФЗ).

Это важно, поскольку без организатора преступное сообщество не сможет функционировать эффективно.

Одним из приоритетов практического межпарламентского сотрудничества в области противодействия организованной преступности является **синхронизация законодательных мер по ужесточению ответственности для лиц, возглавляющих организованную преступность.**

Противодействие наркоторговле

Противодействию наркоторговле посвящен целый ряд универсальных и региональных международных договоров. Так, универсальными являются: Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.; Конвенция о психотропных веществах 1971 г.; Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических веществ 1988 г.

В качестве примера регионального международного договора можно привести Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров 2000 г.

Законодательная практика в Российской Федерации:

Борьбе с наркоторговлей уделена значительная часть статей УК РФ.

Приведем юридическую лексику этих правовых актов: ст. 228 «**Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств...**»; ст. 228.1 «**Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств...**»; ст. 228.2 «**Нарушение правил оборота наркотических средств...**»; ст. 228.4 «**Незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств**»; ст. 229 «**Хищение либо вымогательство наркотических средств...**»; ст. 229.1 «**Контрабанда наркотических средств...**»; ст. 230 «**Склонение к потреблению наркотических средств...**»; ст. 231 «**Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства...**»; ст. 232 «**Организация либо содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотических средств...**»; ст. 233 «**Незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств...**».

Следует особо выделить развитие отрасли российского законодательства в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических веществ, направленной на недопущение применения допинга в спорте. Введенные в Уголовный кодекс РФ **соответствующие** статьи отражают общемировую тенденцию борьбы с допингом и выводят Россию в число стран с наиболее жестким антидопинговым законодательством в мире.

Приведем лексику статей, введенных в УК РФ Федеральным законом от 22.11.2016 № 392-ФЗ: ст. 230.1 «Склонение спортсмена к использованию субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте» и ст. 230.2 «Использование в отношении спортсмена субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте».

К числу приоритетов практического межпарламентского сотрудничества в контексте противодействия наркоторговле относятся:

- ▶ выработка общих подходов к тому, что является запрещенным, с точки зрения допинга, препаратом в спорте;
- ▶ противодействие купле-продаже наркотиков в сети Интернет с использованием электронных кошельков и криптокошельков.

Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем

Примером международного договора по вопросу противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, является Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. (Совет Европы), принятая на региональном уровне.

На универсальном уровне действует Рекомендации ФАТФ 2012 г., имеющие рекомендательный характер и требующие гибкой имплементации в национальное законодательство. Контроль за имплементацией международных стандартов осуществляют экспертные группы

Законодательная практика в Российской Федерации: на борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем, направлены: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем»; ст. 174.1 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления»).

ФАТФ, состоящие из представителей разных государств-членов, в рамках раундов взаимных оценок.

В октябре 2018 г. «на Пленарном заседании ФАТФ, в том числе по запросу министров стран “Большой двадцатки”, обсуждались и были приняты поправки к стандартам ФАТФ с целью реагирования на широкое использование виртуальных активов для отмывания денег и финансирования терроризма. Они включают в себя поправку к Рекомендациям и глоссарию ФАТФ, принятую для уточнения того, к каким организациям и видам деятельности должны применяться требования ФАТФ в случае использования виртуальных активов»³⁵.

Хотя в российском законодательстве отсутствует понятие «виртуального актива» (криптовалюты), регулирующую функцию в этой области в настоящее время выполняет Информационное сообщение Федеральной службы по финансовому мониторингу³⁶ «Об использовании виртуальных валют», а также постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 №32, в котором указывается, что «предметом преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 УК РФ³⁷, могут выступать в том числе и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретенных в результате совершения преступления».

Перспективным направлением межпарламентского сотрудничества в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, является **выработка общего подхода к определению понятия «виртуальная валюта (криптовалюта)»**. Унифицированный подход позволит **ввести криптовалюты в правовое поле и пресечь их использование в преступной деятельности**.

³⁵ Официальный сайт Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ). Режим доступа: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/Bulletin/bulleten36_rus.pdf

³⁶ Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности других федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам.

³⁷ Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом.



СЕКЦИЯ

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЦИФРОВОГО БУДУЩЕГО: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ



Иванов Алексей Юрьевич¹

СЕКЦИЯ II.

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЦИФРОВОГО БУДУЩЕГО: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Do not get set into one form, adapt it
and build your own, and let it grow,
be like water. Empty your mind, be
formless, shapeless – like water.

Bruce Lee, *A Warrior's Journey*

Главный вызов цифрового будущего

Незадолго до своего ухода из нашего мира астрофизик Стивен Хокинг, отвечая на вопросы любителей науки на своей страничке в сообществе r/science на Reddit.com, так прокомментировал перспективы развития нашего общества в связи с происходящими технологическими изменениями: «Если машины производят всё, что нам нужно, то наше положение будет зависеть от того, как эти блага распределяются. Каждый сможет наслаждаться жизнью в достатке только, если богатство, производимое машинами, станет общим достоянием. Либо большинство людей в конечном итоге будут жить в ужасающей нищете, если владельцы машин смогут успешно лоббировать против перераспределения богатства. Пока что, по-видимому, все идет по второму варианту, технологии приводят ко всё большему неравенству»².

На прошедшем 6-8 июня 2019 г. Петербургском международном экономическом форуме президент России В.В.Путин разделил опасения доктора Хокинга.

Обеспокоенность вероятным резким ростом неравенства на нынешнем витке промышленной революции стала уже практически общим местом в дискуссиях о цифровой экономике на Западе⁴.

¹ Директор Института права и развития ВШЭ-Сколково; директор Антимонопольного центра БРИКС; доцент факультета права НИУ ВШЭ.

² Hawking S. AMA Answers // *The New Reddit Journal of Science. Science AMA Series. Submitted on 08 Oct 2015. URL: https://www.reddit.com/r/science/comments/3nyn5i/science_ama_series_stephen_hawking_ama_answers/cvsdmkv/*

³ http://kremlin.ru/events/president/news/60707?fbclid=IwAR38iZbXoaP2u4H0E2Ht2LCuosyirXmw_jAGwmJnMLk7RIIK_NA1KTa9VUc

⁴ См. об этом, например: H.Ekbia, B.Nardi, *Heteromation, and Other Stories of Computing and Capitalism* (MIT Press, 2017); <https://mitpress.mit.edu/books/heteromation-and-other-stories-computing-and-capitalism/>; A.McAfee and E.Brynjolfsson, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (W.W.Norton, 2014); <http://books.wwnorton.com/books/the-second-machine-age/>

В.В.Путин: «Монополия всегда означает концентрацию доходов у немногих за счет всех остальных, и в этом смысле попытки монополизировать новую технологическую волну, ограничить доступ к ее плодам выводят на совершенно новый, иной уровень проблемы глобального неравенства как между странами и регионами, так и внутри самих государств. Ну а это, как мы хорошо понимаем, и есть главный источник нестабильности. Дело не только в уровне доходов, в материальном неравенстве, а в принципиальной разнице возможностей для людей. По сути, формируется или происходит попытка формировать два мира, и между ними пропасть постоянно растет. Когда у одних есть доступ к самым передовым системам образования, здравоохранения, к современным технологиям, у других же нет перспектив, шансов вырваться даже из нищеты, а кто-то и вовсе балансирует на грани выживания»³.

Недавно опубликованный масштабный труд известного экономиста Томаса Пикетти «Капитал в XXI веке»⁵, названный по аналогии со знаменитой работой Карла Маркса, на основе анализа огромного массива эмпирических данных за последние три столетия приводит нас к выводу, что рост неравенства является фундаментальной проблемой текущего периода социально-экономического развития.

Данная проблема не только не решена, но на фоне происходящих технологических изменений и перехода глобальной экономики в новое качество – в цифровую экономику – только усугубляется.

По данным ежегодного доклада по торговле и развитию ООН, «гиперглобализация привела к существенной концентрации экономической власти и богатства в руках беспрецедентно маленькой группы людей»⁶.

⁵ Piketty T. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, 2014.

⁶ UNCTAD Trade and Development Report 2017, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf

Усиливающаяся по миру власть цифровых платформ, которые как пауки затягивают в свои цифровые сети все больше экономических активностей и все больше экономической ценности, ведет не к снижению, а к росту проблемы неравенства.

Риски игнорирования этой проблемы могут быть крайне высокими. Например, в своей книге «Цена неравенства» лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц отмечает, что растущее неравенство приводит к значительным потерям для общества и государства, а также вызывает перекосы в развитии, результатом которых становится долгосрочная нестабильность.

Это не просто проблема отдельных людей, которым не повезло оказаться внизу социальной иерархии, а проблема эффективности, устойчивости и в конечном итоге выживаемости всего общества.

«Общества с большим неравенством не работают эффективно, и их экономики никогда не бывают стабильны в долгосрочной перспективе. <...> Мы знаем, какие результаты дают эти экстремальные формы неравенства, потому что многие страны прошли этот путь ранее. <...> Многие из [этих] стран десятилетиями не могут выйти из гражданских конфликтов, погрязли в криминале и социальной нестабильности. Общественное согласие и солидарность в них просто перестали существовать» – заключает Стиглиц⁷.

Для развивающихся стран, в том числе на постсоветском пространстве, полномасштабный переход к цифровой экономике, который, по сути, неизбежен, учитывая глобальный характер изменений, означает, как минимум, что нынешнее чрезвычайное экономическое неравенство наложится на серьезные социальные трансформации, вызванные очередной фазой промышленной революции.

Еще большее усиление неравенства может иметь масштабные по своему характеру и во многом непредсказуемые последствия для развития общества и государства.

Парламентский ответ

Какое отношение все это имеет к правотворчеству? Позволим себе в этом вопросе сослаться на авторитетов. Рональд Дворкин, один из ведущих теоретиков права прошлого столетия, в своих работах фокусировал вни-

мание именно на роли права в противодействии неравенству. На его взгляд, правовая система – это то, что призвано дать «чувство цели в отношении общего [правового] проекта», который реализуется всеми членами общества как изначально равными⁸. Без этой рамки солидарности и общего чувства цели право как механизм управления общественным развитием теряет всякий смысл.

Известный российско-советский ученый-правовед М.М. Агарков в той же логике предупреждал: «Право не является самодовлеющей и замкнутой системой явлений, которая живет и изменяется по своим собственным внутренним законам»⁹. Анализируя состояние правовой науки на рубеже XIX и XX столетий, который М.М. Агаркову пришлось пережить, исследователь отмечал, что к началу XX века «цельного мирозерцания уже не было, и наука должна была обратиться к основным вопросам гражданского права, проверить старые истины, откинуть отжившее, быть может, заново формулировать свои исходные положения»¹⁰.

Это состояние поиска «цельного мирозерцания» понятно и современному юристу независимо от того, в какой стране он работает.

Отсутствие видения ясных практических и ценностных ориентиров ведет к тому, что право оказывается обезжизненным. Движущая сила, которая в наших социально-исторических условиях призвана быть драйвером развития правовой сферы, – это энергия государственного и общественного запроса. По сути, действие этой силы как осязаемый феномен общественной жизни в современном социуме предельно ослаблено. В результате мы имеем дело с механистическим правом, которое отстает от реального развития общества, уже перешедшего на новый этап эволюции, на котором механистическая линейная логика индустриальной эпохи не работает.

Механизация права, превращение его в замкнутую систему, которая живет и изменяется по своим собственным внутренним законам, стали историческим фактом индустриальной эпохи.

В своей недавней программной книге под названием «Экология права»¹¹ известный теоретик права Уго Маттеи вместе со своим коллегой Фритьофом Капрой подробно рассмотрели данный вопрос в контексте западной правовой традиции.

⁸ Dworkin R. *Justice for Hedgehogs*. Harvard University Press, 2011. P. 353-354.

⁹ Агарков М.М. *Ценность частного права* // Агарков М.М. *Избранные труды по гражданскому праву*: в 2-х т. Т. 1. М., 2002. С. 49.

¹⁰ Там же. С. 43.

¹¹ Capra F., Mattei U. *The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*. Berrett-Koehler, 2013.

⁷ Stiglitz J. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. W. W. Norton Company, 2012. P. 83.

Как отмечают ученые, текущим итогом эволюции права стала его адаптация под законы индустриальной экономики: «Механизация права приводит к взгляду на правовую систему как на собрание неких заранее зафиксированных правовых норм, которые абстрактно обязательны для всех – слабых и сильных. Эта идеология заставляет обывателей думать о праве почти как об инструкции по эксплуатации какого-то потенциально опасного прибора. <...> Она также поддерживает подходы «механической юриспруденции», в которой правовая система рассматривается как машина, применяющая иерархически организованный свод норм к конкретным фактам жизненной ситуации в предсказуемом и постоянном режиме без творческой интерпретации»¹².

Проблема механистического применения права, которую авторы исследования называют «уловкой механизации» (mechanistic trap), является, по их мнению, одной из наиболее серьезных проблем, доставшихся современной правовой науке и правовой жизни от индустриальной эпохи.

Увлеченность машинами и механизмами в период быстрой индустриализации XX века привела к соответствующему мирозерцанию, которое во многом выхолостило живое начало в праве и таким образом лишило право возможности эффективно реагировать на ключевой вызов современности – новый виток промышленной революции.

Снижение адаптивности права в силу его механизации и превращения в замкнутую систему делает право малоприспособленным к современным условиям. Новые условия, вызванные динамичными технологическими трансформациями, по-разному характеризуются в академической науке, но ключевым фактором, который остается неизменным, в наблюдениях большинства исследователей, является беспрецедентно высокая скорость и разнонаправленность происходящих изменений.

Один из наиболее авторитетных социологов, исследующих данную проблематику, Зигмунт Бауман в своей книге «Текущая современность» описывает состояние, в котором находится человечество на нынешнем этапе своего развития, через свойства жидкости: «жидкости в отличие от твердых тел не могут легко сохранять свою форму. Жидкости, так сказать, не фиксируют пространство и не связывают время. <...> жидкости не сохраняют форму в течение долгого времени и постоянно готовы (и склонны) изменять ее; поэтому течение времени для них важнее, чем пространство, которое они занимают: в конце концов, они заполняют это пространство лишь «на мгновение». <...> Все описания жидкостей – это моментальные снимки, а внизу фотографии должна быть проставлена дата. Жидкости легко пере-

мещаются. Они текут, переливаются, затопляют, просачиваются, распыляются, капают, выделяются; в отличие от твердых тел их нелегко остановить – одни препятствия они обтекают, другие – растворяют, а через третьи – просачиваются. После встречи с твердыми телами они остаются невредимыми, тогда как твердые тела, с которыми они встретились, если и остаются твердыми, то изменяются – становятся... мокрыми. Именно высокая подвижность жидкостей связывает их с идеей «легкости». <...> мы знаем из практики, что чем легче груз в путешествии, тем быстрее мы движемся». «Таковы основания для того, чтобы считать «текучесть» подходящей метафорой, когда мы хотим постигнуть характер <...> нового, этапа в истории современности»¹³, – заключает Бауман.

Что мы видим, когда текучая среда нынешнего состояния современного общества сталкивается с механистическим правом, закрепленным в твердую форму? Очевидно, что среда такой объект просто обтекает, лишая его значимого воздействия на себя. Либо при значительности препятствия такой твердый объект может блокировать движение жидкости, но, как и любая дамба, способен на это лишь до определенного предела.

Осознать фундаментальность этого конфликта между замкнутым на себе правом и социальной средой представляется крайне важным. Не случайно более века назад, критикуя схоластический реализм юридических понятий, немецкий философ Освальд Шпенглер подчеркивал: «Требованием будущего становится перестройка всего правового мышления по аналогии с высшей физикой и математикой»¹⁴.

Сегодня перед человеческим обществом стоят вызовы вполне экзистенциального порядка: существующий уровень неравенства, помноженный на происходящие изменения в связи с новой промышленной революцией, ставит вопрос о выживаемости существующей государственной системы.

К этим вызовам мы подходим не только не подготовленными, но, напротив, вооруженными такими средствами, которые скорее мешают, а не помогают в их преодолении.

В недавнем докладе Всемирного экономического форума «Наше общее цифровое будущее» в числе ключевых наблюдений выделен тезис:

«Нынешние институты не позволяют эффективно реагировать на происходящие изменения и их хаотическую природу»¹⁵.

¹³ Бауман З. *Текущая современность*. СПб., 2008. С. 8.

¹⁴ Шпенглер О. *Закат Европы*. Т. 2. М., 1998. С.85-86.

¹⁵ *Our Shared Digital Future: Building an Inclusive, Trustworthy and Sustainable Digital Society*, WEF Report, 2018, <https://www.weforum.org/reports/our-shared-digital-future-building-an-inclusive-trustworthy-and-sustainable-digital-society>

¹² Capra F., Mattei U. *Op. cit.* P. 125.

За многовековую историю система права сегодня впервые сталкивается с принципиальным вызовом своей способности оставаться функциональным механизмом регулирования и решения фундаментальных общественных противоречий.

Описанная ситуация с омертвлением правовой ткани через механизацию и превращение в замкнутую систему норм важна, прежде всего, для более широкого понимания тех возможностей, которыми правовая система располагает для преодоления растущего неравенства.

Многие реформы, которые в настоящее время рассматриваются в ходе дискуссий по нормативному регулированию для цифровой экономики, ведут к тому, чтобы еще больше усилить механистическую природу права. В частности, одним из широко обсуждаемых аспектов такой работы являются предложения по переводу нормотворческого процесса в машинный формат, позволяющий превратить норму права в подобие программного алгоритма.

На наш взгляд, эта чрезмерная увлеченность автоматизацией не является заслуживающим одобрения направлением усилий по адаптации законодательства к нуждам цифровой экономики. Скорее, данная инициатива ложится в русло уже произошедших с правом изменений в части утраты обратной связи со сложными турбулентными процессами, определяющими состояние современного общества.

При отсутствии «живого права» автоматизация работы по созданию и применению правовых норм является лишь логичным этапом развития механистического отношения к праву как к замкнутой на себе системе иерархически организованных норм.

Дискуссии о дальнейшей автоматизации права не приближают, а скорее отдаляют нас от целей адаптации правового регулирования к реальным нуждам современного этапа промышленной революции, который характеризуется текучестью, гибкостью и непредсказуемостью изменений.

У. Маттеи и Ф. Капра, рассматривая работу механистической модели права на Западе, обращают внимание на то, что успешные примеры продуктивной работы правовых институтов характеризуются отходом от представлений о праве как об инструкции по эксплуатации машин и механизмов. Ключевым элементом этого отличия является фактор неопределенности, задаваемый интерпретатором права, его применителем.

Успешная работа хорошо настроенной правовой системы при таком рассмотрении оказывается сложнее ньютоновской механики: «Это положение дел не слиш-

ком отличается от ситуации в квантовой физике, в которой знание основано только на вероятностях, поскольку наблюдатель определяет то, что он может наблюдать. В этом же смысле знание о праве может быть только вероятностным, поскольку мы точно не знаем, в чем заключается право в конкретный момент времени, за исключением ситуации, когда право застыло в правоприменительном акте»¹⁶.

Большое внимание проблеме механистического истолкования права уделил в своем труде «Социальные основания права» известный российский правовед Г.В. Мальцев. В частности, ученый отмечает, что «механический, машинный подход в целом проявляется в постановке и решении множества юридических проблем»¹⁷.

Современный мир, пронизанный компьютерными и другими новыми технологиями, уже не может быть описан на языке юриспруденции, основанном на классическом рационализме.

В картине мира современного права такие категории, как «тождество» и «необходимость», постепенно отходят на второй план, а понятия «подобие», «вероятность» и «случайность» оказываются все более значимыми.

Фактически право находится на пороге системного сдвига и преобразования: «Сегодня юристам говорят, что непреложных законов в природе и обществе никогда не было, нет и не будет. Как отнесутся творцы и применители права к этой «благой вести» от современной науки, какие выводы из нее извлекут, покажет время»¹⁸.

Популярной ошибкой законодателя в цифровую эпоху стало стремление угнаться за происходящими изменениями путем регламентации всего нового, что попадает в его поле зрения.

Как правило, такая регламентация начинается с выработки терминологического аппарата и жесткой классификации, которая помогает описать новую реальность. Острые дискуссии о том, что такое «большие данные», «цифровые платформы», «социальные сети» или «искусственный интеллект», захлестнули парламенты по всему миру. Мы видим и в нашей стране, что дискуссии о том, что такое «криптовалюты» и «цифровые права», стали значительной составляющей разговора о нормативном регулировании цифровой экономики.

¹⁶ Capra F., Mattei U. *Op. cit.* P. 126.

¹⁷ Мальцев Г.В. *Социальные основания права*. М., 2011. С.70.

¹⁸ Там же. С.71.

В Европе и США обширные ресурсы экспертного сообщества и законодателей привлекаются к тому, чтобы решить вопросы об отраслевой принадлежности тех или иных отношений – какие органы и отрасли права должны регулировать социальные сети или работу алгоритмов в электронной коммерции.

Тот факт, что именно эти вопросы вышли на первый план в дискуссиях о правовом регулировании цифровой экономики, показывает, что сила механистической традиции в понимании права очень велика.

Часто можно наблюдать, особенно в юрисдикциях западных стран, что такой работой по всемерной классификации и упорядочиванию, нередко прикрывается простая цель – сохранить статус-кво, не заниматься поиском ответов на «проклятые вопросы» о распределении выгод и рисков от развития цифровой экономики.

Быстрые победы для парламентского сообщества

Возвращаясь к обозначенной проблеме неравенства и ее связи с целеполаганием в праве, необходимо исходить из того, что сущность правового регулирования никогда не исчерпывается «естественными» законами экономического развития.

Право нельзя лишить ценностного измерения, это не точная наука.

Общество в цифровой экономике может быть очень разным, и, как показывает практика, его спонтанное развитие, как правило, приводит к росту неравенства. Поэтому перенастройка правового регулирования, его адаптация к динамическим процессам цифровизации не исключает, а, напротив, делает неизбежным определенный телеологический и ценностный выбор. Это означает, что правовая политика должна опираться на определенные идеалы и развиваться в единстве с экономической и социальной политикой.

Как и сто лет назад, когда человечество столкнулось с вызовами ускоренной индустриализации, нынешний этап промышленной революции также ставит свои серьезные экзистенциальные вопросы. Чрезмерное неравенство рискует запустить спираль еще более радикального социального расслоения, способного, в свою очередь, уничтожить остатки социальной солидарности в обществе.

Проблема окостеневшего права, попавшего, по словам У. Маттеи и Ф. Капры в «механистическую ловушку» и ставшего замкнутой, изолированной от общества системой норм, а не реальным регулято-

ром общественных отношений, очень остра для всех развивающихся стран.

Серьезный подход к реформе правовой системы в связи с вызовами цифровой экономики, на наш взгляд, должен, прежде всего, предполагать оживление правовой ткани, обеспечение сцепки целей и задач развития общества с правовыми механизмами регулирования.

Самой главной сферой экономической жизни, на которую должно быть направлено оживление правовой ткани, является область оборота знаний и информации.

По словам Томаса Пикетти, «на протяжении длительного периода времени основной силой, содействующей большему равенству, было распространение знаний, технологий и навыков»¹⁹. В то же время Пикетти обращает внимание, что всемерное распространение знаний и технологий, которое содействует увеличению равенства, очень часто подвергается давлению со стороны сил, этому распространению противостоящих: «Важным фактом является то, что как бы сильна ни была тенденция на распространение знаний и технологий, особенно в части сближения разных стран, она все равно может быть торпедирована и подавлена влиятельными силами, толкающими в противоположном направлении – к большему неравенству»²⁰.

Увеличение доступа к знаниям и технологиям, особенно в развивающихся странах, – мощный инструмент преодоления неравенства. Это, соответственно, и важнейшая цель для адаптации правовых норм к нуждам цифровой экономики.

В подготовленном группой экономистов во главе с Дином Бейкером и Джозефом Стиглицем докладе, анализирующем влияние существующего института интеллектуальной собственности на динамику развития мировой экономики, авторы приходят к следующему важному выводу: «Если экономика знаний и экономика идей должна стать ключевой составляющей мировой экономики, и если статичные общества должны быть преобразованы в «общества знания» (learning societies), что является залогом развития и экономического роста, то нам нужно категорически переосмыслить действующий правовой режим и всемерно содействовать более свободному перетоку знаний и информации в мире»²¹.

¹⁹ Piketty T. *Op. cit.* P. 22.

²⁰ Ibid.

²¹ Baker D., Jayadev A., Stiglitz J. *Innovation, Intellectual Property, and Development: A Better Set of Approaches for the 21st Century*. CEPR Report. 2017. P. 7. URL: <http://cepr.net/publications/reports/innovation-intellectual-property-and-development-a-better-set-of-approaches-for-the-21st-century>

В практической реализации данной задачи особое место принадлежит антимонопольному регулированию.

Автор первого в мире антимонопольного закона, названного его именем, – американский сенатор Джон Шерман вышел со своей законодательной инициативой на волне промышленной революции рубежа XIX–XX веков. Призывая Конгресс США принять предложенный им законопроект, он говорил: «Господа, сегодня народ Соединенных Штатов, так же как и других стран, чувствует на себе власть этих конгломератов и требует от всех законодательных органов средство борьбы с этим злом, которое только выросло в огромных размерах за последнее время. Мы знали монополии и привилегии прошлого, но никогда ранее не видели таких гигантов, как сегодня. Вы должны либо прислушаться к этому требованию народа, либо быть готовыми к приходу на ваше место социалистов, коммунистов и нигилистов»²².

Законодательство о защите конкуренции – это особая отрасль права, находящаяся между сферами частного и публичного регулирования. Исторически защита конкуренции рассматривалась как частноправовая задача, вызванная необходимостью ограничения различных активных форм злоупотребления правами в экономической жизни.

Речь идет о таких формах злоупотребления гражданскими правами, которые могут оказывать влияние на весь уклад экономической жизни, чем, собственно, и являются условия конкуренции на рынках в капиталистическом обществе. Поскольку такие злоупотребления обладают высокой общественной опасностью, защита от них перестала быть исключительно вопросом частных правоотношений участников рынка, которые, тем не менее, вправе обратиться в суд с частноправовым иском в отношении монополистов или иных лиц, допускающих умышленное антиконкурентное поведение. В то же время активная роль антимонопольных органов, которым государством доверена защита конкуренции, переводит антимонопольное право в позицию, близкую к другим публичным отраслям. Эта двойственная природа антимонопольного регулирования проявляется как в целях, так и в методах правового воздействия.

Ключевой отличительной чертой антимонопольного регулирования во всех странах, принявших соответствующие законы, но в особенности в странах, в которых изначально складывался механизм антимонопольного регулирования для обеспечения эффективной работы капиталистической системы, является **гибкость**.

По словам Ариеля Израчи, «динамизм позволяет конкурентному праву решать широкий круг рыночных и социальных вопросов, сохраняя при этом свое концептуальное ядро. Он защищает конкурентное право от превращения в замкнутую систему, отстраненную от внутренних потребностей. Он обеспечивает осмысление меняющегося политического ландшафта и является частью демократического процесса. Кроме того, аналитическая эластичность позволяет правоприменителю экспериментировать с ранжированием уровней вмешательства, средств защиты и инструментов принуждения»²³.

Гибкость и ориентированность на достижение ключевых целей – поддержания рынка в конкурентном состоянии и недопущения избыточной концентрации рыночной власти – обуславливают специфику механизма применения антимонопольного законодательства.

Джулиано Амато, в прошлом премьер-министр Италии и один из руководителей проекта по написанию Европейской конституции, так характеризует природу антимонопольного регулирования: «Антимонопольные законы были, как мы знаем, изобретены не специалистами по коммерческому праву (хотя они первыми начали их применять), а также не экономистами (хотя они и дали для этих законов контекст и культурную основу). Их создание было продиктовано волей политиков и (в Европе) ученых, которых беспокоила устойчивость возводимой демократической системы и которые видели в этих законах ответ (или даже ключевой ответ) на важнейший вызов для демократии: порождение со стороны корпораций, которые по своему изначальному замыслу являлись формой реализации базовых прав и свобод людей на осуществление экономической деятельности, прямо противоположного явления – **частной власти**; власти, **лишенной всякой легитимности** и угрожающей нарушить не только экономические интересы других частных хозяйствующих субъектов, но также баланс в принятии публичных решений, сталкивающихся с их доминирующей силой»²⁴.

Проведенное в рамках ОЭСР исследование «Неравенство: скрытая цена рыночной силы» показало ошибочность точки зрения, согласно которой политика в сфере конкуренции должна дистанцироваться от проблемы концентрации и распределения богатства²⁵.

²³ Ezrachi A. *Sponge // Journal of Antitrust Enforcement*. 2017. № 5. P. 67.

²⁴ Amato G. *Antitrust and the Bounds of Power*. Oxford, 1997. P. 2.

²⁵ *Inequality: A Hidden Cost of Market Power*. Ennis, S. et al. OECD, 2017. URL : <http://www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm>

²² *Congressional Records*. 1896. Vol. 21.

Недооценка потенциальной роли конкурентной политики в обеспечении равенства оценивается экспертами как «особенно тревожное упущение», так как политика, направленная на защиту конкуренции, является более эффективным инструментом для борьбы с неравенством по сравнению с иными, альтернативными правовыми механизмами (такими, к примеру, как налогообложение).

Суть антимонопольного права с самых первых дней его появления на волне индустриальной революции в США в конце XIX века была направлена именно на балансировку капиталистической системы с целью снятия неизбежно возникающего на фоне динамичного роста и быстрых трансформаций напряжения в социально-экономической жизни.

Очевидно, что такие масштабные цели требуют законодательных решений. Для того чтобы быть эффективным инструментом контроля экономической и политической власти современных олигополий, меры по защите конкуренции нуждаются в адаптации имеющихся правовых механизмов к специфике цифровой экономики. Как отмечает Джозеф Стиглиц: «Происходящие изменения в экономике <...> делают необходимым не более узкое, а более широкое применение мер конкурентной политики, чем задумывалось даже ранними идеологами антимонопольного законодательства [на заре индустриальной эпохи], и такая необходимость особенно остро ощущается в развивающихся и переходных экономиках»²⁶.

Конкурентное право предоставляет даже небольшим экономикам возможность оказывать влияние на глобальные процессы экономической жизни в новом технологическом укладе.

Для этого есть несколько причин.

▶ Во-первых, конкуренция – это общепризнанная ценность в капиталистической экономике. Все ведущие мировые правовые порядки признают ее значение и допускают разные формы вторжения в рыночные отношения в целях защиты конкуренции. Также принцип защиты конкуренции проходит «красной нитью» через целый ряд ключевых международных соглашений. Например, Соглашение ТРИПС по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности в рамках ВТО прямо предусматривает возможность национальных государств ограничивать права интеллектуальной собственности в целях защиты конкуренции.

▶ Во-вторых, инструментарий защиты конкуренции очень широк и хорошо подходит для решения ключевых задач

расширки «узких мест» глобальной цифровой экономики, а именно обеспечения доступа к ключевым элементам глобальной инфраструктуры цифровой экономики, прежде всего к знаниям и информации.

▶ В-третьих, конкурентное право весьма восприимчиво к международной кооперации. В силу высокой степени унификации по всему миру оно позволяет разным странам, особенно находящимся на схожих стадиях развития, применять согласованные меры антимонопольной политики.

Конкурентное право – это уникальный механизм регуляторного воздействия небольших и средних по масштабу экономики государств на глобальные экономические процессы, происходящие в условиях цифровой экономики.

Механизм антимонопольного регулирования обладает широким спектром полезных качеств

▶ Это международно-признанный способ расширения «узких мест» в экономической жизни, позволяющий цивилизованно ограничивать права, в том числе интеллектуальные, доминирующих игроков с целью раскрытия рынков для новых игроков из развивающихся стран.

▶ Адаптированность конкурентного права для международного обмена законодательными и правоприменительными практиками резко увеличивает эффективность его применения. Например, если страны БРИКС или других блоков развивающихся экономик скоординированно принимают решения в отношении глобальных монополистов, такие решения будет невозможно проигнорировать.

▶ В отличие от позитивного регулирования, направленного на установление правил, конкурентное право – это гибкий инструмент реагирования на проблемы и «узкие места» в экономическом развитии.

Эти особенности позволяют странам, которые в силу относительно малого веса в мировой экономике или в ее отдельных отраслях не могут эффективно устанавливать правила для глобальных рынков, тем не менее осуществлять важное для них регуляторное воздействие на глобальные экономические процессы.

В условиях нового технологического уклада антимонопольное законодательное регулирование призвано, прежде всего, снимать барьеры входа на новые рынки и обеспечивать более широкий доступ к ключевым технологиям и знаниям.

²⁶ Stiglitz J. Towards A Broader View of Competition Policy // Roosevelt Institute Working Paper. June 2017. URL: <http://rooseveltinstitute.org/towards-broader-view-competition-policy/>

Правотворческие инициативы, ориентированные на будущее, в условиях цифровой экономики – это инициативы, увеличивающие гибкость и адаптивность правовой системы.

Именно на оживление права, придачу ему большей текучести и должны быть направлены усилия законодателей в развивающихся странах, которые хотят обеспечить конкурентоспособность своих экономик в XXI веке.

Человекоцентричный подход в повестке законодателей

В числе быстрых побед, которые парламенты наших стран могут одержать в противостоянии с нарастающей глобальной нестабильностью и ростом неравенства, могут быть решения, направленные на усиление роли и защите прав человека в цифровой экономике.

Предоставление человеку больших возможностей самореализации в условиях роста «власти машин» и тех, кто получает основные выгоды от новой экономики, – цифровых монополий и владельцев ключевых технологий.

Укрепление правовых позиций человека, предоставление ему новых возможностей должно стать основой целеполагания парламентов по всему миру. Что это означает в практической плоскости?

► Во-первых, это **человекоцентричное переформатирование глобального режима охраны интеллектуальной собственности** – интересы человека как потребителя знаний и информации должны стать важнее интересов корпораций, извлекающих ренту из контролируемых массивов накопленного знания.

► Во-вторых, это **создание открытой системы работы с данными**, позволяющей при должной защите персональных данных вывести максимальные объемы данных в общественное использование, обеспечивая доступ к ним самому широкому кругу участников экономических отношений. В условиях цифровой экономики именно данные являются ключом к развитию. Тема открытого доступа к данным, особенно накопленным в рамках оказания гражданам различных социально значимых услуг, должна войти в число приоритетов законодательной работы. Этот вопрос имеет непосредственное отношение и к развитию такой ключевой технологии цифровой экономики, как «искусственный интеллект».

► В-третьих, это **проблемы этического развития технологий** – определение ключевых этических рубежей, которые мы не можем сдать в угоду технологическим прорывам, определение матрицы ценностей, в центре которой должен стать человек, его фундаментальные права и свободы. Эта ценностная рамка технологического развития особенно важна для развития технологий «искусственного интеллекта» – для тех случаев, когда мы сознательно отдаем какой-то объем принятия решений машинам. Парламенты – это именно те институты, на которых лежит прямая ответственность за определение этой ценностной рамки общественного развития. Если парламенты не справятся с этой задачей, то формированием этики работы машин займутся ведущие цифровые корпорации, что часто означает минимальный учет интересов большинства людей, доверивших политические решения парламентам, а не глобальному бизнесу.

► Наконец, это **выстраивание на глобальном уровне эффективного режима защиты честной и справедливой конкуренции в условиях цифровой экономики**. Сегодня такого правового регулирования на глобальном уровне не существует. Межпарламентское сотрудничество способно внести значимый практический вклад в решение этой масштабной задачи в интересах устойчивого социально-экономического развития в цифровую эпоху.



СЕКЦИЯ



МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПРИНЦИПЫ, ТРЕНДЫ, ИНСТИТУТЫ





СЕКЦИЯ III. МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПРИНЦИПЫ, ТРЕНДЫ, ИНСТИТУТЫ

Основные тренды развития институтов межпарламентского сотрудничества

Рост числа межпарламентских институтов (МПИ) и усиление их роли в международных отношениях и глобальном управлении – один из трендов мирового развития.

Число МПИ к началу 2010-х г.г. превысило 120¹, возникли предпосылки для **парламентаризации международных организаций** других типов за счет усвоения парламентских практик выработки компромиссных решений при уважении прав всех сторон².

Исторические факторы развития МПИ

Главные факторы возникновения и развития МПИ в XIX-XXI веках – исторические волны демократизации, связанные с распространением парламентских институтов на национальном уровне, а также развитие регионализма и углубление региональной интеграции, требующее координации многомерных интеграционных процессов по линии парламентов.

Парламентское измерение стало неотъемлемым компонентом большинства региональных интеграционных объединений.

Однако работа многих таких МПИ ограничена консультативной функцией³.

Новый этап развития МПИ связан с потребностью в многостороннем равноправном диалоге по ключевым вопросам международной повестки на фоне становления полицентричного мира.

Попытки отдельных центров силы воспрепятствовать объективному движению к многополярности, удерживать свое сокращающееся превосходство и сохранить глобальное неравенство провоцируют рост нестабильности и конфликтного потенциала в мире.

Институты межпарламентского сотрудничества призваны обеспечить дополнительный канал инклюзивного межгосударственного диалога, способствовать укреплению доверия, снижению конфронтации, продвижению конструктивной объединительной повестки.

Парламентарии, выступающие прямыми представителями своих избирателей, реализуют **запрос на демократизацию мировой политики и повышение прозрачности глобального управления**.

Важно, что глобальный запрос сформирован именно на площадке равноправного и демократического межпарламентского диалога. Если в МПИ практикуются блоковые подходы, а соблюдение суверенных прав национальных делегаций не гарантируется, такие институты неизбежно теряют качество универсальных диалоговых площадок.

Запрос на инфраструктуру для межпарламентского диалога обуславливает развитие **новых гибких международных парламентских форматов**, способных поддерживать объединительную повестку.

Пример: Совещание спикеров парламентов стран Евразии.

Расширение повестки межпарламентского сотрудничества

В современном мире наблюдается тенденция **расширения повестки работы МПИ**. Высокий темп изменений и обострение новых вызовов и угроз требуют тесной международной координации законотворческой работы, гармонизации национального законодательства, совместной разработки единых международных стандартов и модельного законодательства.

¹ Виноградова А.А. Межпарламентские институты: динамика развития / А.А.Виноградова // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. – 2012. – № 12 (275). С. 75-92.

² Виноградова А.А. Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ / А.А.Виноградова // Сравнительная политика. – 2011. – Т. 2. № 4 (6). С. 3-12.

³ Rocabert J., Schimmelfennig F., Crasnic L., Winzen T. The rise of international parliamentary institutions: Purpose and legitimation / J.Rocabert, F.Schimmelfennig, L.Crasnic, T.Winzen // The Review of International Organizations. – 2018. – November. p.1-25.



Совещание спикеров парламентов стран Евразии создано по инициативе Национального собрания Республики Корея и Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации.

Первое совещание спикеров прошло 19-20 апреля 2016 г. в Москве. В нем приняли участие делегации 19 стран. Тема совещания: «Межпарламентское сотрудничество в интересах совместного благополучия стран Евразии в 21 веке».

Второе совещание спикеров состоялось 26-28 июня 2017 г. в Сеуле. На совещании были представлены 28 государств. Тема совещания: «Развитие межпарламентского сотрудничества в интересах совместного благополучия стран евразийского региона».

Третье совещание спикеров парламентов стран Евразии прошло 8-11 октября 2018 г. в Анталье. В нем приняли участие представители более 40 стран, в том числе 26 спикеров национальных парламентов. Тема: «Экономическое сотрудничество, окружающая среда и устойчивое развитие в Евразии».

Четвертое совещание состоится 23-24 сентября 2019 г. в г.Нур-Султане. Приглашение принять участие отправлено в 84 страны, из них 60 уже дали согласие. 27 государств будут представлены на уровне спикеров. Участие подтвердили 16 международных организаций.

Центральными темами в работе большинства МПИ становятся борьба с международным терроризмом, экстремизмом, организованной преступностью, регулирование миграции, укрепление информационной безопасности, противодействие «фальшивым новостям», выработка общих подходов к правовому регулированию цифровой экономики, обеспечение устойчивого развития, преодоление неравенства, укрепление доверия и снижение конфликтного потенциала.

В тренде запрос на более предметное обсуждение центральных тем повестки межпарламентского сотрудничества, отход от обмена декларациями в пользу обмена практическим законодательным опытом и выработки единых подходов.

Для такой фокусной работы регулярно проводятся **специальные тематические международные парламентские конференции**, такие как Региональная конференция руководителей парламентов по вопросам борьбы с терроризмом и межрегионального взаимодействия и международная конференция «Парламентарии против наркотиков». В структуре ряда МПИ создаются **специализированные органы**, в частности Консультативный совет по опасным наркотикам, действующий при Межпарламентской ассамблее АСЕАН.

Институционализация МПИ

Главный вектор развития межпарламентских организаций связан с поступательным процессом их **институционализации, формированием зрелой организационной структуры**, включающей постоянный секретариат, специализированные комитеты, рабочие группы и другие органы, и собственной международно-правовой базы.

Расширение взаимодействия с международными организациями, НПО и экспертным сообществом

Важное направление развития МПИ – **расширение взаимодействия с межправительственными организациями**. Ведущую роль в этом процессе играет МПС, превращающийся в полноценное парламентское измерение ООН.

Повышается роль ООН и в работе большинства неправительственных специализированных МПИ, включая международную организацию парламентариев за сбалансированную окружающую среду (GLOBE) и Европейский парламентский форум по народонаселению и развитию (ЕПФ).

Заметно активизируется **сотрудничество между МПИ разных типов**, повышается **роль МПИ в организации межрелигиозного и межкультурного диалога**. Важным шагом в этой области стало заключение в 2005 г. соглашения о сотрудничестве между Межпарламентской Ассамблеей Православия (МАП) и Организацией Исламского Сотрудничества, а в 2007 г. – между МАП и Панафриканским парламентом.

Одним из ключевых трендов развития межпарламентского сотрудничества является углубление взаимодействия с научно-экспертным сообществом и структурами гражданского общества.

Выработка общего видения, стратегий и подходов к правовому регулированию комплексных современных правоотношений, понимание основных векторов социально-экономической, технологической трансформации мира невозможны без системной совместной работы законодателя с научным и экспертным сообществом.

Взаимодействие с молодежью

Особый акцент в работе МПИ делается на вовлечении в парламентскую работу **молодежи**.

МПС проводит мониторинг участия молодежи в работе парламентов: в 2018 г. лица младше 45 лет составляли 2% парламентариев в мире.

С 2013 г. при МПС действует Форум молодых парламентариев, а в 2018 г. введены положения, поощряющие включение молодых парламентариев в состав национальных делегаций на ассамблеях МПС⁴.

На региональном уровне также активно развиваются различные форматы взаимодействия с молодежью: в частности, в 2012 г. при МПА СНГ создан постоянно действующий консультационный орган – Молодежная межпарламентская ассамблея⁵.

Расширение функций МПИ

Функционал и форматы работы МПИ расширяются за счет все более активного использования инструментов **парламентского контроля**, поддержки, оказываемой кампаниям по подписанию и ратификации ключевых международных соглашений.

Значительное развитие во многих МПИ получил институт **мониторинга состояния демократии и проведения выборов**. В некоторых организациях созданы специализированные органы для непрерывного ведения такой работы: в частности, в структуре МПА СНГ с 2006 г. действует Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ) с сетью филиалов в Баку, Ереване, Бишкеке и Кишиневе⁶.

⁴ Youth participation in national parliaments: 2018. IPU Report, 2018. URL: <https://www.ipu.org/file/6076/download?token=7Aog7ldH> p.3-6.

⁵ Положение о Молодежной межпарламентской ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств. 2012. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/a61/k-p.2_polozhenie-mmpa-sng.pdf

⁶ Жук Д.Ю. Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций / Д.Ю.Жук // Диалог: политика, право, экономика. - 2017. - № 3 (6). с. 21-30.

Цифровизация

Цифровизация парламентов и МПИ открывает возможности для значительного повышения эффективности межпарламентского сотрудничества. В рамках МПС в 2018 г. создан специальный Центр парламентских инноваций для координации цифровизации работы парламентов⁷.

По решению второго совещания спикеров парламентов стран Евразии (26-28 июня 2017 г., Сеул) планируется создание киберсекретариата Совещания для обеспечения его текущей работы и в качестве цифровой платформы для обмена законопроектным опытом в ключевых сферах правового регулирования.

Развитие МПИ в 2000–2010-х гг. позволяет прогнозировать **дальнейшее усиление их роли в международных отношениях и расширение функций в рамках глобального управления**, рост значения их нормотворческой, надзорной, миротворческой, коммуникационной и просветительской деятельности.

Проблемы и сдерживающие факторы межпарламентского сотрудничества. Пути решения

Несмотря динамичное институциональное развитие в современном мире, международное парламентское сотрудничество продолжает испытывать воздействие ряда **сдерживающих факторов**.

Ограниченность полномочий и институциональная слабость

Базовой проблемой является **ограниченность полномочий МПИ как субъектов глобального управления**.

Так, большинство парламентских ассамблей, действующих при региональных интеграционных объединениях, выполняют сугубо консультативные функции:

- ▶ функция законотворчества и контроля отсутствует у МПИ за исключением Европарламента, Восточноафриканской Генеральной ассамблеи Восточноафриканского сообщества и Парламентского Собрания Союза Беларуси и России;
- ▶ право получать ответ на законодательные предложения закреплено лишь за Центральноамериканским парламентом (ЦАП) и Парламентом Меркосур;

⁷ IPU Annual Report 2018/2019. URL: <https://www.ipu.org/file/6585/download?token=i80Es6E2>

- ▶ только 20% МПИ при международных организациях могут участвовать в назначении руководства данных организаций, правом вето в этом вопросе наделены только Европарламент и ЦАП;
- ▶ при изменении учредительных договоров соответствующих организаций учитывается мнение только шести МПИ⁸.

Проблема ограниченности полномочий МПИ может быть решена:

- ▶ повышением эффективности взаимодействия с межправительственными организациями и учреждениями системы ООН, НПО, научно-экспертным сообществом и институтами гражданского общества;
- ▶ улучшением координации работы на межпарламентских площадках;
- ▶ созданием мониторинговых механизмов для контроля исполнения решений МПИ;
- ▶ укреплением институциональной структуры МПИ через развитие специализированных постоянных органов;
- ▶ усилением роли парламентов на национальном уровне, более полным использованием законодательных и контрольных полномочий для реализации согласованных решений в сфере правового регулирования и ратификации международных соглашений.

Политизация межпарламентских площадок

Политизация работы международных парламентских площадок, блоковый подход, дискриминация национальных делегаций и нарушение принципа равноправного диалога – другой наиболее серьезный вызов, ограничивающий эффективность межпарламентского сотрудничества.

Наиболее резонансный пример подобной практики – осуществляемое с 2014 г. в нарушение Устава Совета Европы систематическое **ущемление прав российской делегации в ПАСЕ**. С 2014 г. Россия была лишена права голоса, права быть представлен-

ной в Бюро Ассамблеи, Президентском комитете и Постоянном комитете, права участвовать в миссиях по наблюдению за выборами⁹. С 2015 г. российские парламентарии были лишены права быть назначенными докладчиками, права участия в специальной комиссии по контролю за выборами, права представлять ПАСЕ во внешних учреждениях и организациях¹⁰. Политика дискриминации России привела к финансовому и институциональному кризису ПАСЕ.

Членам российской делегации, внесенным в незаконные иностранные санкционные списки, включая Председателя ГД VI созыва С.Е.Нарышкина, также было **отказано в получении виз для участия в работе сессий ПА ОБСЕ**. В частности, по этой причине в 2015 г. российская делегация не участвовала в ежегодной летней сессии ПА ОБСЕ в Хельсинки. Ранее, в ходе зимней сессии ПА ОБСЕ также отказалась признать полномочия члена российской делегации от Совета Федерации О.Ф.Ковитиди, представлявшую Республику Крым¹¹.

Необходимость коллективного реагирования на такую практику стала очевидной для всего межпарламентского сообщества.

В 2018 г. на 139-й ассамблее МПС было принято **историческое коллегиальное решение о недопустимости санкций против парламентариев**¹².

На площадках ПАСЕ и ПА ОБСЕ организованными группами депутатов отдельных стран неоднократно предпринимались попытки антироссийских **политических провокаций и демаршей**, препятствовавших конструктивной работе парламентариев; принимались **необоснованные резолюции**, содержащие голословные обвинения в адрес России и отрицающие базовые права и свободы народа Крыма. Примеры подобной деструктивной политизации нанесли серьезный репутационный ущерб соответствующим

⁹ PACE Resolution 1990 (2014) *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, paragraph 15. URL: <http://assembly.coe.int/hw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20882&lang=en>

¹⁰ PACE Resolution 2034 (2015) *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation* paragraph 14. URL: <http://assembly.coe.int/hw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21538&lang=en>

¹¹ *Statement on the rejection of Russia's designation of Olga Kovitidi as a Member of the OSCE Parliamentary Assembly*. OSCE PA, 2015. URL: <https://www.osce.org/pa/141421>

¹² *Summary records of the IPU Governing Council 203rd session*. 15 and 18 October 2018, Geneva (Centre international de Conférences Genève). URL: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/gc_summary_report-en.pdf p.15.

⁸ Rocabert J., Schimmelfennig F., Crasnic L., Winzen T. *The rise of international parliamentary institutions: Purpose and legitimation* / J.Rocabert, F.Schimmelfennig, L.Crasnic, T.Winzen // *The Review of International Organizations*. – 2018. – November. 1-25 p.

МПИ и стимулировали развитие альтернативных форматов межпарламентского диалога.

Политические разногласия и обострение конфронтации между странами-членами могут приводить также к снижению участия парламентских делегаций в работе МПИ. Так, на заседание постоянного комитета по политическим вопросам Азиатской Парламентской Ассамблеи в октябре 2018 г. в г. Гвадар (Пакистан) не направила делегации почти половина стран-участниц: из 42 стран-членов были представлены только 26.

В этих условиях принципиально важно поддерживать общую объединительную повестку на всех международных парламентских площадках, развивать диалог в целях поиска компромисса по всем вызывающим разногласия вопросам.

Для исключения рисков политизации работы межпарламентских площадок необходимо **закрепить в их регламенте и уставных документах МПИ гарантии равноправного участия в их работе всех национальных делегаций**, любые произвольные ограничительные требования к аккредитации парламентских делегаций должны быть отменены, требуются **ограничения для злоупотреблений и политических провокаций.**

Подход МПС по вопросу **недопустимости применения санкций к парламентариям** должен получить поддержку всех международных парламентских организаций.

Дефицит взаимодействия с экспертным сообществом и информационной открытости

Многие международные парламентские организации все еще недостаточно используют возможности вза-

имодействия с экспертным сообществом в рамках своей работы и не уделяют серьезного внимания информационному сопровождению своей деятельности, облегчению доступа к тематическим информационным материалам для граждан всех стран-участниц. Такие недостатки значительно снижают эффективность работы МПИ.

Необходимо развивать новые форматы международных парламентских конференций и форумов с участием ведущих мировых экспертов, укреплять сотрудничество МПИ с научно-экспертными центрами, на регулярной основе привлекать экспертов и ученых к работе профильных органов межпарламентских организаций.

Требуется прилагать усилия к максимальному **раскрытию потенциала цифровизации для решения стратегической задачи приближения межпарламентских институтов к гражданам и их нуждам**, обеспечения **интерактивной связи** и всестороннего эффективного освещения работы МПИ.

Ограниченность финансирования

Многие МПИ сталкиваются с нехваткой финансирования в случаях, когда его единственным источником являются взносы стран-членов. Важно привлекать дополнительные источники финансирования.

На площадке МПС можно инициировать дискуссию о моделях и источниках дополнительного финансирования различных межпарламентских институтов, одним из которых в перспективе могли бы стать цифровые финансовые активы.

Проблемы, ограничивающие развитие межпарламентского сотрудничества, устранимы, но требуют **системного международного взаимодействия парламентариев, повышения уровня эффективности работы самих МПИ и выработки единой стратегии развития международного парламентаризма.**

1

2

3

КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

4

5



КРУГЛЫЙ СТОЛ



РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ И НЕРАВЕНСТВОМ



1 КРУГЛЫЙ СТОЛ: РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ И НЕРАВЕНСТВОМ

Борьба с бедностью и неравенством – один из главных приоритетов международного сотрудничества и внутренней политики большинства стран мира. Эта комплексная задача может быть реализована только за счет всеохватного экономического роста, опирающегося на все три составляющие устойчивого развития: экономическую, социальную и экологическую.

Международные ориентиры в области борьбы с бедностью и неравенством

На международном уровне нормы и принципы социальной политики, направленной на преодоление бедности и неравенства, получили закрепление во Всеобщей декларации прав человека (1948, ст.22-26), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966, ст.9-13), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1977, ст.11 и 14), Конвенции о правах ребенка (1989, ст.24-28), Конвенции о правах инвалидов (2006, ст.28), Конвенции МОТ о минимальных нормах социального обеспечения (1952), Рекомендации МОТ о минимальных уровнях социальной защиты (2012).

Действует ряд **глобальных и региональных инициатив** по борьбе с бедностью и неравенством: Стамбульская декларация и Программа действий для наименее развитых стран (2011), Программа действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств – «Путь Самоа» (2014), Венская программа действий для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, до 2024 г. (2014), Аддис-Абебская программа действий по финансированию развития (2015), Повестка дня Африканского союза на период до 2063 г. (2015) и программа Нового партнерства в интересах развития Африки (2001).

Единый глобальный подход к преодолению проблемы бедности и неравенства зафиксирован в Резолюции ГА ООН 70/1 2015 г., утвердившей **Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.** (далее – Повестка-2030), включающую 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР) и 169 связанных задач¹.

В основе Повестки-2030 лежит обеспечение всеохватного и устойчивого экономического роста, полной и производительной занятости и достойной работы для всех категорий граждан.

Поставлены задачи поддерживать рост ВВП на уровне не менее 7% в наименее развитых странах, добиваться повышения производительности труда посредством ди-

версификации, модернизации и внедрения инноваций, поддержки микро-, малых и средних предприятий, устойчивого туризма, содействовать всеохватной индустриализации и повышению уровня занятости в промышленности и доли промышленного производства в ВВП, расширять доступ к ИКТ и активизировать научные исследования, наращивать технологический потенциал промышленного сектора путем стимулирования инноваций и повышения расходов на НИОКР.

Важная составляющая этих задач – решение проблемы безработицы и неформальной занятости.

В мире насчитывается **172 млн (5%) безработных, 2 млрд работников (61%) заняты в неформальном секторе**. Более четверти трудящихся в странах с низкими и средними доходами живут в бедности².

В мире насчитывается 164 млн трудовых мигрантов и 234 млн мигрантов трудоспособного возраста³. Сохраняется проблема получения мигрантами социальных выплат из страны происхождения в стране пребывания. Большинство международных соглашений по данному вопросу обеспечивают выплату накопительных пенсий, реже – выплат по программам медицинского страхования и крайне редко – социальных выплат, финансируемых из бюджета⁴.

К 2030 г. странам необходимо принять соответствующую **бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты**,

² World Employment and Social Outlook: Trends. Geneva. ILO, 2019. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf

³ LO Global Estimates on International Migrant Workers. 2018. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf

⁴ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. URL: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf>

¹ Резолюция ГА ООН 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. 25.09.2015. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>

чтобы обеспечить и поддерживать рост доходов наименее обеспеченных 40% населения на уровне, превышающем средний по стране, а также внедрить меры социальной защиты, обеспечивающие равные права на экономические ресурсы, доступ к базовым услугам и новым технологиям, владению землей и другим формам собственности.

Рекомендуется обеспечить равенство возможностей, отменить дискриминационные законы, а к 2030 г. обеспечить всеобщий доступ к недорогому жилью, коммунальным услугам, общественному транспорту. Подчеркивается задача расширения использования финансовых услуг – только 35% совершеннолетних граждан в странах с низкими доходами имеют счета в банках и иных финансовых учреждениях.

Предусмотрено также совершенствование миграционной политики и введение мер поддержки **мигрантов** – к 2030 г. требуется **сократить** операционные **затраты**, связанные с **переводом мигрантами денежных средств, до менее 3%** от суммы перевода.

ЦУР также включают обеспечение всеохватного качественного **образования** с возможностью обучения на протяжении всей жизни, обеспечение гендерного равенства, увеличение числа людей, обладающих востребованными навыками для трудоустройства и занятия предпринимательской деятельностью, сокращение доли незанятой молодежи.

По состоянию на 2016 г. в мире **обучение по программам начального образования проходили 70% детей** из соответствующей возрастной группы. Самые низкие показатели **в странах Африки южнее Сахары – 41%**, а также в странах **Северной Африки и Западной Азии – 52%**.

617 млн детей младшего и среднего школьного возраста в мире или 58% не имели элементарного уровня владения навыками чтения и математики. Только 71% учителей начальной школы в Южной Азии и 61% в странах Африки южнее Сахары имели необходимую профессиональную подготовку⁵.

ЦУР предполагают **всеобщий охват услугами здравоохранения**, включая защиту от финансовых рисков, доступ к качественным базовым медико-санитарным услугам и безопасным, эффективным, качественным и недорогим лекарственным средствам и вакцинам; раннее предупреждение и снижение национальных и глобальных рисков для здоровья; рост финансирования здравоохранения и расширение подготовки медицинских кадров в развивающихся странах; борьбу с эпидемиями, снижение на треть преждевременной смертности от неинфекционных заболеваний⁶.

⁵ The Sustainable Development Goals Report 2018. UN. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-EN.pdf>

⁶ Резолюция ГА ООН 70/1. Там же.

Проблемы здравоохранения серьезно препятствуют развитию человеческого капитала во многих развивающихся странах. 45% всех стран и 90% наименее развитых страдают от дефицита медицинских работников⁷.

В 2000–2011 гг. около четверти экономического роста в странах с низким и средним уровнем дохода было обусловлено улучшением здоровья населения.

Сектор здравоохранения также важный источник занятости, особенно для женщин, которые составляют 70% его работников⁸.

Особое внимание в рамках ЦУР уделяется **обеспечению благоприятных экологических условий**, включая борьбу с загрязнением воздуха и накоплением бытовых и промышленных отходов.

В 2016 г. **половина городского населения в мире сталкивалась с загрязнением воздуха в 2,5 раза и более превышающим нормы ВОЗ**, 7 млн умерло в результате связанных с этим болезней⁹.

В мировом масштабе важным направлением в политике преодоления бедности и неравенства также является **развитие сельского хозяйства**.

К 2030 г. планируется удвоить его продуктивность и доходы мелких производителей продовольствия посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле и другим производственным ресурсам, сокращения общемирового количества пищевых отходов и потерь продовольствия в производственно-сбытовых цепочках.

Предусмотрено укрепление потенциала развивающихся стран в сфере сельского хозяйства через привлечение технологий и инвестиций, либерализацию международной торговли сельхозпродукцией¹⁰. Требуется решить проблему мелких фермеров в условиях их прогнозируемого массового ухода из сельского хозяйства¹¹.

Механизмы социальной политики для снижения бедности

На национальном уровне основным направлением борьбы с бедностью и неравенством является совершенствование механизмов социальной политики.

⁷ The Sustainable Development Goals Report 2018. Ibid.

⁸ Доклад Генерального секретаря ООН. Проведение третьего Десятилетия ООН по борьбе за ликвидацию нищеты (2018–2027 гг.). 06.08.2018. URL: <https://undocs.org/ru/A/73/298>

⁹ World Health Statistics 2018. Monitoring Health for the SDGs. WHO. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1> p.10.

¹⁰ Резолюция ГА ООН 70/1. Там же.

¹¹ Доклад Генерального секретаря ООН. Проведение третьего Десятилетия ООН по борьбе за ликвидацию нищеты (2018–2027 гг.). Там же.

Приоритетные сферы социальной политики:

- ▶ защита детства и материнства;
- ▶ поддержка занятости молодежи;
- ▶ социальное обеспечение пожилых граждан;
- ▶ развитие образования и здравоохранения.

Поддержка семей

В среднем в мире программы поддержки семей (без учета медицинских расходов) финансируются в размере лишь 1,1% ВВП: в Южной Азии – 0,2%, в Западной Европе – 2,3% ВВП.

117 стран из 186 предоставляют соответствующие социальные выплаты¹². Наибольший охват достигнут в Европе – 93%, где большинство стран осуществляют универсальные выплаты из бюджета в сочетании с дополнительными адресными выплатами для наименее обеспеченных семей.

Во Франции, Австрии и ФРГ такие выплаты доступны для семей с низким доходом, с малолетними детьми или неработающими родителями.

Наибольшие выплаты для семей с одним ребенком предусмотрены в Венгрии, Ирландии и Люксембурге, где они могут достигать 105% средней зарплаты. В Латинской Америке данный показатель составляет 64%, в АТР – 28%, в Африке – 16%¹³. Высокий уровень охвата был достигнут в рамках программ поддержки детей в Аргентине, Монголии и ЮАР.

Поддержка занятости среди молодежи

Основная задача социальной политики в отношении молодежи – преодоление безработицы и повышение социальной защиты молодых людей.

Безработица среди молодежи в 3 раза выше, чем среди старших возрастных групп, – 13%. 73 млн молодых людей не имеют работы, 500 млн живут менее чем на 2 доллара в день.

Пособие для безработных, впервые ищущих работу, предоставляется только в 20 странах из 201.

Молодые работники концентрируются в уязвимых секторах рынка труда. Из-за низкого трудового стажа,

¹² World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals. ILO. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

¹³ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. Ibid.

связанного с неофициальной занятостью, они ограничены в доступе к системе социального страхования.

В 82 из 98 стран, предоставляющих пособие по безработице, действует накопительная система социального страхования – в большинстве европейских стран требуются страховые выплаты за 4-24 месяца¹⁴.

В Австрии, Португалии и Словении для привлечения молодых работников сокращены минимальные требования к стажу.

В Новой Зеландии программа поддержки доступна для всех граждан старше 18 лет независимо от трудового стажа, а лица в возрасте 16-17 лет могут получить выплаты, если не проживают с родителями или не имеют никакой финансовой поддержки или имеют зависящих от них детей¹⁵.

Пенсионное обеспечение

Социальная защита граждан пожилого возраста – одна из наиболее актуальных общемировых проблем.

К 2050 г. прогнозируется удвоение численности лиц старше 60 лет.

Это приводит к постепенному повышению пенсионного возраста в большинстве стран.

Более половины социальных расходов в мире, за исключением здравоохранения, приходится на пенсии по старости.

Наивысшее финансирование пенсий в Западной, Северной и Южной Европе – 10,7% ВВП, наименьшее в Юго-Восточной Азии – 1,4%. Только 26% пожилых людей получают пенсии в Центральной и Южной Азии и 23% – в странах Африки южнее Сахары¹⁶.

Во всех регионах мира несмотря на большую продолжительность жизни, женщины в меньшей степени охвачены пенсионными выплатами, в среднем на 11%. **65% пожилых людей в мире, не имеющих пенсии, – женщины**¹⁷.

¹⁴ World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice. Geneva: ILO. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

¹⁵ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. Ibid.

¹⁶ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. Ibid.

¹⁷ Women at Work. Trends 2016. Geneva: ILO. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457317.pdf

Из 186 стран в 72 действуют только страховые пенсии, в 102 – смешанная система, в 12 – только выплаты по старости.

В Европе и Северной Америке 87-100% работников осуществляют страховые выплаты, в странах Африки Южнее Сахары – 9%, в Южной Азии – 14%. Причина низких показателей – **высокая доля неофициальной занятости** и уклонение от страховых выплат. В странах Азии пенсии в основном предоставляются госслужащим, военным и сотрудникам правоохранительных органов¹⁸. В некоторых странах (Индия, Филиппины, Замбия) расчет пенсий строится с учетом доходов домохозяйств.

Кэффициент замещения пенсий в странах ОЭСР – 63%, в странах Латинской Америки – 66%, в Африке – 12%. Среди развитых стран также существует значительный разброс по коэффициенту замещения для отдельных категорий работников. Так, для низкооплачиваемых работников он составляет 100% в Дании и Нидерландах, 75% – в Великобритании и Японии¹⁹.

Важная мировая тенденция последних лет – повышение минимального уровня выплат и расширение охвата пенсионными программами.

В 2017 г. Япония сократила требования к трудовому стажу для получения пенсий с 25 до 10 лет. В 2016 г. Великобритания перешла от двухуровневой к одноуровневой системе расчета пенсий в интересах низкооплачиваемых работников. В 2014 г. Южная Корея удвоила минимальный уровень пенсий. В 2000–2013 гг. 18 стран Латинской Америки провели реформы для повышения охвата пенсиями малоимущих граждан²⁰.

Пенсионные выплаты играют важную роль в развитии экономики. В США в 2014 г. они дали положительный экономический эффект в 1,2 трлн долл. (по 2,21 долл. на каждый вложенный доллар) и позволили поддержать 7 млн рабочих мест²¹.

В условиях перехода мировой экономики к новому технологическому укладу, значительного изменения демографических параметров большинства стран мира и расширения международной трудовой миграции **первостепенное значение получают инструменты управления устойчивым развитием, направленные на совершенствование систем социальной защиты, образования, здравоохранения, защиты окружающей среды.**

¹⁸ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. Ibid.

¹⁹ Promoting Inclusion Through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018. UN. Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ World Social Protection Report 2017–2019. Ibid.

Система социальной защиты

Социальная политика имеет ключевое значение в решении проблем преодоления бедности и неравенства, реализации экономических и социальных прав всех граждан. Однако развитие систем социальной защиты в различных странах мира, несмотря на общую тенденцию к росту социальных расходов, остается крайне неравномерным.

4 млрд людей в мире полностью лишены социальной защиты.

Хотя бы одним пособием в рамках социальной защиты охвачены лишь 45,2% населения мира, и только 29% пользуются всеобъемлющей социальной защитой.

Велики диспропорции по регионам: более 80% населения Африки и 61% населения АТР не имеют социальной защиты в сравнении с 32% - в Северной и Южной Америке и 16% в Европе и Центральной Азии.

Системы социальной защиты призваны не только избавить людей от нищеты, но и предотвратить их возвращение в нищету, снизить уязвимость в течение всей жизни.

В развивающихся странах они обеспечивают сокращение бедности вдвое²². Число людей, живущих в крайней нищете, при отсутствии перераспределения доходов через программы социальной защиты выросло бы на 136-165 млн.

По оценкам ООН, давно назрела необходимость расширения системы социальной защиты для облегчения доступа к здравоохранению, образованию и достойной занятости.

Отмечается, что **адресные программы выплат**, введенные взамен универсальных, требуют высокого уровня административной эффективности и **демонстрируют неоднозначные результаты** во многих странах. Они **рекомендуются в качестве дополнения, но не замены универсальных.**

Факторы повышения эффективности социальной политики:

- ▶ противодействие коррупции;
- ▶ совершенствование трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении;
- ▶ повышение инвестиционной привлекательности;
- ▶ создание государственно-частных предприятий в различных отраслях экономики.

²² Fiszbein A., Kanbur R., Yemtsov R. Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets / A. Fiszbein, R. Kanbur, R. Yemtsov // World Development. – 2014. – vol. 61. pp.167-177.

Влияние коррупции на эффективность социальной политики

По оценкам ООН за 2018 год, «ежегодный объем взяток в мировом масштабе составляет один триллион долларов. С данными показателями может сравниться влияние организованной преступности на мировой ВВП»²³.

Так, по данным Управления ООН по наркотикам и преступности, опубликованным в Докладе «Трансграничная организованная преступность и ее влияние на частный сектор: тайные противостояния» за 2017 год, **«вследствие деятельности трансграничной организованной преступности мировая экономика потеряла за 2015–2016 годы 3,6-4,8 триллиона долларов, что составляет 7 процентов мирового ВВП»**²⁴.

В совокупности потери мировой экономики от коррупции и деятельности организованной преступности в среднем ежегодно составляют около 12 % мирового ВВП, или 6,2-7,4 трлн долларов.

Национальные модели социальной политики

Исторически в мире сложилось несколько основных подходов к организации социальной политики, учитывающих культурную специфику разработавших и внедривших их стран. Главные различия данных моделей связаны со степенью участия государства в структуре социальной поддержки и ролью бизнеса и негосударственных объединений. Выделяются три основные модели: скандинавская (социал-демократическая), континентальная (социально-рыночная), либеральная (американо-британская).

СКАНДИНАВСКАЯ МОДЕЛЬ

- ▶ Распространена в Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии. Основа системы социальной защиты – государственный механизм перераспределения доходов.
- ▶ Система опирается на готовность граждан нести солидарную ответственность. Основа финансирования – налоги.
- ▶ Непосредственной реализацией социальной политики занимаются профсоюзы. Социальные услуги предоставляются через муниципалитеты.

²³ Официальный сайт ООН. Режим доступа: <https://news.un.org/ru/story/2018/12/1344641>

²⁴ Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. Режим доступа: https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/transnational-organized-crime-and-the-impact-on-the-private-sector-the-hidden-battalions_html/gitoc_tocprivatesector_web-3.pdf

- ▶ Цель – обеспечении полной занятости и выравнивание доходов с помощью налоговой политики.
- ▶ Система обеспечивает всеобщность и общедоступность социальной защиты, образования и здравоохранения. Общедоступность образования обеспечивает гражданам впоследствии возможность получения высокого заработка.
- ▶ Для скандинавской модели характерна высокая доля перераспределения ВВП через бюджет – до 70%.

КОНТИНЕНТАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ

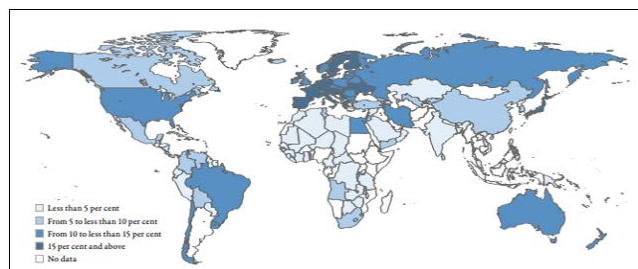
- ▶ Распространена в Германии, Франции, Австрии, Бельгии. Основа системы социальной защиты – бизнес посредством коллективно-договорных отношений.
- ▶ Основа финансирования – страховые взносы в государственные и самоуправляемые страховые организации, которые и являются проводниками социальной защиты.
- ▶ Действует принцип самообеспечения.
- ▶ Доля перераспределения ВВП через бюджет – 30%.

ЛИБЕРАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ

- ▶ Распространена в США и Великобритании. В ее основе – система частного социального страхования, контролируемая государством.
- ▶ Основа финансирования – взносы граждан в частные страховые организации, через которые реализуется социальная защита.
- ▶ Доля перераспределения ВВП через бюджет – 40%.
- ▶ Система охватывает преимущественно занятых граждан.
- ▶ Основные принципы – индивидуальный подход, самообеспечение и адресность.
- ▶ Социальную помощь получают строго определенные категории лиц.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По данным Международной организации труда, представленным в «Докладе о социальной защите в мире в 2017–2019 гг.»²⁵, государственные расходы на социальное обеспечение (за исключением здоровья) составили в процентах от ВВП:



Опережают Россию по уровню расходов на социальную политику такие страны, как Япония, Швеция, Финляндия, Испания и некоторые другие.

²⁵ Официальный сайт Международной организации труда. Режим доступа: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54887>

В России от 10 до 15% ВВП расходуется на реализацию государственной социальной политики, что сопоставимо с аналогичными расходами США, Австралии, Бразилии, Ирана и некоторых других стран.

Примечательно, что в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» соотношение общего объема расходов федерального бюджета расходов на социальную политику таково: 27% (на 2019), 26% (на 2020) и 24% (на 2021).

В России расходы на государственную социальную политику составляют в среднем одну четвертую от общего объема расходов федерального бюджета.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует определение государственной социальной политики, однако доктринально ее можно определить как комплекс мероприятий государства, направленных на повышение уровня благосостояния населения.

Основные мероприятия по реализации государственной социальной политики закреплены в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Несмотря на сохраняющиеся различия национальных моделей организации систем социальной защиты, **общемировая тенденция развития социальной политики – расширение инвестиций в человеческий капитал**, повышение доступности образования, здравоохранения и увеличение минимального уровня социальных выплат, расширение охвата граждан социальными программами. **Будущее национальных моделей определяется способностью адаптироваться к условиям четвертой промышленной революции, в которых главным конкурентным преимуществом является человеческий капитал.**

Среди прочего в Указе говорится об увеличении размера реальной заработной платы, создании специальных рабочих мест для инвалидов, увеличении поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ И НЕРАВЕНСТВОМ КАК ПРИОРИТЕТ ПОВЕСТКИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

ООН подчеркивает «важнейшую роль парламентов» в осуществлении ЦУР Повестки-2030, включая решение задач, связанных с преодолением бедности и неравенства²⁶.

²⁶ Взаимодействие между Организацией Объединенных Наций, национальными парламентами и Межпарламентским союзом. Доклад Генерального секретаря ООН на 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 14 марта 2018 г. URL: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/sgr_-_r.pdf

Ведущую роль в координации межпарламентского сотрудничества на данном направлении играет Межпарламентский союз (МПС), действующий в тесной координации с ООН.

МПС определил реализацию ЦУР в качестве одной из основных задач межпарламентского диалога в Ханойской декларации 2015 г.²⁷ При поддержке ООН проводятся регулярные региональные тематические парламентские семинары и конференции. В сотрудничестве с Программой развития ООН МПС подготовил и распространил в 2016 г. руководство для парламентов по реализации ЦУР на семи языках²⁸.

Продуктивно развивается диалог по теме ЦУР на площадках международных парламентских форумов.

Перспективные задачи межпарламентского сотрудничества в интересах преодоления бедности и неравенства:

- ▶ обмен передовыми законодательными практиками в области мер по преодолению бедности и неравенства;
- ▶ разработка при поддержке научно-экспертного сообщества новых эффективных подходов к реализации социальной политики и повышению уровня жизни с учетом новейших тенденций развития социально-экономических и научно-технологических процессов;
- ▶ совместный поиск ответов на вызовы, связанные с трансформацией общества в условиях четвертой промышленной революции и цифровизации.

Тесная международная координация работы парламентариев будет способствовать более равномерному развитию регионов мира и сокращению рисков усиления глобального неравенства.

²⁷ Hanoi Declaration. The Sustainable Development Goals: Turning Words into Action. Adapted by the 132nd IPU Assembly. Hanoi, 1 April 2015. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/132/rpt-gendebate.htm>

²⁸ Парламенты и цели в области устойчивого развития. Набор инструментов для самооценки. МПС, 2016. URL: <https://www.ipu.org/file/3054/download?token=-lOPijBd>



КРУГЛЫЙ СТОЛ

МЕДИАВОЙНЫ: КАК ПОБЕДИТЬ «ФЕЙК-НЬЮС»?



КРУГЛЫЙ СТОЛ: МЕДИАВОЙНЫ: КАК ПОБЕДИТЬ «ФЕЙК-НЬЮС»?

Медиавойны и «фальшивые новости»: старая проблема – новые методы

Согласно ежегодному отчету Edelman Trust Barometer 73% опрошенных по всему миру обеспокоены тем, что целенаправленно распространяемая недостоверная информация и «фальшивые новости» используются в качестве инструмента для разжигания межгосударственных конфликтов¹. При этом 63% опрошенных не могут отличить достоверную информацию от ложной при ее получении через Интернет. Согласно данным исследований поддельные новости распространяются гораздо быстрее (как минимум в 7 раз), чем достоверная информация².

Понятие «fake news» («фальшивые новости» или «новостная дезинформация») можно определить как сознательное и целенаправленное распространение искаженных или вымышленных фактов с большим новостным потенциалом³. Как правило, это ложная сенсационная информация, распространяемая под видом новостных сообщений⁴.

Скорость передачи информации за последние десятилетия увеличилась многократно. Это приводит к фундаментальной трансформации социальной реальности. Потребители информации перегружены потоком разнообразного контента, в силу чего психологическое состояние рядового пользователя сети Интернет можно определить как «хронический информационный токсикоз».

В результате для потребителей информации приоритетными становятся скорость получения и простота усвоения контента, а требования к его качеству снижаются. Элементарная верификация поступающего информационного потока оказывается проблематичной.

Oxford University Press обозначило данное явление термином «**post-truth**» (постправда).

Достоверная информация, если она запаздывает,

«Постправда» – это трансформированная социальная реальность, в которой важность объективных фактов снижается за счет роста значимости субъективных факторов – личных убеждений, корпоративной солидарности, эмоций.

теряет актуальность и остается невостребованной. Препрежние стандарты верификации утрачиваются, что создает условия для манипуляции мнениями целых социальных групп⁵.

Само явление дезинформации не ново. Однако «фальшивые новости» превращаются в опасный дедтонатор в контексте таких современных факторов, как:

- ▶ мгновенное распространение и глубокое проникновение информации в цифровой коммуникационной среде;
- ▶ новые технологии социально-сетевого взаимодействия;
- ▶ обострение социального неравенства, значительный протестный потенциал в социуме;
- ▶ деградация системы международного права, рост конфликтного потенциала и конфронтации в международных отношениях.

Противоборство на международной арене разворачивается сегодня в военно-политическом аспекте, но прежде всего в информационном, кибернетическом, культурном, когнитивном измерениях.

Неуклонно растет роль невоенных способов достижения стратегических политических целей, которые по своей эффективности превосходят традиционные силовые средства.

В результате современные конфликты приобретают комплексный характер, проявляющийся в комбинировании силового воздействия с информационно-психологическим противоборством.

В силу этого для обозначения качественно новой комплексности и многомерности современной войны был предложен термин «гибридный», характеризующий беспрецедентное сочетание мер силового и несилового воздействия на противника в реальном масштабе времени⁶. **Фейк-ньюс являются одним из ведущих инструментов гибридной войны⁷.**

¹ 2019 Edelman Trust Barometer Global Report // https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-03/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads. С. 20.

² Langin K. Fake news spreads faster than true news on Twitter—thanks to people, not bots // <https://www.sciencemag.org/news/2018/03/fake-news-spreads-faster-true-news-twitter-thanks-people-not-bots>.

³ Klein D., Wueller J. Fake News: A Legal Perspective // *Journal of Internet Law*. Apr. 2017. // <https://ssrn.com/abstract=2958790>.

⁴ Стецко Е. Fake news и феномен пост-правды: информационно-политические тренды года. 2017 // <https://easaily.com/ru/news/2017/11/20/fake-news-i-fenomen-post-pravdy-informacionno-politicheskie-trendy-goda>.

⁵ Post-truth is Oxford Dictionaries' word of 2016 // <https://www.dw.com/en/post-truth-is-oxford-dictionaries-word-of-2016/a-36408645>

⁶ Кучинская М.А. Феномен гибридизации современных конфликтов: отечественный и западный военно-политический дискурс // *Проблемы национальной стратегии*. 2018. № 6 (51). С. 122-123.

⁷ Кошкарлова Н.Н. Фейковые новости: креативное решение или мошенничество? // *Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin)*. 2018. 2 (191). С. 14.

Может ли регулирование противодействовать дезинформации?

Регуляторная деятельность с целью борьбы с «фальшивыми новостями» ведется достаточно активно в целом ряде юрисдикций.

В настоящее время возможно обозначить следующие направления специального регулирования отношений, связанных с распространением заведомо фальшивой новостной информации в иностранных государствах (рис. 1):

1) государственное регулирование, которое можно разделить на:

а) правовое (рис. 2);
б) иное: организационное, информационное, экономическое и пр. (рис.3);

2) негосударственное: отраслевое саморегулирование, общественные инициативы (Рис. 4).

Государственное правовое регулирование отношений, связанных с распространением «фальшивых новостей»

Подходы к государственному правовому регулированию распространения «фальшивой информации» формируются в национальных юрисдикциях по трем основным направлениям (рис. 2):

- ▶ регулирование деятельности онлайн-платформ (социальных сетей);
- ▶ регулирование деятельности лиц, непосредственно распространяющих ложную информацию;
- ▶ регулирование рекламной деятельности в сети Интернет.

Регулирование деятельности онлайн-платформ, социальных сетей, сайтов в сети Интернет как инструмент борьбы с «фальшивыми новостями»: национальные практики

ГЕРМАНИЯ

Закон ФРГ 2017 г., направленный на снижение ненависти в Сети, считается одной из наиболее жестких законодательных инициатив по регулированию коммуникации в Интернете. По некоторым оценкам, закон «представляет собой наиболее амбициозную попытку западной демократии проконтролировать происходящее в соцмедиа».

Согласно его положениям соцсети обязаны создать для пользователя возможности пожаловаться на публикации

(комментарии, видеоконтент и проч.), содержащие оскорбления, клевету, угрозы, оскорбление государства, подстрекательство к незаконным действиям, богохульство. В сущности, речь идет о нарушении более двух десятков статей УК Германии через публикации в Сети. Формулировки закона таковы, что под его действие подпадают не только непосредственно социальные сети, но также мессенджеры и облачные хранилища.

Примечательно, что после принятия закона Facebook сообщил о найме в Германии нескольких сотен сотрудников для работы с жалобами на незаконный контент и общего мониторинга публикуемой информации.

Случаи применения закона: блокировка сетью Twitter аккаунта сатирического издания Titanic за содержащую оскорбления публикацию, удаление публикации с аккаунта Twitter, принадлежащей одному из инициаторов и авторов закона – министру юстиции Хайко Маасу.

В марте 2018 г. было принято решение доработать закон в связи с многочисленными критическими замечаниями относительно массового удаления контента. Было решено предоставить пользователям возможность оказать содействие социальным медиа в создании независимых органов для рассмотрения спорных ситуаций.

ФРАНЦИЯ

В ноябре 2018 г. по инициативе Президента Э.Макрона с целью борьбы с дезинформацией в ходе выборов был принят закон о фейк-ньюс. Закон дает определение «фальшивых новостей»: «ошибочные утверждения или оценки, или же новости, искажающие факты с целью повлиять на ход голосования».

Закон нацелен на ужесточение правил работы медиаплощадок и соцсетей в период проведения предвыборной кампании. Многие представители политического истеблишмента считают закон как минимум неприменимым, а как максимум – опасным.

На протяжении трех предвыборных месяцев французские власти получают право удалять размещенный в соцмедиа «фейковый» контент, блокировать опубликовавшие его сайты, отслеживать финансовые потоки, спонсирующие распространение контента. Нововведение опирается на закон 1881 года о распространении «ложных новостей».

Основные положения нового закона:

- ▶ онлайн-платформы, такие как Facebook, Twitter и YouTube, обязаны публиковать данные о заказчиках и стоимости размещения контента и рекламных кампаний, а также спонсорах (мера, заимствованная из американского закона «О честной рекламе»);
- ▶ Высший совет по аудиовизуальным средствам Франции (CSA) наделяется новыми полномочиями по мониторингу исполнения положений закона онлайн-платформами – право единолично отзываться лицензию на вещание у теле- и радиисточников, уличенных в распространении ложной информации или работе на иностранное государство;
- ▶ судья уполномочен использовать «любые правовые средства» при получении сигнала от индивида, госслужащих или политических групп.

Примечательно, что по настоянию французского комитета по культуре определение борьбы с «фальшивыми новостями» было заменено на «борьбу с манипуляцией информацией», что вывело из-под действия закона сатиру.

Для «фальшивых новостей» определены три критерия:

- ▶ они должны быть обнародованы;
- ▶ преднамеренно искажены в серьезном масштабе;
- ▶ вести к нарушению мира или же компрометировать итоги выборов.

Основываясь на положениях нового закона, в апреле 2019 года платформа Twitter удалила спонсированную правительством агитационную кампанию, так как она нарушала французские стандарты прозрачности рекламы. Соцсеть не была уверена, верно ли она трактует положения нового закона, и предпочла перестраховаться. По мнению представителей власти, прецедент был вызван несоблюдением платформой требований закона.

Регулирование деятельности лиц, непосредственно распространяющих ложную информацию, как инструмент борьбы с «фальшивыми новостями»: национальные практики

СИНГАПУР

9 апреля 2019 г. власти Сингапура приняли жесткий закон против манипуляции и дезинформации в Сети, направленный на то, чтобы «оградить общественность от недостоверной информации».

Новая мера позволяет властям обязывать интернет-сайты удалять или корректировать материалы, которые будут сочтены недостоверными. Эксперты полагают, что с принятием закона сингапурские власти могут получить эффективные рычаги воздействия на международные корпорации – Facebook, Twitter, Google, имеющие азиатские представительства именно в Сингапуре. За отказ удалять недостоверную информацию онлайн-площадки будут обязаны выплачивать внушительные штрафы.

Физические лица, уличенные в нарушении закона, помимо штрафа могут быть приговорены к ограничению свободы сроком до пяти лет. Создатели фейковых аккаунтов или ботов могут быть оштрафованы на сумму до 1 млн сингапурских долларов или получить срок до 10 лет лишения свободы. Закон распространяется также на социальные медиа и новостные сайты.

Правозащитниками отмечается, что понятие «фейковые новости» прописано в законе расплывчато, что создает излишне широкое поле для интерпретаций. Неясным остаются важные технические аспекты правоприменительной практики, в частности – распространение положений закона на зашифрованные чаты. Под угрозой оказываются популярные в Сингапуре мессенджеры Telegram и Whatsapp.

Human Rights Watch в Азии выступила с резкой критикой инициативы сингапурского правительства по наблюдению за частными чатами, назвав ее «безумной».

В свою очередь представители госорганов убеждены, что нововведение защитит граждан от недостоверной информации. Они подчеркивают: закон ставит своей целью контролировать не мнения и позиции, но только лишь распространение заведомо ложной информации, ботов, троллей и «фейковых» аккаунтов. Законом предусмотрена возможность опротестования решения властей в судебном порядке.

ФИЛИППИНЫ

29 августа 2017 г. в стране был подписан Республиканский акт №10951, устанавливающий наказание в виде лишения свободы на срок до 6 месяцев и штрафа в размере до 200 000 песо (3,9 тыс. долл. США) за распространение «фальшивых новостей».

В соответствии с пунктом 18 статьи 154 указанного акта любое лицо, публикующее «фальшивые новости», которые могут поставить под угрозу общественный порядок или нанести ущерб доверию к государству, будет привлечено к ответственности в виде лишения свободы на срок от одного дня до шести месяцев и штрафа в размере от 40 000 до 200 000 песо.

Согласно той же статье наказание применяется также к тем, кто выступает устно, поощряя неповиновение закону, публикует официальный документ без надлежащих полномочий и анонимно издает листовки⁸.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Федеральный закон от 18.03.2019 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает специальную процедуру блокировки в случае обнаружения недостоверной информации на ресурсе, являющемся сетевым изданием.

Генеральным прокурором РФ или его заместителем направляется обращение в Роскомнадзор, который направляет уведомление о необходимости удаления недостоверной информации в редакцию сетевого издания. Если редакция сетевого издания незамедлительно не удаляет информацию, Роскомнадзор направляет операторам связи требование о принятии мер по ограничению доступа к соответствующему сетевому изданию. Данный порядок не применяется в случае обнаружения недостоверной информации на информационном ресурсе, являющемся новостным агрегатором.

Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 13.15) установлены дифференцированные штрафы за правонарушения, связанные с распространением недостоверной информации, в том числе наложение административного штрафа на граждан в размере до 400 тыс. рублей (6,153 тыс. долл. США); на должностных лиц – от 600 тыс. до 900 тыс. рублей (13,8 тыс. долл. США); на юридических лиц – от 1 млн до 1,5 млн рублей (23 тыс. долл. США).

⁸ RA 10951 Anti Fake News Law in the Philippines - Penalty up to ₱20 Million, 20 years imprisonment // <https://www.pesoreserve.com/2017/09/ra-10951-anti-fake-news-law-in.html>

Необходимость введения закона о фейковых новостях обосновывается тем, что дезинформация по социально значимым темам может повлечь целый комплекс серьезных угроз – от финансово-экономических и социально-политических до угроз жизни и здоровью граждан. Предполагается, что закон может быть доработан на основании мониторинга правоприменения. Новая мера может ограничить работу лишь тех СМИ, которые используют «фальшивые новости» для поднятия рейтинга.

Регулирование рекламной деятельности в сети Интернет как инструмент борьбы с распространением недостоверной новостной информации: национальные практики

ИРЛАНДИЯ

В 2017 году в Ирландии был представлен законопроект «Онлайн-реклама и соцсети (транспарентность) 2017» (Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017).

Данный законопроект предлагает регулировать «политическую рекламу», то есть рекламу, размещаемую с целью влияния на результаты референдума или выборов, увеличения популярности определенной партии или кандидата на выборную государственную должность, влияния на результаты спора компаний или голосование в парламенте.

Законопроект запрещает политическую рекламу, финансируемую из средств государственного бюджета. Он обязывает всех лиц, размещающих политическую рекламу, с помощью «бегущей строки» информировать зрителей о ее спонсорах и заказчиках (аналогично с традиционными офлайн-материалами схожего содержания). Нарушение указанных правил может повлечь уголовную ответственность: штраф до 10 тыс. евро или тюремное заключение до 5 лет (или и то, и другое). Также законопроект предусматривает аналогичную ответственность за управление «ботом» в политических целях (бот – это 25 и более отдельных учетных записей или профи-

Ирландская Межведомственная группа по безопасности избирательного процесса и дезинформации (IDG) в докладах 2019 года установила, что масштабы распространения фейковых новостей в рамках избирательного процесса в Ирландии пока относительно невелики. Вместе с тем распространение дезинформации в Интернете и возможные кибератаки на избирательную систему создают существенные риски⁹.

⁹ Policy Information: Overview- Regulation of Transparency of Online Political Advertising in Ireland (14 February 2019) // <https://www.gov.ie/en/policy-information/7a3a7b-overview-regulation-of-transparency-of-online-political-advertising/>

лей, управляемых одним пользователем, но маскируемых под не связанные между собой учетные записи).

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Проект закона «О честной рекламе» (Honest Ads Act) в Соединенных Штатах Америки представлен на голосование в Сенат США 19 октября 2017 г., прошел два чтения и передан на рассмотрение в Комитет по правилам и управлению Сената (Committee on Rules and Administration)¹⁰.

Основными центрами распространения «фальшивой» политической информации законопроект признает онлайн-платформы. В пояснительной записке отмечается, что цифровые платформы, такие как Facebook – социальная сеть с 210 миллионами американских пользователей, что почти в десять раз больше, чем абонентская база крупнейшего национального провайдера кабельных или спутниковых сетей, – имеют гораздо меньше обязательств, тогда как объем именно цифровой политической рекламы увеличивается по экспоненте (в ходе последних выборов Конгресс на нее потрачено 1,4 млрд долл.).

Документ предполагает расширение ответственности цифровых платформ. В том числе требования публикации записей, сопровождающих рекламные объявления, с описанием целевой аудитории рекламы и средней ставки оплаты за рекламу; ведение цифровыми платформами (с 50 млн или более уникальных посетителей в месяц) детального учета покупателей политической рекламы, чьи совокупные запросы на политическую рекламу на этой платформе в течение 12 месяцев превышают 500 долл. США.

За нарушение установленных требований предусматриваются штрафы до 5000 долл. США или лишение свободы на срок до 5 лет.

Нерегуляторные способы противодействия распространению «фальшивых новостей»

а) государственные инструменты для проверки фактов («фактчекинг»):

- ▶ Правительственный сайт Сингапура «Фактически» (Factually) для «разъяснения популярных ошибочных представлений о государственной политике или неверного восприятия общественных вопросов, что может нанести ущерб социальной гармонии Сингапура»;
- ▶ Правительственный сайт Катара «Снимите блокаду» (Lift the Blockade);
- ▶ В Чешской Республике функционирует Центр противодействия терроризму и цифровым угрозам.

в) комплексное повышение медиаграмотности:

- ▶ программы повышения медиаграмотности, такие как «День безопасного Интернета» по обучению

¹⁰ A Bill to enhance transparency and accountability for online political advertisements by requiring those who purchase and publish such ads to disclose information about the advertisements to the public, and for other purposes (S.1989 – Honest Ads Act. 115th Congress (2017–2018)) // <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/senate-bill/1989/text>

ответственному использованию цифровых технологий в Сингапуре;

Важно, чтобы инициативы «фактчекинга» на национальном или наднациональном уровне не превращались в инструменты ограничения свободы слова, пропаганды или ведения информационной войны.

Так, Европейской службой внешнеполитической деятельности в апреле 2015 года была создана Оперативная рабочая группа по стратегическим коммуникациям (East StratCom Task Force) с целью противостоять якобы дезинформационным кампаниям со стороны России. В марте 2018 года нижняя палата парламента Нидерландов призвала упразднить рабочую группу.

- Канада, Тайвань, Италия представили учебные планы для развития у детей навыков различения ложной и достоверной информации;

г) взаимодействие с целевой отраслью:

- мероприятия, побуждающие отрасль активизировать собственные усилия по борьбе с «фальшивыми новостями» и онлайн-«аналитикой» (например, проводимое Европейской комиссией мероприятие «Коммуникация на онлайн-платформах»).

д) поддержка исследований по применению технологий искусственного интеллекта для борьбы с «фальшивыми новостями»:

- Научный фонд США поддерживает проекты, занимающиеся автоматизацией обработки жалоб на информацию. Аналогичная деятельность ведется в Австралии.

Негосударственное регулирование отношений, связанных с распространением заведомо ложной новостной информации

ПРИМЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Пользовательские инициативы и алгоритмы для саморегулирования технологических компаний:

- инструмент, позволяющий пользователям Facebook отправлять вызывающие сомнение новости на проверку фактов в Международную сеть фактчекинга (International Fact Checking Network, IFCN). Эта инициатива, запущенная в 2017 г., сотрудничает со СМИ государств – членов ЕС;
- пользователи WeChat из Китая могут сообщать другим пользователям и даже целым чат-группам о появлении ложной информации, нажав кнопку на странице профиля. Отчеты проверяются сотрудниками WeChat, которые составляют базу данных «фальшивых новостей» для определения аналогичного контента с целью его автоматической блокировки в будущем;

- меры Facebook: удаление поддельных аккаунтов; повышение прозрачности рекламы (дезинформация может распространяться в Интернете через таргетированную рекламу, поэтому к концу 2019 года любой пользователь Facebook сможет увидеть все рекламные объявления любой страницы, даже если он не входит в целевую группу для этой рекламы); отслеживание спамеров; улучшение ленты новостей (присвоение определенной информации, такой как спам и «фальшивые новости», низкого рейтинга для снижения частоты ее появления в ленте пользователей);
- инициативы компании Google: разрешение издателям осуществлять пометки статей с «проверенными фактами» (эта функция была опробована в США, Великобритании, Германии, Франции, Бразилии, Мексике и Аргентине и применяется повсеместно), в том числе с применением специальных инструментов и платформ Google; удаление из поисковой выдачи ложных сайтов или сайтов, вводящих в заблуждение, удаление ложных, неприемлемых и вредоносных рекламных объявлений.

Общественные инициативы

Основным примером общественных инициатив по борьбе с «фальшивыми новостями» являются общественные инструменты «фактчекинга»: <http://www.snopes.com/>; <http://realorsatire.com/>; <https://mediabiasfactcheck.com/>.

Поиск оптимального сочетания решений в целях регулирования отношений по противодействию «фейк-ньюс»

ПРОБЛЕМА 1. КАК НАЙТИ БАЛАНС МЕЖДУ СВОБОДОЙ СЛОВА И БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Очевидная и трудная для реагирования проблема молниеносного и необратимого распространения разнородной информации в сети Интернет вызывает по-

Интернет должен быть свободным, открытым и доступным; пользователи должны понимать правила, применимые к ним, когда они находятся в Сети; личные данные должны уважаться и использоваться надлежащим образом; для защиты пользователей Интернета, особенно детей, должны применяться меры безопасности; технологические компании несут ответственность перед своими пользователями; права человека в реальном мире должны быть равно защищены в Интернете; ни одна технология не может быть по своей сути хорошей или плохой; социальные и экономические выгоды, связанные с новыми технологиями, должны распределяться справедливо.

всеобщие дискуссии об оптимальном подходе к правовому регулированию, дабы избежать ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Прежде всего, речь идет об обеспечении свободного обмена информацией, который лежит в основе современной экономики.

Вместе с тем требуют соблюдения и другие базовые принципы регулирования распространения информации в сети Интернет.

Регулирование данной сферы не должно становиться инструментом политического противостояния. Так, в апреле 2018 года в Малайзии вступил в силу закон о «фальшивых новостях», принятый прежним составом парламента, вызвавший критическую реакцию в экспертном сообществе и в социуме. В августе 2018 г. он был отменен как представляющий угрозу свободе выражения мнений. Новый созыв парламента Малайзии начал масштабную программу законодательных реформ, нацеленную на изменение правовых норм, которые ранее могли быть предметом злоупотребления для ограничения основных прав и свобод граждан, в частности подавления инакомыслия.

ПРОБЛЕМА 2. КАК НАЙТИ БАЛАНС МЕЖДУ ИМПЕРАТИВНЫМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕМ

Выработка стратегии государственного реагирования на распространение недостоверной информации в сети Интернет – это не только достижение баланса между свободой и безопасностью информационной среды, но и поиск баланса между императивным регулированием и саморегулированием.

С юридической точки зрения недостоверная информация может быть представлена самыми разными способами, что определяет содержание правовых мер, разрабатываемых и принимаемых в настоящее время в ряде стран мира. Формируемые правоотношения могут подпадать под нормы гражданского, административного, уголовного права.

Вопросы борьбы с фейк-ньюс неразрывно связаны с решением общих для России и зарубежных стран проблем распространения информации в цифровой среде:

- ▶ неопределенность цифрового суверенитета государств и трудность применения национального законодательства к иностранным лицам, действующим в национальном сегменте сети Интернет

(в том числе отсутствие единого подхода к определению границы национального сегмента сети Интернет);

- ▶ отсутствие ресурсов, достаточных для должного уровня контроля за распространением недостоверной информации в сети Интернет;
- ▶ фрагментарное регулирование прав и обязанностей создателей контента (владельцев информационных ресурсов), информационных посредников, потребителей информации при обращении контента;
- ▶ отсутствие эффективной и гибкой системы мер принуждения в случае неисполнения обязанностей по ограничению оборота недостоверной информации (блокировка зачастую является единственной мерой принуждения);
- ▶ само по себе правовое регулирование не способно в полной мере ответить на вызовы распространения информации в цифровую эпоху и должно сочетаться с иными способами регулирования отношений:
- ▶ выстраиванием гибкого продуктивного отраслевого сотрудничества – с цифровыми платформами, пользовательскими сообществами, экспертным и журналистским сообществом, институтами гражданского общества;
- ▶ содействием формированию в обществе культуры высоких стандартов качества и достоверности производимой информации, а также культуры социального сетевого взаимодействия в Интернете (в том числе поощрением инициатив общественного «фактчекинга»);
- ▶ долгосрочными мерами повышения медиаграмотности, социальной ответственности, в том числе при повторном распространении информации (sharing, reposting).

Пока доля пользователей, которые выбирают критический подход к потреблению новостной информации, очень мала.

Парламентарии призваны использовать возможности межпарламентского диалога для активизации обмена лучшими практиками и совместной выработки как взвешенных подходов к правовому регулированию, так и комплексных нерегуляторных мер содействия появлению новой культуры, которая отвечает запросам цифровой эры.

Только в случае успеха в борьбе с фальшивой информацией общество сможет перейти к использованию Интернета в режиме Web 3.0.

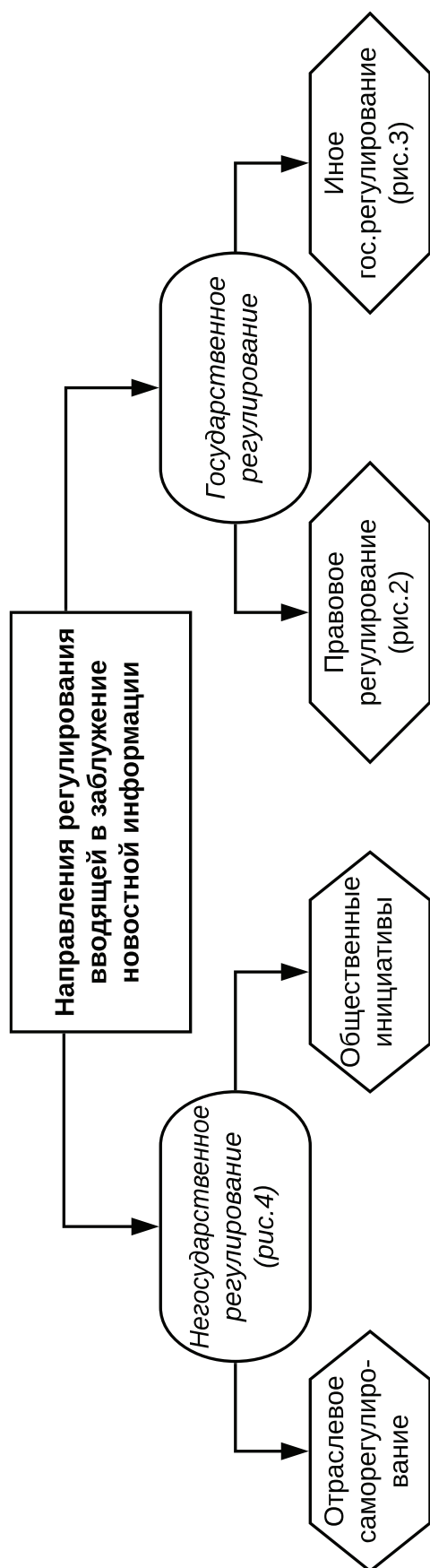


Рис. 1 Направления регулирования распространения вводящей в заблуждение новостной информации
На представленной карте указаны основные мировые практики борьбы с феноменом «фальшивых новостей».

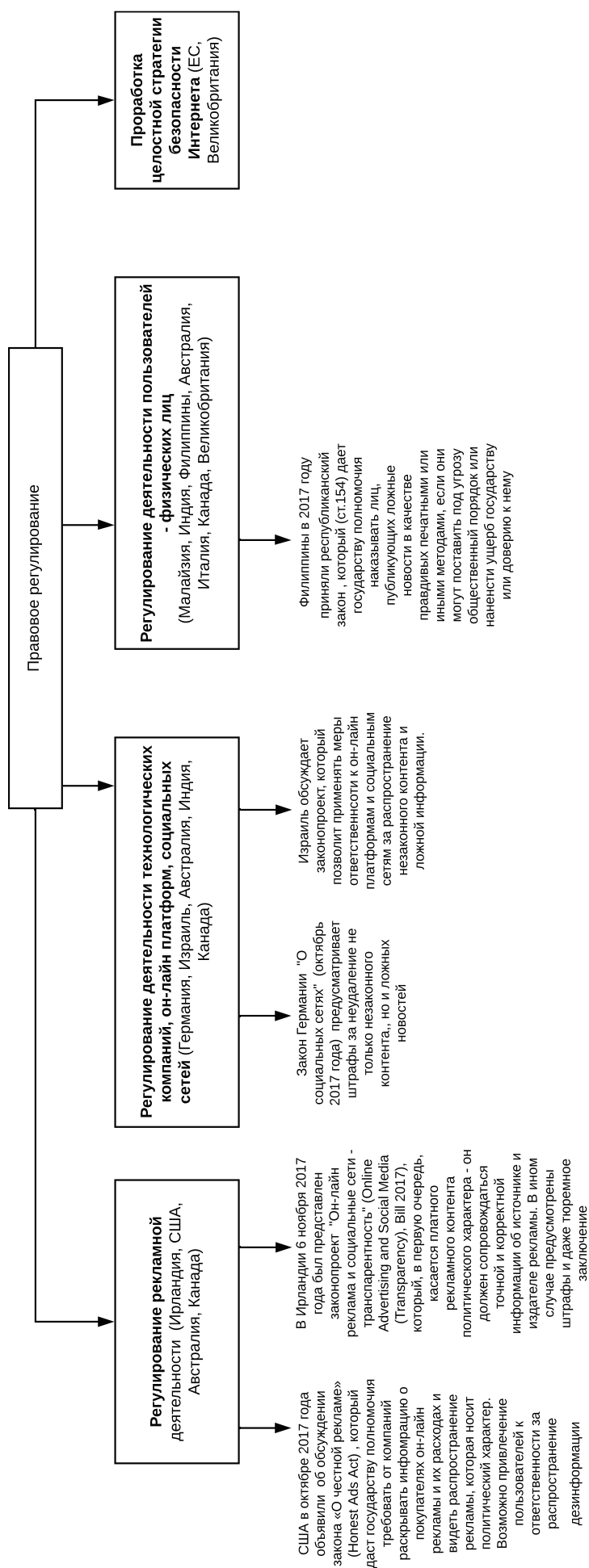


Рис.2. Правовое регулирование как часть направления государственного регулирования

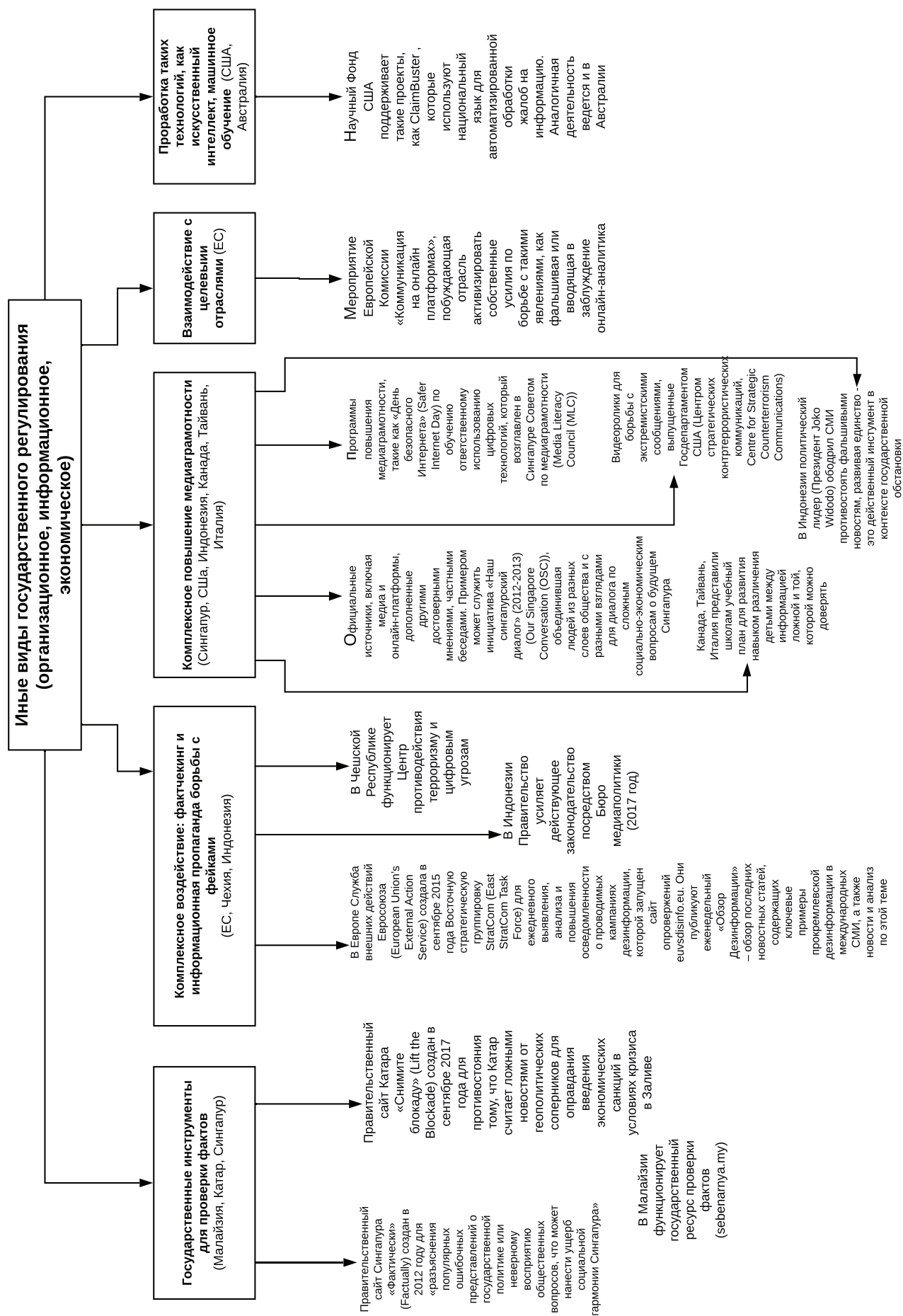


Рис. 3. Другие виды государственного регулирования

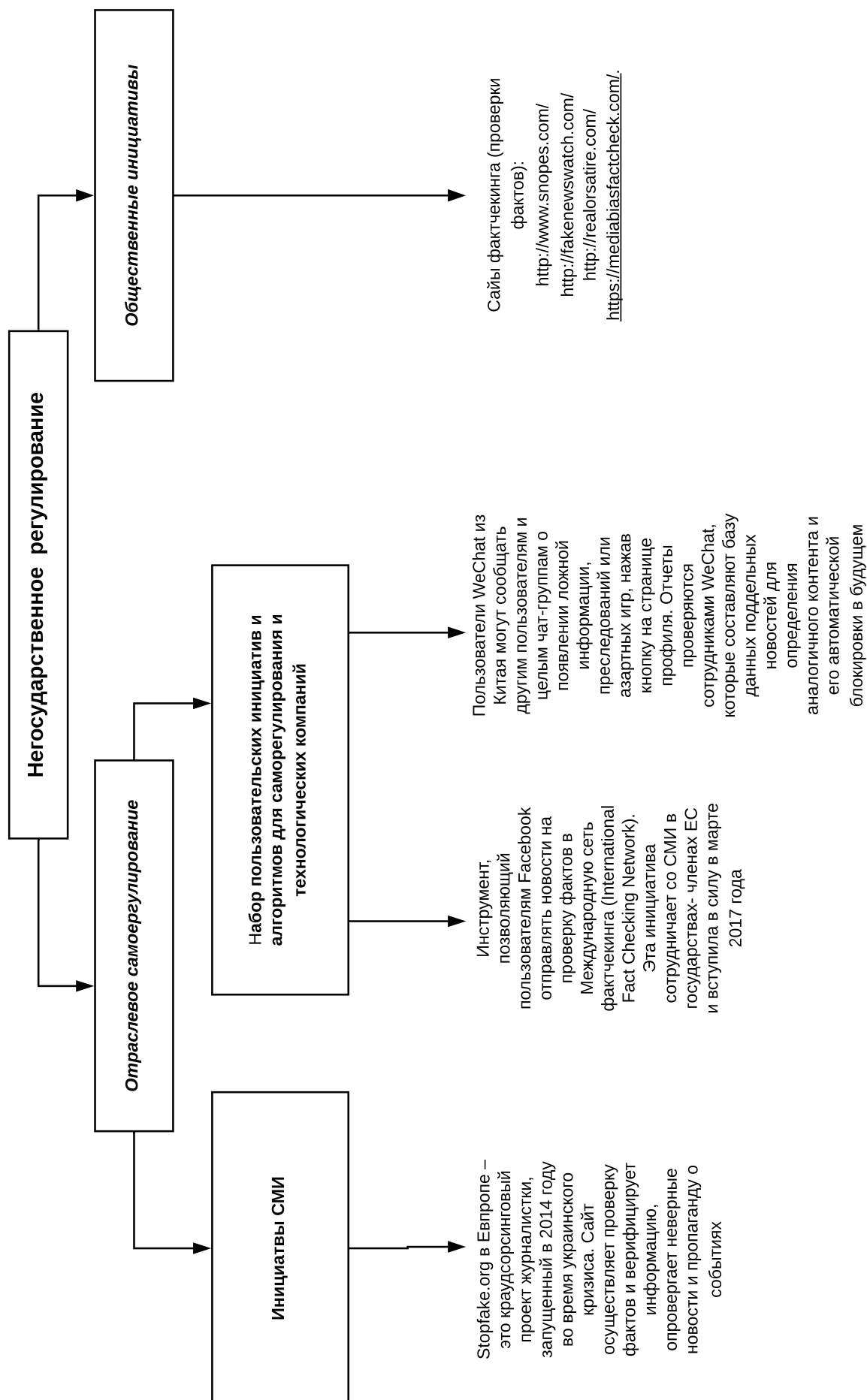


Рис. 4 Негосударственное регулирование



КРУГЛЫЙ СТОЛ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОВЕСТКА: ЭФФЕКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Э КРУГЛЫЙ СТОЛ: ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОВЕСТКА: ЭФФЕКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

1. Экологическое измерение устойчивого развития

В связи с резким увеличением населения планеты (с 3 млрд. в 1960 году до 7,7 млрд. в настоящее время) и необходимостью обеспечения экономического роста потребление природных ресурсов увеличилось. За этот период потребление энергетических ресурсов (угля, нефти, газа) выросло более чем в 2,5 раза; площадь пахотных земель увеличилась в 2 раза; объем потребления пресной воды для нужд сельского хозяйства, производства и водоснабжения населения - в 10 раз.

Экологический императив (или количество земли, необходимой для обеспечения продуктами одного человека) составляет 21,9 гектара, сейчас этот показатель равен 15,7 гектара на человека¹. Более 1,4 млрд человек не имеют доступа к чистой, безопасной воде. По мнению экспертов ООН, в XXI веке вода станет более важным стратегическим ресурсом, чем нефть и газ.

Развитие человечества происходит в условиях ограниченных биологических возможностей Земли. Многие страны в значительной степени исчерпали хозяйственную емкость своих территорий и испытывают дефицит природных ресурсов.

В странах Западной Европы критической проблемой является дефицит плодородных земель и энерго-ресурсов; в Африке и на Ближнем Востоке отмечается недостаток водных ресурсов; в Северной Америке для предотвращения загрязнения окружающей среды часть производственных мощностей была переведена в другие страны.

На Земле имеется три центра (крупных ареала) дестабилизации окружающей среды: Североамериканский, Европейский и Юговосточноазиатский.

В результате нарушается естественный круговорот веществ в биосфере и, как следствие, происходит гло-

бальное потепление. По данным МГЭИК² «чрезвычайно вероятно, что влияние человека было основной причиной потепления, наблюдаемого с середины XX-го столетия».

Корневые причины глобальных процессов в биосфере являются предметом научных дискуссий. Однако видимые признаки масштабных трансформаций очевидны – это повышение уровня моря, изменение количества и характера осадков; загрязнение атмосферы и водных объектов; сокращение биологического разнообразия; подтопление и опустынивание территорий.

В настоящее время влияние антропогенного фактора на окружающую среду сопоставимо с масштабами и интенсивностью природных процессов. Хозяйственная деятельность осуществляется на двух третях поверхности суши. В старопромышленных районах природные ландшафты полностью трансформированы. Синергия природных и антропогенных факторов проявляется в виде чрезвычайных ситуаций. Примерами развития опасных процессов в региональном и планетарном масштабах являются: экологическая катастрофа Аральского моря, прогрессирующее опустынивание и деградация трети сельскохозяйственных земель в мире, трансграничный перенос и накопление токсичных веществ в объектах животного мира, в том числе обитающих в Арктике и Мировом океане.

На планете остались ограниченные территории с ненарушенными или слабонарушенными экосистемами. В северном полушарии это природные ландшафты европейского севера и азиатской части России, большей части Канады, в южном полушарии - Амазония и часть Австралии.

В первой половине XX века в научных трудах В.И. Вернадского была выдвинута идея о переходе биосферы под воздействием деятельности человека в новое состояние – «ноосферу». В.И. Вернадский предупреждал, что это – «грозное время», опасность

¹ По оценкам Программы ООН по окружающей среде, или ЮНЕП (англ. UNEP, United Nations Environment Programme)

² Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК, [англ. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC](#))

которого следует изучать, чтобы предотвратить тяжелые последствия.

Имеются оценки неизбежности катастрофы, «откровенного хаоса» и «гибели человеческой цивилизации в том виде, в котором мы ее понимаем»⁴.

По данным ведущих аналитических центров³ глобальные трансформации в биосфере и негативные тенденции для человечества будут нарастать. Усилия международного сообщества по снижению выбросов в атмосферу, сбросов неочищенных стоков в водные объекты пока не приносят желаемого успеха в планетарном масштабе.

Все это свидетельствует об углублении противоречий во взаимодействии общества и природы. Возникает необходимость изменения парадигмы общественного развития, поиска новых путей гармонизации взаимодействия общества и природы.

В отличие от традиционных теорий экономического роста, целевой ориентацией которых является получение максимальной прибыли, суть концепции устойчивого развития состоит в обеспечении общественного развития без разрушения природных систем жизнеобеспечения. В настоящее время ЦУР⁵. Они охватывают четыре компонента: экономическое, социальное, экологическое развитие и формирование институциональной среды устойчивого развития.

2. Цели устойчивого развития

Международное сообщество на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. признало необходимость перехода к устойчивому развитию⁵.

Цели ООН в области формирования институциональной среды устойчивого развития охватывают два уровня. На национальном уровне актуально достижение цели «...содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффек-

тивных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях...». На наднациональном уровне приоритетом является достижение цели «...укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития...».

Цели экономического и социального развития в основном ориентированы на решение национальных и региональных проблем: ликвидация нищеты, продовольственная безопасность, здоровый образ жизни, гендерное равенство, качественное образование, экономический рост и занятость населения, индустриализация и инновации.

Цели экологического развития имеют глобальный характер: рациональное использование водных ресурсов, борьба с изменением климата и его последствиями, сохранение океанов, морей и морских ресурсов, защита и восстановление экосистем суши.

3. Проблемы устойчивого развития

Проблемы устойчивого развития находятся в центре мировой политики. Эти проблемы стали предметом рассмотрения на Санкт-Петербургском экономическом форуме⁶.

Антониу Гутерриш, генеральный секретарь ООН, от-

Президент Российской Федерации Владимир Путин подчеркнул: «Климат, экология стали объективными факторами мирового развития, проблемой, чреватой масштабными потрясениями, включая новый неуправляемый всплеск миграции, рост нестабильности и подрыв безопасности в ключевых регионах планеты».

метил, что проблема изменения климата приобрела масштабы, превосходящие предыдущие прогнозы. Он объявил о проведении в ООН в сентябре 2019 года саммита по климату и предложил подготовить конкретные предложения и инициативы.

Председатель Китайской Народной Республики Си Цзиньпин обратил внимание на приоритетность движения по пути зеленого развития, отметил необходимость надлежащей координации отношений между экономикой, обществом и окружающей средой.

Эти заявления участников международного форума в Санкт-Петербурге показывают, что экологические проблемы устойчивого развития актуальны для многих стран и мирового сообщества в целом.

4. Экспертная оценка

Приоритеты устойчивого развития в национальных документах стратегического планирования часто определяются в виде деклараций. Конкретные механизмы реализации приоритетов отсутствуют, игнорируются

³ Институт всемирного наблюдения, США (WorldWatch Institute, USA), Институт глобального климата и экологии имени академика Ю.А. Израэля, Россия

⁴ Национальный центр реконструкции климата, Австралия (National Centre for Climate Restoration, Australia - POLICY PAPER: Existential climate-related security risk: A scenario approach).

⁵ В 2015 году на саммите ООН по устойчивому развитию было определено 17 стратегических целей в программе «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (англ. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development).

⁶ В Санкт-Петербургском экономическом форуме в 2019 году участвовало 19 тысяч человек из 145 стран.

или подвергаются критике. Оппоненты считают, что концепция устойчивого развития не имеет достаточного научного обоснования, ее основные положения являются недостижимыми «лозунгами»⁷.

В документах стратегического планирования отмечаются «разрывы». Характерны следующие объективные причины низкой эффективности реализации принципов и приоритетов устойчивого развития на национальном и глобальном уровнях.

- ▶ **Во-первых**, недостаточное внимание уделяется изучению глобальных природных и экологических процессов, в том числе анализу естественных квазициклических изменений климата и трансграничного переноса в атмосфере химических веществ.

При отсутствии достаточной научной базы глобальные процессы становятся предметом политических деклараций. В итоге декларируемые цели нейтрализации глобальных угроз не достигаются. Если в 1970-2000 годах рост эмиссии парниковых газов в атмосферу составлял 1,3 % в год, то в 2000-2010 годах этот рост увеличился и составил 2,2 % в год⁸.

- ▶ **Во-вторых**, колоссальный технологический прогресс в основном ориентирован на удовлетворение потребительского рынка и максимизацию финансовой прибыли. В этих условиях возрастает конкуренция за использование ресурсов природных систем. Природопользование приобретает истощительный характер. Наиболее ценные природные территории, сохранение их эколого-экономических функций не определяются в качестве первичного базиса в реализуемых системах государственного и корпоративного управления.

- ▶ **В-третьих**, в мировой политике и в национальных юрисдикциях преобладает либеральная модель развития, не учитывающая причинно-следственные связи в системе «природа-человек-хозяйство».

В отраслевой политике природные ресурсы и население рассматриваются как факторы материального производства и формирования потребительского рынка. Механизмы участия населения в выработке стратегических и корпоративных решений не совершенны или отсутствуют. Не оптимален регламент компенсаций за нанесенный экологический вред окружающей среде в результате хозяйственной деятельности.

- ▶ **В-четвертых**, истощение природных ресурсов становится ключевым фактором глобальных транс-

формаций в межгосударственных отношениях. Отдельные страны-импортеры ресурсов стремятся собственные ресурсо-сырьевые проблемы перевести в разряд международно-политических, затормозить развитие других стран, любым способом получить доступ к источникам сырья и обеспечить большую выгоду, чем страны-владельцы ресурсов.

- ▶ **В-пятых**, доминирует отраслевой подход к определению приоритетов устойчивого развития. Происходит накопление частных знаний при отсутствии интегрального диагностического анализа всей системы «природа – общество – хозяйство». Вследствие этого возникают пробелы в стратегическом планировании. Политика и меры в сфере рационального природопользования и экологической безопасности традиционно определяются после принятия программ социально-экономического развития (после принятия хозяйственных решений).

Перед правительствами и парламентариями, народами разных стран стоят серьезные вызовы. В этих условиях необходима целенаправленная, эффективная деятельность по созданию институциональных предпосылок для практического решения экологических задач на национальном и наднациональном уровнях.

Не учитываются структурные, функциональные, зональные особенности природных систем, их ассимиляционная емкость, которая определяет способность экосистем к самовосстановлению и самоочищению в условиях техногенных воздействий.

5. Приоритеты и способы решения экологических задач

Программный документ ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» содержит 169 задач. Так, например, в рассматриваемый период требуется:

- ▶ обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех;
- ▶ адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах;
- ▶ обеспечить защиту морских и прибрежных экосистем;
- ▶ восстановить деградировавшие земли и почвы и другое.

Эти задачи надлежит решить в условиях глобальных трансформаций, которые характеризуются изменением природных, экологических, экономических, демографических и иных условий.

Приоритет 1 – развитие национальных экономик, формирование региональных природно-хозяйственных систем в пределах хозяйственной емкости крупных экосистем.

⁷ Рациональное природопользование: международные программы, российский и зарубежный опыт. Серия «Устойчивое развитие: проблемы и перспективы». Российская академия наук. 2010.

⁸ United Nations Environment Programme (UNEP). Executive Summary // Bridging the Emissions Gap: A UNEP Synthesis Report. — Nairobi, Kenya : UNEP, November 2011. — P. 8. — ISBN 978-92-807-3229-0. UNEP Stock Number: DEW/1470/NA; International Energy Agency (IEA). Executive Summary (English) // World Energy Outlook 2011. — Paris, France : IEA, 2011. — P. 2. Архивная копия от 19 октября 2013 на Wayback Machine.

Актуальным для всех стран, независимо от уровня развития, является выработка приоритетов и способов обеспечения экологической безопасности, которые должны быть согласованы с закономерностями функционирования биосферы. На экспертном уровне предложены следующие приоритеты и способы решения системных экологических проблем.

Формирование и функционирование крупных экосистем во многом определяется энерго- и массообменом между природными системами суши и морской акватории (примером является круговорот воды в бассейнах рек и морей).

Концепция управления крупными экосистемами внедрена в ряде стран. В США в рамках сопряженного территориального и морского (акваториального) планирования выделены экологические регионы⁹. В Западной Европе регулирование деятельности осуществляется в пределах «интегральных районов». Примером интегрального района является бассейн Северного моря, который охватывает сухопутные и морские территории нескольких государств. Инструментами управления являются совместная программа по защите окружающей среды бассейна и схемы морского пространственного планирования.

Этот опыт актуален для всех прибрежных государств, где координация программ комплексного управления речными бассейнами и морскими водными объектами отсутствует, а морское пространственное планирование регулируется отраслевыми нормативными документами.

Приоритет 2 – определение инструментария экологического зонирования территории для рационального использования и охраны земель (территориальных зон).

Зонирование территории осуществляется в соответствии с нормами земельного и градостроительного законодательства. Это законодательство позволяет менять целевое назначение земель, исходя из потребностей социально-экономического развития или в случае возникновения коммерческого интереса.

Термин «экологическое зонирование территории» законодательством не рассматривается. В результате объективно существующие природные системы и их составные части (таксоны), их компоненты (биоценозы, биотопы), которые объединены системой процессов энерго- и массообмена, не являются объектами зонирования.

В зависимости от географической широты и типов ландшафтных зон способность экосистем и их компонентов к самовосстановлению и самоочищению варьируется в широком диапазоне, реализуется в срок от нескольких лет до сотен лет и более. Эта особенность не

учитывается в проектной деятельности, в планировании территориального, социального и экономического развития.

В национальных практиках применяются директивный и индикативный подходы к стратегическому планированию. Директивное планирование предусматривает перенесение текущих тенденций на будущее развитие. Индикативное планирование основывается на анализе частных и агрегированных индикаторов, которые не в полной мере характеризуют реальное состояние экологических систем.

Применение инструментария экологического зонирования территории необходимо для объективной комплексной оценки структурных и функциональных особенностей природных территорий и объектов для организации рационального природопользования.

Приоритет 3 – определение наименее устойчивых к техногенным воздействиям природных объектов, их ассимиляционной емкости, которые являются индикаторами состояния трансграничных экологических систем.

В ряде стран ужесточение природоохранных требований привело к выводу крупных производств из внутриконтинентальных в прибрежные районы. В результате промышленные и коммунальные стоки непосредственно попадают в открытый океан.

Особенностью географического положения и гидрографической сети многих стран¹⁰ является то, что их сухопутные территории окружены внутренними и окраинными морями. Имеются водосборные бассейны с внутренним стоком (Байкал, Каспий, Арал и другие.). Эти водные объекты полностью или частично изолированы от Мирового океана. В Африке, на Ближнем Востоке, Юго-Восточной Азии водные ресурсы в бассейнах крупных рек используются одновременно многими странами. Соответственно экологическое состояние территорий и акваторий в значительной степени зависит от регулирования хозяйственной деятельности на водосборах, водного и гидрохимического режима рек, ассимиляционного потенциала устьевых областей рек, озер, внутренних и окраинных морей.

В национальных законодательствах, межгосударственных договорах, практиках управления трансграничными водными бассейнами отсутствуют четкие определения структурных и функциональных особенностей экологических систем, критерии и регламенты обеспечения их безопасности (защищенности) на основе оценки ассимиляционной емкости уязвимых природных объектов. Например, в Федеральном законе от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» не определено, что сохранение качества водного ресурса и биологического разнообразия уникального озера имеет первичное значение по отношению к сохранению природоохранного комплекса, расположенного на водосборной площади. В законодательстве не учитывается фактор трансграничного переноса загрязняющих веществ в озеро Байкал с территории другого государства.

⁹ *Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning. Interagency Ocean Policy Task Force / The White House Council on Environmental Quality, 2009). По физико-географическим и гидрографическим признакам выделены экорегионы: Северо-Восточный, Срединно-Атлантический, Южно-Атлантический, Великих озер, Карибского бассейна, Мексиканского залива, Западного побережья Тихого океана, Аляски.*

¹⁰ Характерно для России, стран Западной и Восточной Европы

Для диагностики состояния трансграничных водных бассейнов и выработки согласованных нормативных регламентов требуется объединение усилий ученых и инженеров разных стран в рамках реализации совместных экологических программ.

Приоритет 4 – определение квазициклических изменений климата.

Внутренние водные объекты аридной зоны, арктические природные ландшафты являются индикаторами глобальных изменений в климатической системе.

В XX веке наблюдались два многолетних цикла изменения уровня Каспийского моря (этот объект не имеет гидравлической связи с Мировым океаном). Амплитуда уровня моря в этих циклах составила от 2,5 до 4 метров¹¹. Исследователи из Московского университета имени М.В. Ломоносова установили, что в последние 2,5 тыс. лет амплитуда колебаний уровня Каспийского моря достигала 8 метров. Основной фактор такой динамики – многолетние (внутривековые) и межвековые изменения климатической системы.

Потепление в Арктике отмечалось в 1920-1930 годах. После 40-х годов XX века появились признаки похолодания. Похолодание в начале 80-х годов XX века вновь сменилось потеплением¹².

Политика и программы реагирования на возможные изменения климата должны учитывать не только результаты цифрового моделирования ожидаемого климата, но и объективные палеогеографические и исторические знания.

6. Смена экологической парадигмы общественного развития

Происходит межотраслевая диффузия знаний и технологий. Мир физической экономики, цифровой

Главным трендом современного развития является формирование технологических платформ, которые объединяют межотраслевых специалистов и трансформируют сложившиеся в природопользовании и экономике отраслевые стандарты и структуры.

и биологический миры сближаются. Новые технологии ускоряют динамику общественного развития, становятся доступными, обеспечивают коммуникации на междоустрановом уровне и формируют новую благоприятную среду для объединения усилий широкого круга государственных и негосударственных акторов для поиска системных решений по гармонизации социально-экономических и природоохранных приоритетов.

Наблюдаемые экологические проблемы являются следствием применения в течение длительного исторического периода «линейных моделей производства». Экологи многих стран (включая российских) рассматривают отходы производства и потребления как вторичное сырьё, подлежащее обязательной переработке.

«Циркулярная экономика» предполагает непрерывный оборот технических и биологических материалов. Переход к «циркулярной экономике» будет способствовать рациональному использованию ресурсов природных систем, сохранению благоприятной окружающей среды.

Реализация вышеуказанных подходов потребует пересмотра нормативов и приоритетов в экологической, экономической, социальной и нравственно-этической сферах.

Национальные природоохранные законодательства в части применения нормативов качества окружающей среды имеют признаки архаичности. Система контроля за загрязнением (воздействиями), основанная на учете показателя «предельно допустимая концентрация – ПДК», не способна предотвратить деградацию экосистем на приемлемом уровне. ПДК определяется как «критическая нагрузка одного вещества-загрязнителя». ПДК не отражает реального состояния трансформаций, происходящих в экосистеме под воздействием множества факторов. Имеются другие правовые коллизии и методические ограничения, которые мешают установлению режимов безопасного использования и охраны ценных природных территорий.

Эти проблемные вопросы мотивируют творческие коллективы ученых и парламентариев разных стран к объединению усилий для определения новых подходов, норм и механизмов решения экологических проблем.

Критически важно, чтобы глобальное партнерство осуществлялось на основе учета структурных и функциональных особенностей биосферы.

¹¹ Данные многолетних наблюдений гидрометеорологической службы.

¹² Данные Арктического и антарктического научно-исследовательского института Росгидромета, г. Санкт-Петербург.



КРУГЛЫЙ СТОЛ



РОЛЬ МОЛОДЕЖИ В РАЗВИТИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ОПЫТ И ПРИОРИТЕТЫ

КРУГЛЫЙ СТОЛ: РОЛЬ МОЛОДЕЖИ В РАЗВИТИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ОПЫТ И ПРИОРИТЕТЫ

Сегодня важной задачей структур управления на национальном и международном уровне является адаптация механизмов, созданных для решения проблем молодежи, под особенности новых поколений.

Первые международные молодежные организации начали появляться еще в середине XX века, а рекомендации по современной политике в отношении молодежи на национальном уровне впервые были сформулированы ООН в 1960-х гг. Фактически эти практики, предполагающие участие молодых граждан в решении актуальных для них проблем, в различных вариациях применяются и поныне.

Как на международном, так и на национальном уровне поощряется создание общественных организаций молодежи и их сотрудничество с органами власти в консультативных форматах. Чаще всего такие консультативные советы создаются при законодательных органах власти. При этом на локальном уровне молодежные организации в ряде стран могут активно участвовать в практической реализации политики, а на национальном – выступать как структуры, координирующие работу «на местах».

Выстраивая коммуникацию с молодежью, правительствам и бизнесу приходится учитывать не только интересы молодежи в целом, но и особенности, характерные для отдельных поколений, в частности «миллениалов» (Y) и «линкстеров» или «iПоколения» (Z). Оба поколения отличаются уверенным использованием цифровых технологий, способностью восприятия больших объемов информации, желанием учиться новому и вниманием к глобальным проблемам современности.

Восприимчивость поколений Y и Z к глобальным проблемам активно используется международными организациями, которые осуществляют программы поддержки молодежи. Устойчивый тренд в этой сфере – привлечение молодых людей к решению экологических, социальных, культурных и даже политических проблем на всех уровнях: так поощряется внимание наиболее активной части общества к этой повестке, а молодежь чувствует вовлеченность в процессы создания общего блага. Подобная работа ведется в ЮНЕСКО, ОБСЕ, Совете Европы.

Международное парламентское молодежное движение предоставляет активным молодым гражданам площадку для обсуждения и артикуляции своих интересов, возможность сотрудничества со «взрослыми» парламентами, является механизмом обучения и карьерного продвижения для поколений Y и Z.

При этом особенно важно, что современная молодежь формирует глобальное демократическое пространство благодаря тому, что в большинстве стран молодежный парламентаризм существует на всех уровнях – от локального до международного, а также благодаря всепроникающей цифровизации.

Широко распространено международное молодежное сотрудничество и в рамках международных организаций.

Вместе с тем в сфере отношений власти и молодежи нерешенным остается целый комплекс проблем:

- ▶ Критику международных организаций вызывает тот факт, что представители поколения Y пока составляют слишком скромную долю в структурах управления, в том числе, в парламентах. Сами представители этих поколений воспринимают такое положение дел негативно.
- ▶ Даже в развитых демократиях молодежные парламенты до сих пор не стали органами реального представительства интересов молодежи, превратившись в дискуссионные клубы и образовательные площадки, где молодые люди учатся основам парламентской работы, обмениваются опытом, участвуют во встречах с опытными депутатами. Утверждается, что молодежные парламенты воспроизводят бюрократическую систему и, следовательно, подвергаются критике за «оторванность от жизни» и бесполезность для общества.
- ▶ Системе молодежных парламентов во многих странах фактически противопоставляется большое количество НКО, которые, как правило, не имеют возможности так же системно взаимодействовать с органами власти, но занимаются решением конкретных проблем общества.
- ▶ Работа парламентов с молодежными организациями на национальном уровне, а также международные мероприятия часто оцениваются как «декоративные», не предполагающие ощутимых практических последствий. Во многом распространение таких оценок связано с недостатком информации о таких мероприятиях.
- ▶ Несмотря на широкую распространенность молодежных парламентов и активность других общественных молодежных структур, в целом, в их работу непосредственно включена лишь небольшая часть молодежи.

В результате в текущих условиях постановка целей и задач молодежной политики на всех уровнях, как и основной объем работы по ее реализации, остается делом «взрослых». При всех аппаратных и управленческих преимуществах такого традиционного подхода у него есть существенный недостаток: сами адресаты политики чувствуют себя исключенными из политического процесса, ощущают разочарованность в гражданском и политическом участии. Таким образом, важной задачей для национальных парламентов и международных парламентских структур является выработка механизмов более активного реального вовлечения поколений Y и Z в принятие политических решений и их реализацию.

Проблемы и вопросы

- ▶ Являются ли до сих пор актуальными универсальные рекомендации в сфере молодежной политики?
- ▶ Как трансформировать международные подходы к молодежной политике с учетом изменений самих молодых поколений?
- ▶ Как структуры законодательной власти могут использовать особенности поколений Y и Z для эффективной и взаимовыгодной коммуникации с ними?
- ▶ Целесообразно ли снижение возрастных барьеров участия в политике в современном мире (учитывая особенности поколения Z)?
- ▶ Нужно ли пересматривать возрастные рамки молодежи и как это делать?
- ▶ Как законодательными средствами стимулировать максимально широкое участие молодых поколений в обсуждении и принятии решений?
- ▶ Как привлечь локальных активистов и НКО к участию в выработке политики, взаимодействию с молодежными парламентами и органами власти?
- ▶ Как законодательная власть может способствовать укреплению международных связей между национальными НКО, занимающимися схожей проблематикой?
- ▶ Какие новые направления международного молодежного сотрудничества наиболее плодотворны с точки зрения самой молодежи?
- ▶ Являются ли молодежные парламенты эффективным инструментом для реализации молодежной политики в современных условиях?
- ▶ Является ли молодежный парламент адекватной формой политической социализации молодежи?
- ▶ Каковы перспективы развития правового статуса молодежных парламентов – наделения их правом законодательной инициативы, совершенствования правового определения понятий «молодежный парламент», «депутат молодежного парламента»?
- ▶ Как повысить долю молодых депутатов в парламентах?

Направления работы:

- ▶ создание цифровых площадок для обсуждения законодательных инициатив;
- ▶ расширение использования элементов прямой демократии на локальном уровне;
- ▶ наделение общественных молодежных организаций полномочиями в реализации политики;
- ▶ проектный подход в сотрудничестве с молодежными организациями.

Молодые поколения: особенности и проблемы

Адресаты молодежной политики

Несмотря на то, что не существует общепринятых возрастных рамок для точного определения «молодежи»

(от 14-16 до 24-35 лет по разным данным, отличающимся от страны к стране), сущностные характеристики этой социальной группы одинаковы по всему миру.

Прежде всего, молодежь – это люди, находящиеся в процессе перехода от детства к взрослости. Эта особенность указывает на амбивалентное положение молодых людей по всему миру: с одной стороны, они еще не обладают полным набором ресурсов зрелого человека (образование, материальная и финансовая опора, социальный статус, жизненный опыт), с другой – они наиболее энергичны, мотивированы, восприимчивы к новым технологиям и заинтересованы в будущем.

Одним из подходов к более точному определению «молодежи» является теория поколений, разработанная историками Уильямом Штраусом и Нилом Хау. Хотя теория создавалась в американском контексте, этот

Представители поколения Y

- ✓ Росли в условиях гиперопеки со стороны родителей, долго сохраняют с ними прочные связи.
- ✓ Уверенное освоение коммуникационных технологий.
- ✓ Способности к многозадачности.
- ✓ Стремление «выделяться из толпы», тяга к многообразию.
- ✓ Позднее взросление.
- ✓ Завышенные карьерные ожидания.

Представители поколения Z

- ✓ Не представляют жизни без информационных технологий.
- ✓ Адаптированность к неопределенности.
- ✓ Заинтересованность в науке.
- ✓ Мотивированность к решению глобальных задач, «изменить мир к лучшему».
- ✓ Ориентация на здоровый образ жизни, ответственность.
- ✓ Самостоятельность, индивидуализм.

подход к периодизации поколений распространился по всему миру и особенно часто применяется при описании последних четырех поколений¹:

- Бэби-бумеры (1943–1960),
- Поколение X (1961–1981),
- Поколение Y – миллениалы (1982–2004, в России – с 1987 по 2004)г.
- Поколение Z – линкстеры (с 2005 г.).

Таким образом, говоря о молодежи, исследователи, политики, международные институты чаще всего подразумевают поколения Y и Z. Интерес к исследованиям психологии, социо-культурных и политических ориен-

¹ Приведены даты, указанные У. Штраусом и Н. Хау, но в других исследованиях они могут отличаться.

таций, экономического поведения молодых людей, появившийся еще в середине XX века и сохраняющийся по сей день, позволил авторам выделить ряд особых характеристик людей, принадлежащих каждому из них.

Проблемы молодежи

Поколение Y считается наиболее хорошо исследованным с социально-психологической точки зрения среди других демографических групп. Это связано с ростом востребованности социологических данных об этом поколении со стороны политики и бизнеса.

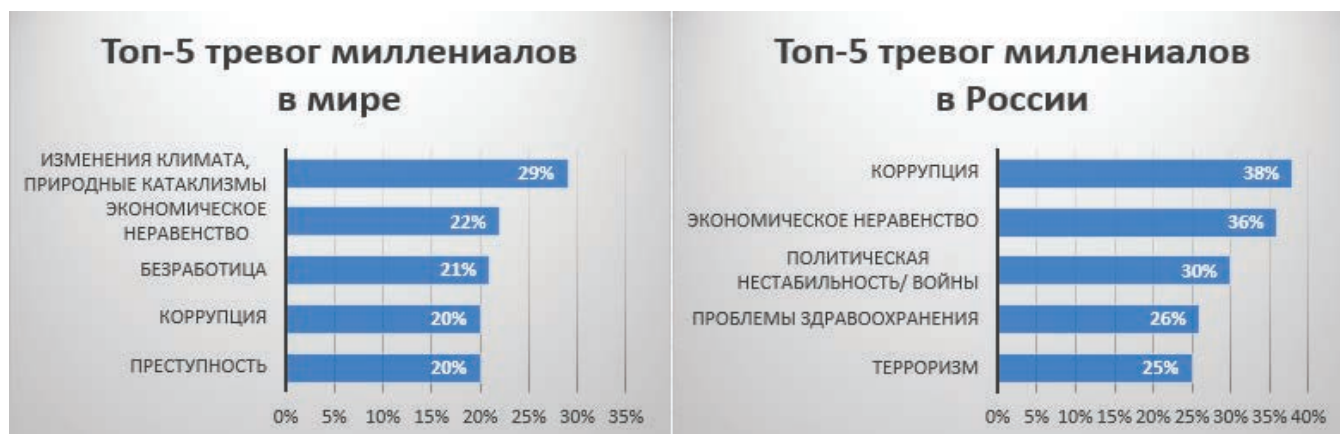
Миллениалы уже составляют существенную долю рынка труда и электоральной базы. Политтехнологам, маркетологам и работодателям важно понимать, каковы их жизненные ценности, интересы и проблемы.

Примечательны результаты Глобального исследования миллениалов-2019, которое проводилось консалтинговой компанией Deloitte. Задачей было выявить, что волнует людей 1984–2002 годов рождения в разных странах, в том числе в России.

Результаты показывают, что для молодых в России характерно более консолидированное мнение относительно важнейших проблем современности.

И для российских миллениалов, и для молодежи по всему миру первые места в рейтинге занимают глобальные социально-экономические проблемы, на решении которых сейчас фокусируется политика международных организаций.

Другой показатель исследования Deloitte – это уровень оптимизма поколения миллениалов. На шкале от 0 (абсолютный пессимизм) до 100 (абсолютный оптимизм) средний мировой показатель находится на уровне 39 – то есть ближе к полюсу пессимизма. Исследователи обращают внимание, что наиболее оптимистичны жители стран с развивающимися рынками, в то время как европейские миллениалы склонны к пессимизму. На международном уровне признается, что целый ряд проблем является специфическим для молодежи или касается в наибольшей степени именно молодых людей. ООН выделяет перечень наиболее значимых проблемных сфер и угроз благополучию молодых людей по всему миру.



Источник: Deloitte, The 2019 Global Millennial Survey



Источник: Deloitte, The 2019 Global Millennial Survey

✓ Окружающая среда	✓ Здоровье	✓ Голод и бедность
✓ Информация и коммуникации	✓ Подростковая преступность	✓ Вооруженные конфликты
	✓ Употребление наркотиков	✓ Образование
	✓ Проведение досуга	
	✓ Отношения со старшими поколениями	
✓ Участие в социальной жизни и принятии решений	✓ Гендерные проблемы	✓ Глобализация
	✓ Распространение ВИЧ/СПИДа	
	✓ Трудоустройство	

Международные институты и молодежная политика

На международном уровне молодежной политикой целенаправленно занимается целый ряд структур. Ниже представлены подходы ключевых организаций.

00H

Организация включает в группу молодежи людей 15-24 лет.

Проблемы молодежи на международном уровне начали обсуждаться с подачи ООН. В 1965 г. Организация опубликовала Декларацию о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами. За этой Декларацией последовали другие документы, посвященные обеспечению прав и развитию молодых поколений.

В 2016 г. Управление ООН по наркотикам и преступности и администрация Федерального округа Бразилии подписали соглашение, предусматривающее продвижение спорта в качестве инструмента для предотвращения преступности и наркомании среди молодежи. Соглашение является частью глобальной программы УНП ООН и базируется на идее использования спорта как источника позитивной социальной мотивации.

Примечательно, что в рамках самой ООН не существует постоянно действующей молодежной программы, однако Организация проводит ежегодный Молодежный форум. Кроме того, регулярно проводятся целевые ме-

роприятия, посвященные молодежной тематике, включая международные конференции. ООН работает и с национальными правительствами, и с властями на местном уровне. При этом в фокусе внимания Организации находится **молодежь в группе риска** – ее наиболее социально незащищенные группы.

ЮНЕСКО

У подразделения ООН по вопросам образования, науки и культуры есть специальная молодежная программа. ЮНЕСКО трактует возрастные рамки молодежи шире, чем ООН, учитывая разнящиеся национальные подходы к определению этого понятия.

Деятельность ЮНЕСКО по поддержке молодых людей опирается на Оперативную стратегию в отношении молодежи на 2014–2021 гг. Стратегия задает три центральных, с точки зрения организации, направления усилий:

- ▶ **разработка молодежной политики на международном уровне** (ЮНЕСКО осуществляет консультирование и предоставляет площадки для международного обмена опытом по разработке и реализации инклюзивной национальной молодежной политики);
- ▶ **содействие в развитии потенциала молодежи для подготовки к взрослой жизни** (ЮНЕСКО совместно с национальными правительствами, молодежными НКО и исследовательскими организациями разрабатывает программы, направленные на развитие образования и науки, подготовку молодых людей к профессиональной деятельности и участию в общественной жизни);
- ▶ **обеспечение гражданской сознательности и демократического участия молодежи, развитие социальных инноваций** (ЮНЕСКО занимается экспертно-информационным сопровождением молодежной политики на национальном и международном уровнях).

ОБСЕ

У ОБСЕ действует специальная молодежная программа, при этом Организация не определяет молодежь как конкретную возрастную группу.

ОБСЕ делает акценты на защиту молодежи, противодействие и профилактику экстремизма и радикализации, которые приводят к терроризму, продвигает межкультурный и межконфессиональный диалог, образовательную повестку, ценности толерантности и недискриминации, активное вовлечение в политическую жизнь. Постоянные полевые структуры в формате консультативных групп, занимающихся молодежной политикой, существуют при миссиях ОБСЕ в Албании, Сербии, Боснии и Герцеговине и Косово, а также при Офисе программ ОБСЕ в Астане.

Совет Европы

Молодежную политику в рамках Совета Европы осуществляет Конгресс местной и региональной власти. Организация также не задает возрастных рамок для молодежи, но предполагается, что эта политика направлена на людей 18-30 лет.

Приоритетное направление деятельности Совета Европы в данной сфере – содействие более активному участию молодых людей в общественно-политической жизни и принятии политических решений. Рамки этой работы очерчиваются как в специальных разделах основополагающих документов СЕ, так и в различных документах, посвященных проблемам молодежи.

С октября 2014 года Конгресс приглашает молодых людей из разных регионов Европы к участию в дебатах в ходе своих сессий. Представители молодежи отбираются по одному человеку от каждой страны из числа активистов молодежных организаций. Продуктивно работающим на площадке Конгресса молодым людям предлагается принять участие в реализации на местном уровне практического проекта по приоритетным темам повестки Конгресса. СЕ предоставляет для этого как экспертное сопровождение, так и помощь во взаимодействии с органами власти регионального и местного уровней.

СНГ

В рамках СНГ с 2005 года действует специальный Совет по делам молодежи, представительство в котором получают общественные организации стран-членов, занимающиеся молодежной тематикой. Деятель-

ность Совета основывается на Стратегии международного молодежного сотрудничества стран-участниц СНГ до 2020 года.

Европейский молодежный форум

Членами Европейского молодежного форума являются 41 молодежная организация европейского уровня и 40 национальных молодежных советов (включая и Национальный совет молодежных и детских объединений России).

Это организация специализируется исключительно на молодежной повестке. Форум представляет собой ассоциацию молодежных движений из европейских стран. Его целями являются:

- ▶ расширение участия молодежных организаций в политике;
- ▶ институциональное и функциональное развитие самих молодежных организаций;
- ▶ содействие решению социо-экономических проблем молодежи (прежде всего, трудоустройство);
- ▶ защита прав молодежи;
- ▶ сопряжение молодежной и экологической повесток.

В этих целях Форум ведет информационно-аналитическую работу, результаты которой предоставляет своим организациям-членам, а также широкой публике (например, анализ молодежных сегментов программ различных политических партий и объединений, участвующих в выборах); принимает участие и сам выступает организатором политических и культурных мероприятий; добивается учета своей позиции в документах Совета Европы.

Молодежная политика и организации на национальном уровне

Под государственной молодежной политикой в современной практике понимается система государственных приоритетов и мер, предусматривающих создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, а также развития ее потенциала в интересах государства.

Подразумевается, что такая политика будет содействовать общему развитию страны и ее социального, экономического и культурного потенциала; будет работать на сплочение общества, раскрытие его творческого созидательного потенциала, повышение конкурентоспособности и, как следствие, укрепление

Международное молодежное сотрудничество, которое осуществляется под эгидой СНГ, носит в основном гуманитарный характер. Стали регулярными международные мероприятия: лагерь «Славянское содружество», научный форум «Ломоносов», форумы «Диалог культур» и «Дружба без границ», научные и культурные конкурсы и фестивали (например, Дельфийские игры СНГ), слет «Дни молодежи Содружества».

национальной безопасности и рост благосостояния страны в целом.

Основными направлениями молодежной политики по всему миру являются: **образование, трудоустройство, здоровье, досуг и вовлечение молодого поколения в политическую и общественную жизнь страны.**

Существуют два подхода к молодежной политике:

- ▶ первый подразумевает выделение молодежи как особой категории граждан и, соответственно, предполагает определение специфических проблем, стоящих перед ней, и способов их решения, в том числе на законодательном уровне;
- ▶ второй подход фокусируется на создании детско-юношеской инфраструктуры, но не подразумевает выделения молодых граждан как специфической адресной группы, а следовательно, не предполагает создания на государственном уровне стратегий поддержки именно молодежи и государственных органов, оказывающих такую поддержку.

В настоящее время по всему миру преобладает первый подход, во многом благодаря международным усилиям в этой сфере.

В рамках упомянутого исследования Deloitte миллениалам задавался вопрос о том, какие организации и общественные институты должны решать актуальные проблемы молодежи. Видно, что как по всему миру, так и в России ведущую роль в решении этих задач молодое поколение отводит государству и научно-экспертному сообществу.

Таким образом, можно говорить о существовании оформленного общественного запроса к власти на разработку стратегий и принятие эффективных мер поддержки молодых людей.

Законодательное обеспечение молодежной политики в мире

Характерно, что в большинстве стран мира цели защиты и поддержки молодежи закреплены на законодательном уровне – либо в рамках основного закона страны (например, в Италии, Испании, Португалии, Германии, Хорватии, Индии и др.), либо в комплексе законода-

тельных актов (в большинстве стран, например, в Австралии, Великобритании, Канаде, Франции и др.), либо в виде специального закона («О молодежи», «О молодежной политике» и т.д. – такое законодательство принято в Германии, Нидерландах, Финляндии).

Также в ряде стран реализуются специальные целевые государственные программы, направленные на решение проблем молодежи в определенных сферах. Например:

- ▶ во Франции действуют целевые программы для обеспечения прав молодых поколений на рынке труда, поддержки предпринимательских и культурных проектов;
- ▶ в Великобритании существует специальная программа для успешной социализации неблагополучной молодежи, а также для полной реализации прав детей и молодежи на образование;
- ▶ в Финляндии реализуется программа «Активные граждане», главная цель которой – вовлечение молодежи в общественно-политическую сферу.

Согласно этим документам, основными векторами молодежной политики в большинстве стран являются:

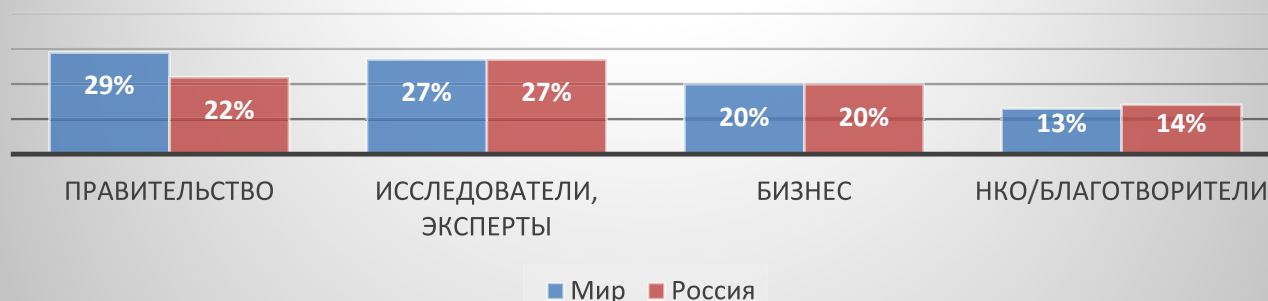
- ▶ создание государством условий для полноценного и всестороннего развития молодежи;
- ▶ стимулирование социальной активности молодежи, поддержание молодежных организаций и инициатив;
- ▶ защита молодежи от негативных социальных, политических, экономических и идеологических факторов;
- ▶ информирование молодежи о ее правах и перспективах социального развития, содействие ее интеграции в общество и вовлечение в общественно-политическую сферу

Органы власти, осуществляющие молодежную политику

Практически повсеместно, наряду с законодательным обеспечением поддержки и защиты прав молодого поколения, государственная власть создает институты, реализующие молодежную политику.

Тренд на создание специальных органов управления, отвечающих за исполнение стратегий и законов в отношении молодежи, начался еще в 70-е гг. XX века.

Кто должен решать проблемы молодёжи?



Примечательно, например, что в **США**, где традиционно осуществляется минимальное вмешательство государства в социальную сферу, в 1978 г. был создан государственный Институт молодежной политики, который стал выполнять функции контроля и содействия в реализации федеральных программ для молодежи. На уровне отдельных штатов также были созданы соответствующие структуры, ответственные за реализацию программ на местах. Кроме того, в органах власти всех уровней традиционными являются общественные советы, а в школах и вузах – элементы самоуправления, что позволяет вовлекать молодое поколение, адресатов политики, в принятие практических решений.

Для европейских стран более характерным является подход, при котором государство берет на себя значительные обязательства и, соответственно, полномочия по социальному обеспечению, помощи и поддержке инициатив молодежи.

В государственном аппарате европейских стран, как правило, присутствуют органы, ответственные за молодежную политику (часто это несколько министерств). В дополнение к правительственным структурам государством к выработке и реализации молодежной политики привлекаются общественные организации.

Так, в **Германии** молодежную политику реализует Министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи, которое сотрудничает с Федеральным советом молодежи и другими общественными организациями. Эти НКО получают финансирование из бюджета страны.

Во **Франции** за реализацию молодежной политики отвечает Министерство по делам молодежи и спорта в сотрудничестве с рядом других ведомств. Министр также возглавляет Национальный совет молодежи, который объединяет представителей различных НКО и должен вносить свои предложения по выработке и реализации политики.

И во Франции, и в Германии эта модель распространяется и на региональный уровень управления.

В **Нидерландах** существует специализированное Министерство по делам молодежи и семьи. Одной из его главных задач является привлечение негосударственных общественных организаций и экспертов к совместному решению вопросов, касающихся молодежи.

Польша – одно из немногих государств мира, где в системе органов власти общенационального уровня не существует специального органа, который бы занимался молодежной проблематикой. Но поскольку на законодательном уровне права молодых поколений четко сформулированы, практически в каждом государственном ведомстве сформированы структурные подразделения, осуществляющие молодежную политику. Кроме того, на региональном уровне в Польше создаются разнообразные комиссии и советы – для реализации молодежной политики.

За пределами Европы большинство стран также взяли на вооружение модель, близкую к европейской. Например, в **Новой Зеландии** в результате нескольких реорганизаций в системе исполнительной власти появилось специальное Министерство по делам молодежи. Помимо традиционных для такого органа власти задач,

министерство координирует региональную сеть молодежных советов коммун – совещательных органов, членами которых являются представители молодого поколения (от 12 до 24 лет).

В **Индии**, как и во многих других странах, полномочия по реализации молодежной политики разделены между Министерством по делам молодежи и спорта и рядом других исполнительных органов власти. С профильными министерствами сотрудничает крупнейшая волонтерская организация Индии – Неру Юва Кендра Сангатан, которая была создана еще в начале 1970-х годов для поддержки молодежи.

Австралия является примером модели, где существенная роль в контроле за реализацией молодежной политики, выявлении и решении проблем молодежи отводится независимым омбудсменам (они называются комиссарами и работают во всех штатах).

Меры молодежной политики в странах СНГ

На постсоветском пространстве молодежной политике традиционно уделяется повышенное внимание на государственном уровне. Во всех странах СНГ существуют соответствующие законодательные акты (или утвержденные правительственные стратегии), а также органы исполнительной власти, реализующие молодежную политику.

Так, например, в Азербайджане, Армении, Республике Молдова и Таджикистане вопросы молодежной политики находятся в ведении министерств по делам молодежи и спорта, в Белоруси и Казахстане соответствующее управление действует в рамках Министерства образования. В Кыргызской Республике есть Агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта.

В **России** исполнительные функции разделены между департаментом государственной молодежной политики и социальных проектов в сфере высшего образования Министерства науки и высшего образования и Федеральным агентством по делам молодежи (Росмолодежь).

В ряде стран СНГ есть и специальные совещательные органы, фактически играющие значительную роль в формировании государственной политики:

► в Армении с 2009 г. существует Совет по национальной молодежной политике при премьер-министре. Его задача – повышение эффективности национальной молодежной политики, стимулирование вовлечения молодежи в общественно-политическую жизнь. В состав Совета в равном количестве включаются представители государственных органов и неправительственных организаций, занимающихся вопросами национальной молодежной политики;

► в Казахстане действует Совет по молодежной политике при Президенте Республики. В состав Совета включены представители как государственных органов, так и молодежных организаций Казахстана. Кроме того, **во всех странах СНГ действуют многочисленные общественные организации, объединяющие молодых людей или действующие в их интересах.**

В России только на федеральном уровне в информационном пространстве постоянно фигурируют

В России государственная молодежная политика определяется комплексом законодательных актов и ориентирована на граждан от 14 до 30 лет.

В 2014 г. по итогам общественного обсуждения правительством были утверждены Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», устанавливающие традиционные для подобных документов цели молодежной политики: улучшение условий для самореализации молодежи, раскрытие ее потенциала для развития страны и содействие интеграции молодых поколений в общество. Кроме того, в большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, непосредственно посвященные молодежи.

Координатором молодежной политики в Российской Федерации является Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь). Ведомство, как федеральный орган исполнительной власти, выступает медиатором между государством, молодежью и общественными организациями.

Реализацией молодежной политики занимаются также ряд федеральных министерств, в том числе Министерство науки и высшего образования, Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения.

Множество полномочий по реализации государственной политики передано на региональный уровень.

Федеральному агентству по делам молодежи подведомственны 5 организаций, созданных для поддержки молодых поколений в различных сферах:

- Российский центр содействия молодежному предпринимательству,
- Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи,
- Ресурсный Молодежный Центр,
- Российский детско-юношеский центр,
- Центр поддержки молодежных творческих инициатив.

Пример общественной работы Агентства – проект «Диалог на равных», в рамках которого на региональном уровне регулярно проводятся встречи молодых активистов с представителями власти, бизнеса, культуры, лидерами общественного мнения и т.д.

более 15 крупных молодежных объединений с неполитическими целями (работающие как «зонтичные» структуры для НКО), около 20 политических организаций, среди которых – молодежные «крылья» или отделения политических партий, а также множество региональных общественных организаций. В целом же, по официальным статистическим данным Росстата, число общественных организаций, цели которых связаны с поддержкой молодых поколений, воспитанием и поддержанием здоровья молодежи и детей, исчисляется десятками тысяч. Вместе с тем отдельной статистики именно по молодежным организациям не ведется.

Молодежный парламентаризм

Ощущение молодого поколения, что его роль и представленность в политике являются недостаточными, подтверждается данными Межпарламентского союза². По данным этой организации, в 2018 году **люди в возрасте до 30 лет составляли лишь 2,2% от общей численности парламентариев в мире**. Даже парламентариев до 40 лет по всему миру всего 15,5%. При этом отмечается позитивная тенденция: доля представителей молодых поколений в парламентах медленно увеличивается: еще в 2014 г. в мире было всего 1,6% парламентариев до 30 лет и 12,9% – до 40 лет.

Тем не менее пока проблемы молодежи решаются политиками, принадлежащими к предыдущим поколе-

ниям, и поэтому существует риск недопонимания сторон и таких социальных явлений, как отсутствие доверия молодежи к сфере политики, разочарование, ощущение не востребованности и невозможности реализовать себя (например, по данным опроса российского Фонда общественного мнения 2016 года, 60% россиян от 18 до 30 лет уверены, что «сейчас молодежи трудно реализоваться»).

По данным Межпарламентского союза, немногим более 40% парламентов по всему миру создают комиссии или другие парламентские группы, которые специализируются на законотворчестве в сфере молодежной политики.

Однако недопредставленность молодых поколений в законодательной сфере компенсируется во многих странах за счет создания и функционирования молодежных парламентов: они существуют в 72% стран.



40.7%

Less than half of the chambers analyzed have a **committee** or parliamentary body whose name explicitly refers to 'youth'.



72%

Youth parliaments exist in 72 per cent of the countries surveyed, some with formal ties to the national **parliament** but most coordinated by **non-governmental organizations, government ministries, schools or other local authorities**.

² Межпарламентский союз (Inter-Parliamentary Union) – международная организация, которая занимается вопросами сотрудничества на уровне парламентов 179 стран.

Одним из решений проблемы низкой представленности молодежи в национальных парламентах является приведение **минимального возраста для участия в голосовании в соответствии с минимальным возрастом для выдвижения на выборах**, что позволит обеспечить более широкое участие молодежи в парламентской деятельности.

Другим инструментом могло бы служить **квотирование**. В ряде стран некоторое количество мест в парламенте «зарезервировано» для молодых депутатов. Например, в **Уганде** представителям молодежи гарантируется 5 мест в парламенте. В Национальном собрании **Кении** 12 мест отводится для депутатов, выдвигаемых политическими партиями для представления интересов особых групп, в частности, молодежи, инвалидов и рабочих. В **Марокко** закон о выборах предусматривает 30 мест для кандидатов в возрасте до 40 лет. В **Руанде** Национальный совет по делам молодежи избирает двух членов Палаты депутатов.

История молодежного парламентаризма насчитывает уже более 100 лет. «Прообразом» современных молодежных палат считается движение «Молодые граждане», возникшее в городе Сент-Луис в США в 1915 г. Целью движения было решение общественных вопросов на городском уровне, но постепенно сфера деятельности организации расширилась, к ней присоединились другие общественные институты, начала формироваться сеть схожих общественных структур в других городах, а сама организация стала носить название Молодежная торговая палата Сент-Луиса. Этот опыт быстро вошел в практику других государств – сначала Канады и Великобритании, затем стран Латинской Америки. С 40-х годов XX века организация стала именоваться **Международной молодежной палатой** и регулярно проводить конгрессы. В настоящее время организация является ассоциированным членом ООН и провозглашает целью своей деятельности активизацию молодежного движения по всему миру, развитие лидерских качеств, социальной ответственности, товарищества и предпринимательства среди молодых людей.

В Европе современное молодежное парламентское движение стало формироваться в начале 90-х годов XX века, когда Совет Европы принял Европейскую хартию об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований. Хартия подчеркивала, что с целью успешного проведения молодежной политики муниципалитеты и другие территориальные образования должны создать институты, которые позволяли бы широко вовлекать молодые поколения в дискуссию по важным вопросам и в процесс принятия решений, затрагивающих молодежь.

С развитием молодежного парламентского движения стала формироваться культура его взаимодействия с органами власти на всех уровнях управления и во всех сферах, как предусматривалось Хартией.

Межпарламентские организации: опыт вовлечения молодежи

Значительные усилия по вовлечению молодых людей в межпарламентскую деятельность в глобальном масштабе предпринимает **Межпарламентский союз (МПС)**.

В 2013 году в рамках МПС создан **Форум молодых парламентариев**. Задача форума – содействие расширению участия молодежи в парламентской деятельности по всему миру. Его последняя сессия состоялась на 138-й Ассамблее МПС в Женеве, где обсуждалась актуальная молодежная повестка, приори-

тетные направления деятельности молодежных организаций и парламентских структур, глобальные проблемы современности.

Европейский молодежный парламент (ЕМП) основан в 1987 г. Молодежным фондом Фонтенбло (Франция). Цель его деятельности – вовлечение молодежи в процесс европейской интеграции, защита интересов молодежи. На сегодняшний день ЕМП является одной из самых больших в Европе площадок (35 стран) для политических дебатов, международных встреч, политической и образовательной работы и обмена мнениями среди молодежи. Под его эгидой по всей Европе проводится более 120 мероприятий в год, в ежегодных международных сессиях принимают участие порядка 250 делегатов. Помимо международных сессий, национальные комитеты стран – членов ЕМП организуют локальные мероприятия: региональные сессии и молодежные форумы. Деятельность ЕМП на международном уровне осуществляется при поддержке Молодежного фонда Шварцкопф. Официальные российские делегации участвовали в сессиях ЕМП с 2002 по 2014 год. В настоящее время работа России в данной организации приостановлена.

Молодежная межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств (ММПА СНГ) создана решением Совета Межпарламентской ассамблеи СНГ в 2012 году как постоянно действующий консультативный орган Ассамблеи. ММПА СНГ формируется из молодежных парламентских делегаций государств-участников СНГ.

В 2015 г. по инициативе Молодежного парламента при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации подписано Соглашение о сотрудничестве между молодежными парламентскими структурами ряда стран евразийского пространства (Россия, Армения, Беларусь, Таджикистан). В соответствии с документом, учрежден постоянно действующий координационный молодежный межпарламентский орган по сотрудничеству молодежных парламентов стран евразийского пространства – Совет молодежных парламентов «Евразийский диалог».

Основная цель – обмен опытом работы молодежных парламентских структур, изучение практики законопроектной работы, разработка и реализация социально значимых проектов и программ.

В 2018 году к работе «Евразийского диалога» подключились общественные и молодежные организации Молдовы, Киргизии и Казахстана.

Идея форума молодых парламентариев стран БРИКС впервые обсуждалась на полях молодежного

саммита стран БРИКС в 2017 г. в Пекине. В 2017 г. в рамках 137-й Ассамблеи МПС в Санкт-Петербурге состоялся первый Форум молодых парламентариев стран БРИКС. В итоговый документ форума вошли рекомендации по развитию молодежной парламентской, экономической и цифровой дипломатии, а также инициатива создания Международной ассоциации молодых парламентариев.

Национальные практики

Молодежные парламенты существуют практически во всех европейских государствах, при этом особенно активно молодежное парламентское движение в Европе на региональном и муниципальном уровнях – там, где сосредоточены максимальные возможности влиять на принятие решений.

Молодежные парламенты на национальном уровне в странах Европы в большей степени представляют собой дискуссионные совещательные площадки для обсуждения актуальной законодательной, внутри- и внешнеполитической повестки.

Молодежный парламент Великобритании³ был создан Палатой общин в июле 1999 г.. В выборах может участвовать любой гражданин в возрасте от 11 до 18 лет. Количество депутатов от каждого избирательного округа зависит от количества проживающих в нем молодых людей (например, от Уорикшира избирается 4 депутата, тогда как от Саутгемптона только один). Всего избирается более 369 депутатов. Срок полномочий – один год. Все МЮР (member of youth parliament) – член молодежного парламента встречаются на ежегодном заседании Молодежного парламента Великобритании. Они обсуждают пять вопросов, выбранных голосованием молодых людей со всей страны, а затем отбирают два приоритета на предстоящий год. «МЮР» участвуют в ежегодных дебатах в Палате общин.

В Великобритании также действуют молодежные парламенты Шотландии и Уэльса. Молодежный парламент Шотландии был образован в 1999 г.. Выборы в него проводятся каждые два года. Всего избирается 200 человек. Возраст членов молодежного парламента варьируется от 14 до 25 лет. Члены парламента представляют все избирательные округа страны, а также несколько национальных общественных организаций. Шотландский молодежный парламент проводит три заседания в год. Каждый год депутаты выбирают приоритетную тему своей работы – «национальную кампанию».

В июне 2018 г. Национальным собранием Уэльса был создан Молодежный парламент Уэльса. Он состоит из 60 молодых людей в возрасте от 11 до 18 лет. Выборы будут проходить каждые два года посредством онлайн-голосования. На первой в истории сессии Молодежного парламента более 40% его членов поддержали в качестве приоритетной темы работы поддержку эмоционального и психического здоровья⁴.

³ The UK Youth Parliament (UKYP).

⁴ Источники: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-united-kingdom-scotland>; <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-united-kingdom-wales>.

Молодежный парламент Греции был создан в 1994 году как молодежная парламентская организация и насчитывает 300 человек в возрасте от 17 до 25 лет. Члены парламента отбираются на основе конкурса эссе. 258 человек избираются от Греции, 20 от Кипра и еще 22 от других стран с большой греческой общиной. Заседания проводятся раз в год в национальном парламенте Греции. Структура Молодежного парламента повторяет структуру национального.

Молодежный парламент Латвии – проекция национального парламента. Любой молодой человек в возрасте 15-20 лет, постоянно проживающий в Латвийской Республике, имеет право баллотироваться на выборах в Молодежный парламент. Для этого кандидат должен зарегистрировать свой профиль на специальном веб-сайте. Каждый кандидат баллотируется на индивидуальной основе, регистрируя проект для презентации в Молодежном парламенте. 100 молодых людей из Молодежного парламента, идеи которых получили наибольшее количество голосов, собираются в здании сейма на один день на заседание. Декларации, принятые Молодежным парламентом, носят рекомендательный характер и передаются в соответствующие комиссии и фракции сейма.

В некоторых европейских странах практикуется подход к организации работы молодежных парламента в формате образовательных проектов или симуляционных игр, копирующих функционал национального парламента.

В Австрии и Португалии молодежные парламенты функционируют в качестве образовательных проектов. Тем не менее в этих странах предусмотрены другие институциональные каналы, с помощью которых молодые люди могут влиять на политическую повестку.

В странах за пределами Европы, например в Австралии и Новой Зеландии, молодежные парламенты традиционно более политически активны, реализуют различные программы, выполняют роль переговорных площадок с властью, принимают участие в обсуждении законодательных инициатив, затрагивающих интересы молодых поколений.

Шри-ланкийский молодежный парламент насчитывает 335 членов. 500 тыс. членов молодежных организаций и клубов по всей Шри-Ланке выбирают парламентариев в ходе общенациональных выборов-опросов. Дважды в месяц молодые парламентарии встречаются в столице Шри-Ланки и обсуждают актуальные вопросы, следя за работой национального парламента. Молодежные парламентарии могут входить в комитеты национального парламента и консультироваться с его депутатами. Рекомендации молодежного парламента в отношении молодежной политики учитываются национальным парламентом.

Национальная ассамблея молодежи Южной Кореи, основанная в 2003 г., курируется Национальной ассамблеей Кореи и обладает полномочиями вносить проекты законов непосредственно в парламентские комитеты. Члены Ассамблеи (80 мест) избираются раз в 2-3 года прямым голосованием граждан в возрасте от 13 до 25 лет.

В 2000-е годы парламентское движение активно развивалось и на постсоветском пространстве.

В Казахстане проводились выборы в Молодежный парламент – аналогично выборам в Мажилис. Сами по

себе выборы стали инструментом для освоения молодыми парламентариями избирательных технологий. Молодежный парламент стал работать параллельно с Мажилисом, внося свои законодательные предложения, в том числе в закон Казахстана «О молодежной политике».

Молодежный парламент Азербайджана был создан в 2007 г. после заключения официального соглашения между национальным парламентом страны и ЮНИСЕФ. Он состоит из 85 членов, каждый из которых выбирается на школьных выборах, проводимых в каждом округе страны. Избранные молодые депутаты собираются несколько раз в году на организованные ЮНИСЕФ встречи с экспертами и политиками.

В многообразии молодежных парламентов стран мира можно выделить следующие генерализованные типы:

- ▶ молодежные парламенты, созданные при органах законодательной власти (Великобритания, Новая Зеландия, Россия);
- ▶ молодежные парламенты или молодежные правительства, созданные при органах исполнительной власти (Египет);
- ▶ молодежный парламент как социальная программа органов законодательной или исполнительной власти в сотрудничестве с молодежными общественными объединениями (Германия, Австралия);
- ▶ молодежный парламент – общественная организация (Мексика, Перу).

Молодежные парламенты также различаются:

- ▶ по возрастным параметрам: с акцентом на подростково-юношескую группу 11-19 лет (Великобритания) и на группу молодежи и молодых взрослых 17-30 лет (Греция, Россия);
- ▶ по способу формирования: избрание молодежью напрямую, избрание молодежными НКО или формирование административным путем;
- ▶ по сроку полномочий и регулярности собраний: работа на постоянной основе в течение установленного срока, работа в течение периодически созываемых сессий;
- ▶ по институциональному статусу: результаты работы могут носить рекомендательный характер и учитываются национальным парламентом вплоть до права законодательной инициативы или преследовать исключительно образовательные цели.

Молодежный парламентаризм в России

Период институционализации молодежных парламентов в России пришелся на начало 2000-х гг., когда была проведена серия всероссийских форумов молодых парламентариев и приняты Концепция участия молодежи в развитии российских территорий и Рекомендации по взаимодействию молодежных парламентских структур с избирательными комиссиями разного уровня. Эти документы стали основой для современного развития парламентского движения среди молодежи.

Можно условно выделить три этапа развития молодежного парламентаризма в России:

1) С начала 90-х гг. до 2002 г. – самостоятельное, зачастую хаотичное развитие в регионах сформировало

общественно-политическую молодежную региональную базу;

2) с 2002 г. по 2006 г. создается федеральный Молодежный парламент, а в регионах начинается процесс закрепления молодежных парламентов на законодательном уровне;

3) с 2006 г. по сегодняшний день – процесс совершенствования механизмов формирования молодежных парламентов.

Молодежные парламенты в России осуществляют деятельность на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

По состоянию на 2018 г. **региональные молодежные парламенты** созданы в **81** субъекте Российской Федерации, в 11 из которых они обладают **правом законодательной инициативы**.

Молодежные **парламенты муниципального уровня** созданы более чем в **1900** российских **муниципальных образованиях**.

Общая **численность молодых парламентариев в России** превышает **42 000** человек.

Основными формами работы региональных молодежных парламентов являются:

- ▶ разработка законодательных предложений и инициатив;
- ▶ организация дискуссионных площадок;
- ▶ обучение молодежи политическим технологиям;
- ▶ информирование молодежи о деятельности органов власти.

Ежегодно молодые парламентарии принимают участие в избирательных кампаниях различного уровня. Ими регулярно вносятся законопроекты в законодательные органы власти.

Общественная молодежная палата при Законодательном Собрании Еврейской автономной области инициировала 15 законов области (8 из них действуют по настоящее время).

Молодежные парламенты Калужской и Оренбургской областей выдвинули предложение запретить продажу вейпов несовершеннолетним, инициатива активно поддержана парламентариями в других регионах. В некоторых регионах страны были приняты соответствующие законы.

В Магаданской области благодаря инициативе Молодежного парламента принят региональный закон о молодых специалистах, предусматривающий поддержку молодежи, уезжающей на работу в отдаленные районы, закон о поддержке студентов, расширяющий льготы для учащихся.

Молодежный парламент при Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея инициировал изменения в закон о государственной молодежной политике, которые дают право на господдержку молодежным волонтерским движениям и студенческим отрядам.

Молодежные парламенты федерального уровня

На федеральном уровне действуют две структуры молодежного парламента.

Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был создан в 2001 г. (первоначально – Общественная молодежная палата при Государственной Думе). Состоит из представителей региональных молодежных парламентов.

Молодежный парламент занимается в том числе обсуждением и продвижением инициатив региональных молодежных парламентских структур и общественных организаций, регулярно проводит выездные мероприятия в регионах.

С 2013 г. Молодежный парламент реализует несколько крупных проектов. С целью патриотического воспитания, повышения уровня исторической грамотности и противодействия попыткам переписать историю молодые парламентарии проводят тестирования по истории Отечества и истории Великой Отечественной войны (истории победы над фашизмом). Тестирование прошли более 1,5 млн человек из 52 стран мира.

Проект «Молодежная команда страны» помогает молодым людям (вне зависимости от их политической принадлежности) получить знания и навыки для ведения избирательных кампаний. В 2017 г. 126 участников проекта стали депутатами представительных органов власти муниципальных образований.

Проект «Государственно-частное партнерство в обеспечении жильем молодых семей» направлен на поддержку молодежи в получении жилья. За время реализации проекта удалось скоординировать поддержку всех уровней власти, привлечь к реализации банковские организации. В Республике Бурятия возведен поселок «Молодость», в котором проживают участники проекта – всего 636 молодых семей и специалистов.

С 2018 года парламент рассказывает о своей работе на YouTube-канале «Молодежь о политике».

Вторая федеральная структура – **Палата молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**. Она была образована в 2012 г. после упразднения Молодежной парламентской Ассамблеи при Совете Федерации (совещательный орган по взаимодействию с молодежными парламентами субъектов РФ и молодежными общественными объединениями России). Сейчас Палата – это постоянно действующий консультативный орган при верхней палате российского парламента, формирую-

щийся из числа молодых депутатов законодательных собраний регионов и представительных органов муниципальных образований в возрасте до 35 лет. Регламент Палаты гласит, что Палата и Совет Федерации работают в тесной координации, депутаты Палаты уведомляются о плане законодательной работы Совета Федерации и могут присутствовать на его заседаниях.

Парламентские мероприятия для молодежи

По инициативе Государственной Думы в России в последние годы значительно интенсифицировалось взаимодействие парламента и молодых поколений. В частности, текущим, VII созывом Государственной Думы инициирован ряд масштабных мероприятий для молодых российских и зарубежных активистов.

В ноябре 2017 года состоялся первый **Всероссийский молодежный форум Государственной Думы**, участие в котором приняли 423 делегата из 80 регионов: не только представители молодежных парламентов и молодые парламентарии, но и активисты общественных движений, молодые ученые, блогеры, журналисты. Председатель Госдумы Вячеслав Володин, открывая форум, предложил сделать такой практикоориентированный формат взаимодействия ежегодным:

«Давайте постараемся найти решения в области молодежной, жилищной политики, цифровой экономики, образования, трудоустройства. Сегодня вы выступите в качестве экспертов, а завтра, возможно, ваши предложения будут реализованы в виде законов. Но для этого они должны быть обоснованы и реализуемы на практике».

В октябре 2018 г. в Государственной Думе открылся первый **Международный конгресс молодежных парламентов**, участие в котором приняли 57 делегатов из 31 страны.

В декабре 2018 г. состоялся международный **Форум молодых законодателей «Стратегия развития: вызов молодым»**. Открывая форум, Председатель Госдумы Вячеслав Володин объявил, что мероприятие станет ежегодным. На Форуме с молодыми парламентариями из регионов, чьи проекты и законодательные инициативы прошли профессиональный отбор опытных экспертов, встретились лидеры фракций, главы профильных думских комитетов, представители профильных российских министерств и ведомств.

Таким образом, Государственная Дума VII созыва сегодня является востребованной постоянной площадкой для международного диалога в сфере молодежной политики.

В сентябре 2018 года Государственная Дума внесла важные изменения в работу Молодежного парламента:

- Более чем в три раза увеличился его состав: помимо 82 представителей от регионов России в парламент вошли 85 представителей депутатского корпуса муниципальных образований – по одному от каждого субъекта Федерации, а также 85 лидеров студенческого самоуправления.
- В молодежном парламенте теперь представлены по три депутата от молодежных отделений политических партий, имеющих представительство в Государственной Думе.
- Снижен предельный допустимый возраст для депутатов Молодежного парламента – с 35 до 30 лет. Так достигается большее соответствие между принятыми в России рамками для определения молодежи и ее представительством в Молодежном парламенте.



КРУГЛЫЙ СТОЛ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО И ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ И МЕЖПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ

5 КРУГЛЫЙ СТОЛ: МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО И ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ И МЕЖПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ

Проблемы и перспективные направления развития международного гуманитарного права на современном этапе. Правовые лакуны в национальном и международном законодательстве

В условиях роста конфликтного потенциала в мире и активного развития прорывных военных технологий, меняющих характер ведения войн, остро стоит проблема адаптации норм международного гуманитарного права (МГП) к новейшим тенденциям эволюции вооруженных конфликтов и обеспечения строгого исполнения норм МГП всеми участниками военных действий.

Выделяется ряд приоритетных направлений развития и укрепления МГП:

Запрещение кибератак против гражданского населения и гражданской инфраструктуры

Защита гражданской критической инфраструктуры серьезно затруднена из-за тесной взаимосвязанности военных и гражданских сетей¹.

Отсутствуют международные мониторинговые механизмы для установления ответственности за осуществление кибератак против гражданского населения, не избирательных и несоразмерных кибератак.

Ограничение применения дистанционно управляемых и автономных боевых систем

С 2017 г. в рамках группы правительственных экспертов стран-участниц Конвенции о негуманном оружии 1980 г. инициирован диалог о разработке международных стандартов в сфере смертоносных автономных систем вооружений (САС) и применимости к вооружениям с высокой степенью автономности действующих норм МГП.

¹ Речь П.Маурера, президента Международного Комитета Красного Креста на Международной конференции «150-летие Санкт-Петербургской декларации о запрете применения во время войны некоторых разрывных снарядов: новые контексты, прежняя значимость». Санкт-Петербург, 2018. URL: <http://iacis.ru/upload/medialibrary/e18/rech-prezidenta-mkkipetera-maurera.pdf>

В 2018 г. группой подготовлен доклад, включающий 10 руководящих принципов в области САС.

Все разработки в сфере искусственного интеллекта военного назначения должны вестись в соответствии с МГП, а ответственность за их применение всегда должен нести человек².

Сохраняется расхождение подходов к международно-правовому регулированию данной сферы и определению ее ключевых понятий. 35 стран выступают за полный запрет автономных вооружений³.

Ограничение применения оружия взрывного действия с большим радиусом поражения в городских условиях

В 2017 г. на авиаудары впервые пришлось более половины смертей в результате применения оружия взрывного действия. Число гражданских лиц, убитых в результате применения оружия взрывного действия, выросло на 42% – до 15,4 тыс. – подавляющее большинство из них погибло в городах⁴.

Требуется ужесточить требования к избирательности действия оружия, применяемого в городских условиях, и наладить эффективные международные мониторинговые механизмы их соблюдения.

Усиление защиты военных журналистов

Несмотря на то, что военные журналисты пользуются защитой МГП, **75% убийств журналистов связаны с осуществлением ими профессиональных обязанностей в зоне вооруженных конфликтов**⁵.

² Report of the 2018 session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems. 23 October 2018. URL: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/20092911F6495FA7C125830E003F9A5B/%24file/CCW_GGE.1_2018_3_final.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/20092911F6495FA7C125830E003F9A5B/%24file/CCW_GGE.1_2018_3_final.pdf)

³ Козюлин В.Б. Смертоносные автономные системы вооружений: проблемы современного международно-правового регулирования и перспективы их решения / В.Б.Козюлин // Международная жизнь. – 2019. – №2. С. 82-94.

⁴ SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. – Stockholm International Peace Research Institute. URL: <https://www.sipriyearbook.org/view/9780198821557/sipri-9780198821557-chapter-2-div1-009.xml>

⁵ World Trends in Freedom of Expression and Media Development-2014. UNESCO, 2014. P. 11

Велика доля преднамеренных убийств журналистов⁶.

Усиление защиты объектов культурного наследия

Сохраняет остроту проблема защиты культурных ценностей в условиях вооруженных конфликтов. Действуют профильные Гагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954) и Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972).

В 2015 г. СБ ООН принял Резолюцию 2199, запрещающую торговлю культурными ценностями из Ирака и Сирии, а в 2017 г. — Резолюцию 2347, в которой рассматриваются все возможные действия, ставящие под угрозу культурное наследие во время конфликтов⁷. Требуется дальнейшее совершенствование механизмов защиты культурного наследия.

Обеспечение доставки гуманитарной помощи и доступа сотрудников гуманитарных служб к гражданскому населению в зонах конфликтов

Характерный пример нарушения соответствующих принципов МГП — препятствование со стороны незаконно развернутых на территории Сирии подразделений вооруженных сил США доступу гуманитарных колонн к лагерю беженцев «Эр-Рукбан» и эвакуации беженцев из лагеря по гуманитарным коридорам⁸. В результате действий США жители лагеря длительное время фактически находились в заложниках у террористических формирований, укрываемых в зоне американского контроля вокруг населенного пункта Ат-Танф.

Гармонизация национальных подходов к организации приема беженцев и признанию их международно-правового статуса

В мире насчитывается 68 млн перемещенных лиц, в том числе 25,4 млн беженцев. Их число за последние 10 лет выросло более чем на 50%. За последние 5 лет оно продолжает ежегодно расти на 9,5%⁹. Сохраняются

принципиальные расхождения национальных подходов к организации процедуры приема беженцев и определения их статуса, что наиболее отчетливо проявилось в рамках миграционного кризиса в ЕС.

Ужесточение контроля над соблюдением норм МГП со стороны частных военных компаний и других негосударственных вооруженных формирований

Отдельную проблему составляет политизация МГП и попытки использовать его как предлог для нарушения основополагающих норм международного права и оправдания вооруженных интервенций.

Необходим запрет не санкционированных СБ ООН «гуманитарных интервенций» и противодействие международным провокациям в зонах конфликтов со стороны неправительственных организаций под прикрытием гуманитарных миссий.

Значительный урон репутации международных организаций в сфере мониторинга соблюдения МГП нанесла деятельность псевдогуманитарных организаций, создаваемых с целью ведения информационной войны, в частности против правительства Сирии. Наиболее ярким примером является связанная с международными террористическими организациями и спецслужбами ряда стран НПО «Белые каски», неоднократно инсценировавшая применение химического оружия против гражданского населения и другие военные преступления¹⁰.

Цифровые технологии редактирования видео- и аудиоматериалов на основе искусственного интеллекта в обозримом будущем позволят фабриковать компрометирующие материалы, надежная экспертная верификация которых будет предельно затруднена.

Ведущие СМИ западных стран широко используют дезинформацию, безосновательно обвиняя ВКС России в нарушении МГП в ходе операции по освобождению Алеппо в 2016 г., одновременно замалчивая массовую гибель гражданского населения Ракки в результате массированных неизбирательных авиаударов коалиции во главе с США в 2017 г.

⁶ Хасон Х.Д. Международно-правовая проблема защиты журналистов в условиях вооруженных конфликтов / Х.Д.Хасон. – Лиссертация на соиск уч. степени кандидата юридических наук. РУДН, 2018. URL: <http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/rj/dis/download.php?file=25a6bd0fc69665b93fd09ec50b521f718858c.92>.

⁷ Резолюция 2347 (2017), принятая СБ ООН на его 7907-м заседании 24 марта 2017 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2347\(2017\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2347(2017))

⁸ Комментарий Департамента информации и печати МИД России о ситуации вокруг лагеря внутренне перемещенных лиц Рукбан в Сирии. 10.12.2018. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3438615

⁹ Global Trends. Forced Displacement in 2017. UNHCR – The UN Refugee Agency. URL: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>

¹⁰ Преступная деятельность организации «Белые каски» подробно исследована в представленном в 2019 г. 250-страничном докладе Фонда исследований проблем демократии «Белые каски: пособники террористов и источник дезинформации». См. выступление Посла А.И.Антонова на пресс-конференции М.С.Григорьева. МИД России. 06.05.2019. URL: http://www.mid.ru/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/3634771

Значение международного гуманитарного права в контексте нарастания негативных тенденций в международных отношениях

Действенная система МГП призвана стать потенциальным сдерживающим фактором, ограничивающим риск неконтролируемой эскалации вооруженных конфликтов в условиях нарастания нестабильности и конфликтного потенциала в современном мире.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ХРОНИЧЕСКИХ ОЧАГОВ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

В 2005–2015 гг. число крупных вооруженных конфликтов в мире выросло с 17 до 50¹¹. Сохраняется тенденция к росту числа жертв вооруженных конфликтов среди гражданского населения, доля которых в XX веке выросла с 5% до 90%.

Массовая гибель гражданского населения и разрушение критической инфраструктуры затрудняют восстановление мирной жизни и политическую стабилизацию в постконфликтных странах, подрывают развитие экономики и вызывают долгосрочную бедность.

Разрушение объектов инфраструктуры и промышленности, содержащих опасные субстанции, применение боеприпасов с обедненным ураном вызывают многолетнее заражение территорий и отравление мирного населения, другие тяжелые экологические и гуманитарные последствия, нарушающие социально-экономическое развитие целых регионов.

Полноценная реализация норм МГП позволяет:

- ▶ снижать число жертв военных операций среди гражданского населения;
- ▶ смягчать гуманитарные последствия вооруженных конфликтов;
- ▶ предотвращать формирование долговременных очагов нестабильности;
- ▶ сокращать питательную среду международного терроризма, экстремистской идеологии и организованной преступности в постконфликтных регионах;
- ▶ снизить остроту проблемы беженцев.

¹¹ SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmament and International Security. - Stockholm International Peace Research Institute. URL: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2016-03/YB06mini.pdf> p.3; SIPRI Yearbook 2016. Armaments, Disarmament and International Security. - Stockholm International Peace Research Institute. URL: <https://www.sipri.org/yearbook/2016/06>

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЭСКАЛАЦИИ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО НАСИЛИЯ

Параллельно с ростом угрозы крупных межгосударственных конфликтов в современном мире сохраняется **тенденция приватизации безопасности и расширения участия в вооруженных конфликтах негосударственных акторов** – частных военных компаний, террористических организаций и повстанческих движений.

За последние 6 лет в мире появилось больше вооруженных групп, чем за предыдущие 60¹². Конфликтность вытесняется с межгосударственного уровня на уровень противоборства негосударственных структур.

Обеспечение соблюдения норм МГП негосударственными участниками вооруженных конфликтов и ограничение использования государствами негосударственных структур в военных целях – важное условие снижения конфликтного потенциала в современном мире.

Ограничение гуманитарных последствий боевого применения информационных технологий

Революция в военном деле, связанная со стремительным развитием технологий смертоносных автономных систем вооружений и кибервойн, создает риски катастрофических гуманитарных последствий их боевого применения¹³.

США и страны НАТО активно наращивают свой наступательный киберпотенциал, создавая специализированные центры информационных операций¹⁴, доктринально обосновывают свое право на ведение кибервойны без санкции СБ ООН и право единолично определять ответственных за кибератаки.

Эффективное применение норм МГП в сфере киберопераций – необходимое условие предотвращения крупных межгосударственных конфликтов.

¹² Речь П.Маурера, президента Международного Комитета Красного Креста на Международной конференции «150-летие Санкт-Петербургской декларации о запрете применения во время войны некоторых разрывных снарядов: новые контексты, прежняя значимость». Санкт-Петербург, 2018. URL: <http://iacis.ru/upload/medialibrary/e18/rech-prezidenta-mkkk-petera-maurera.pdf>

¹³ The Potential Human Cost of Cyber Operations. ICRC Expert Meeting 14–16 November 2018 – Geneva. URL: <https://www.icrc.org/en/download/file/96008/the-potential-human-cost-of-cyber-operations.pdf>

¹⁴ Глобальная безопасность в цифровую эпоху: новые стратегии для России / Под ред. А.И. Смирнова. – М.: ВНИИ геосистем, 2014. – 394 с.

СОКРАЩЕНИЕ УГРОЗЫ ГЛОБАЛЬНОГО КОНФЛИКТА И ПРИМЕНЕНИЯ ОМУ

Наибольшую гуманитарную угрозу представляет применение ОМУ. Уникальные характеристики ядерного оружия были признаны в 1996 г. Международным судом ООН в Консультативном заключении относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения¹⁵. Применение ОМУ ввиду его неизбирательного действия и исключительной разрушительной силы противоречит базовым принципам МГП.

В современном мире происходит ослабление культуры ядерного табу.

По инициативе США осуществляется демонтаж важнейших международных режимов в области разоружения и контроля за ОМУ: США вышли из СВПД по иранской ядерной программе, приостановлено действие ДРСМД, в 2021 г. возможно прекращение действия ДСНВ. США противодействуют созданию зоны свободной от ОМУ на Ближнем Востоке и окончательно отказались от ратификации ДВЗЯИ¹⁶. Сохраняется представляющая грубейшее нарушение основ ДНЯО практика подключения неядерных государств НАТО к отработке практических навыков обращения с американским ядерным оружием, размещенным на их территории¹⁷.

Одновременно США поддерживают активную работу своих зарубежных военно-биологических центров, в том числе сосредоточенных у границ России.

В частности, на базе лаборатории высокого уровня биологической защиты в пригороде Тбилиси проводятся

С учетом опережающих темпов развития биотехнологий существует высокая вероятность угрозы разработки и применения биологического оружия избирательного действия, направленного против определенных этнических групп, применения биологических агентов для разрушения сельскохозяйственного производства и подрыва продовольственной безопасности отдельных стран.

¹⁵ Доклад «Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов». XXXII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. Женева, Швейцария, 8–10 декабря 2015 г. URL: https://www.icrc.org/ru/download/file/20891/mezhdunarodnoe_gumanitarnoe_pravo_i_vyzovy_sovremennykh_konfliktov.pdf с. 71.

¹⁶ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с докладом США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения (КВРН). МИД России, 05.05.2019. URL: http://www.mid.ru/web/guest/situacia-vokrug-dogovora-o-rsmd/-/asset_publisher/ckorjLVikS6l/content/id/3633105#10

¹⁷ Выступление руководителя делегации Российской Федерации, директора Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России В.И.Ермакова на заключительном заседании Подготовительного комитета Конференции 2020 года по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. Нью-Йорк, 10 мая 2019. URL: http://www.mid.ru/obycnye-vooruzhenia/-/asset_publisher/MIJdOT56NKik/content/id/3640182

исследования по применению насекомых в качестве разносчиков особо опасных биологических агентов и возбудителей инфекций. США не предоставляют информацию о проводимой на данном объекте деятельности двойного назначения в рамках мер укрепления доверия КБТО¹⁸.

Применение норм МГП в отношении программ ОМУ должно обеспечить их максимальную прозрачность и предельно ограничить возможности для их использования в вооруженном конфликте.

Роль межпарламентского сотрудничества в развитии международного гуманитарного права

Парламенты играют важную роль в развитии норм МГП и организации контроля за их соблюдением на национальном и международном уровне.

Роль парламентов в имплементации норм МГП:

- ▶ создание национальной правовой базы МГП;
- ▶ ратификация международных договоров в сфере МГП;
- ▶ парламентский контроль за реализацией норм МГП;
- ▶ содействие реализации программ обучения военнослужащих и сотрудников силовых ведомств нормам МГП и просвещение населения¹⁹.

Опыт МПС в развитии МГП

Проблемы соблюдения норм МГП затрагиваются многими межпарламентскими организациями в рамках работы их ассамблей, комитетов и мониторинговых миссий. Лидером в данной сфере является МПС, в 2008 г. создавший специальный Комитет по содействию соблюдению МГП в составе 12 членов, который ежегодно проводит 3 заседания, осуществляет мониторинг соблюдения Женевских конвенций, защиты прав беженцев

¹⁸ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с докладом США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения (КВРН). Там же.

¹⁹ Роль парламентариев в имплементации международного гуманитарного права. Консультативная служба по международному гуманитарному праву. Международный Красный Крест. 2018. URL: https://www.icrc.org/ru/download/file/88863/180481_factsheet_-_parliamentarians_2018_rus_revised_by_ihl.pdf

и перемещенных лиц в зонах конфликтов, организует полевые миссии²⁰.

МПС также активно развивает взаимодействие с Международным Комитетом Красного Креста (МККК), Международной Федерацией Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Агентством ООН по делам беженцев. В сотрудничестве с МККК на пяти языках выпускается специальное подробное руководство по МГП для парламентариев²¹.

Проблемам МГП и расширению роли парламентариев в его развитии и контроле за его применением посвящен целый ряд резолюций МПС. В том числе резолюции «Сотрудничество ради общемировой и региональной безопасности и стабильности, а также ради уважения суверенитета и независимости государств» (1997)²², «Предотвращение конфликтов и восстановление мира и доверия в странах, переживших войну; возвращение беженцев в страны происхождения, укрепление демократических процессов и ускорение восстановительных работ» (1998)²³ и «Роль парламентов в соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела государств» (2017)²⁴.

МПС особо подчеркивает недопустимость политизации МГП и использования его для оправдания военных интервенций без санкции СБ ООН.

МПС стремится использовать возможности парламентов для ограничения **опасного дестабилизирующего фактора современных международных отношений – приватизации безопасности и применения государствами ЧВК для ведения гибридной войны**. В 2019 г. МПС принял резолюцию «Недопустимость использования наемников и иностранных боевиков в качестве средства подрыва мира, международной безопасности, территориальной целостности государств и нарушения прав человека» (2019)²⁵.

²⁰ Rules of the Committee to Promote Respect for International Humanitarian Law. IPU. URL: <https://www.ipu.org/file/2708/download?token=DyQN7miO>

²¹ International Humanitarian Law. Handbook for Parliamentarians №25. IPU, ICRC. 2018. URL: https://www.ipu.org/file/5058/download?token=5fN8Mx_m

²² Resolution adopted by the 97th Inter-Parliamentary Conference. Co-operation for world and regional security and stability, as well as for respect for all forms of the sovereignty and independence of states. Seoul, 14 April 1997. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/97-1.htm>

²³ Resolution adopted by the 99th Inter-Parliamentary Conference. The prevention of conflicts and the restoration of peace and trust in countries emerging from war; the return of refugees to their countries of origin, the strengthening of democratic processes and the hastening of reconstruction. Windhoek, 10 April 1998. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/99-1.htm>

²⁴ Resolution adopted by the 136th IPU Assembly The role of parliament in respecting the principle of non-intervention in the internal affairs of States. Dhaka, 5 April 2017. URL: <http://archive.ipu.org/conf-e/136/item4.pdf>

²⁵ Resolution adopted by the 140th IPU Assembly. Non-admissibility of using mercenaries and foreign fighters as a means of undermining peace means of undermining peace, international security and the territorial integrity of States, and violating human rights. Doha, 10 April 2019. URL: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/item_4-resolution-first-committee.ns_.pdf

Перспективные задачи межпарламентского сотрудничества в сфере укрепления системы МГП:

- ▶ коллективная выработка и отстаивание общих подходов к развитию МГП;
- ▶ использование ведущих межпарламентских площадок для привлечения внимания мировой общественности и международного профессионального и политического сообществ к проблематике МГП как к исключительно актуальной отрасли международного права;
- ▶ парламентская поддержка и участие в переговорном процессе по развитию международно-правовой базы МГП, в том числе по выработке новых востребованных правовых норм и стандартов, касающихся применения САС, ведения киберопераций, ведения боевых действий в городских условиях, защиты беженцев;
- ▶ институциональное строительство авторитетных, объективных и действенных международных механизмов мониторинга соблюдения норм МГП²⁶ с участием парламентариев, а также независимых парламентских мониторинговых и контрольных механизмов;
- ▶ всемерное противодействие практике двойных стандартов и политических провокаций в гуманитарной сфере;
- ▶ продвижение культуры соблюдения норм МГП со стороны всех участников современных вооруженных конфликтов;
- ▶ решительное противодействие тенденциям снижения порога применения оружия массового уничтожения (ОМУ), размывания режима ядерного нераспространения, требование повышения прозрачности военно-биологических программ;
- ▶ комплексный сравнительный анализ, выявление пробелов, совершенствование и гармонизация действующих норм национального законодательства в сфере МГП при тесной координации и обмене лучшими практиками;
- ▶ активизация взаимодействия с научным и экспертным сообществом по тематике развития системы МГП.

²⁶ Гаагской конвенцией о мирном решении международных столкновений (1907) предусматривался механизм международных следственных комиссий.