



АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ К РАБОЧИМ МЕРОПРИЯТИЯМ ФОРУМА

ANALYTICAL MATERIALS FOR WORKING EVENTS OF THE FORUM

4-5 ИЮНЯ 2018 ГОДА, МОСКВА • 4-5 JUNE 2018, MOSCOW

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ
К РАБОЧИМ МЕРОПРИЯТИЯМ ФОРУМА**



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

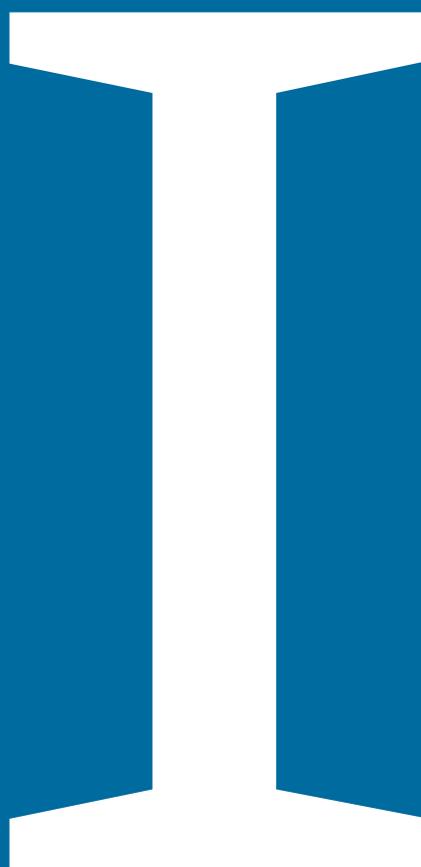
4-5 ИЮНЯ 2018 ГОДА, МОСКВА • 4-5 JUNE 2018, MOSCOW

Содержание

Законодательное обеспечение развития мировой экономики в XXI веке. Направления, технологии, ресурсы [Секция I].....	4
Укрепление международной безопасности: роль парламентов [Секция II].....	24
Развитие национального законодательства: правотворчество в интересах суверенных народов, обмен лучшими практиками и международная гармонизация [Секция III]	40
Россия и Африканский союз. Перспективы межпарламентского сотрудничества [Круглый стол]	52
Межпарламентское взаимодействие Россия – Латинская Америка. Перспективы сотрудничества и точки роста [Круглый стол]	64
Законодательное обеспечение работы СМИ: безопасность и свобода слова [Круглый стол]	68
Молодежная политика: парламентское измерение [Круглый стол]	82
Международное гуманитарное право: современные проблемы и перспективы развития [Круглый стол]	94

Contents

Legislative Support for the Development of the World Economy in the 21st Century. Directions, Technologies, Resources [Section I]	102
Strengthening International Security: Role of Parliaments [Section II]	120
Development of National Legislation: Lawmaking for the Benefit of Sovereign Nations, Exchange of Best Practices, and International Harmonization [Section III]	136
Russia and the African Union. Prospects for Inter-Parliamentary Cooperation [Round Table]	146
Inter-Parliamentary Cooperation Between Russia and Latin America. Prospects for Cooperation and Growth Points [Round Table]	156
Legislative Support for the Work of Mass Media: Security and Freedom of Speech [Round Table]	160
Youth Policies: A Parliamentary Dimension [Round Table]	174
International Humanitarian Law: Modern Problems and Prospects of Development [Round Table]	186



СЕКЦИЯ

**Законодательное
обеспечение развития
мировой экономики
в XXI веке. Направления,
технологии, ресурсы**

СЕКЦИЯ I

Законодательное обеспечение развития мировой экономики в XXI веке. Направления, технологии, ресурсы

Доклад основан на широком круге кейсов и примеров, связанных с технологическим развитием и мировым опытом регулирования с учетом новых технологических вызовов*.

Цель доклада – показать роль опережающего законодательного регулирования в обеспечении устойчивого экономического развития, продемонстрировать на конкретных примерах разнообразие различных подходов к регулированию, особо выделить отдельные вызовы в реагировании на технологические изменения и обсудить возможные принципы и инструменты «нового регулирования».

В докладе содержится краткий анализ особенностей развития мировой экономики, при этом рассматриваются глобальные технологические тренды и приводятся оценки их влияния на различные аспекты социально-экономического развития.

Показывается неоднозначность влияния новых технологий и отмечается необходимость проактивного регулирования.

Для оценки возможных сценариев и проблем в развитии регулирования выделяется ряд важных направлений технологического развития экономик, при этом сопоставляется опыт различных стран, оцениваются преимущества и недостатки различных подходов к регулированию. Среди рассматриваемых направлений и те, которые являются базовыми («сквозными») для прорывного развития различных секторов экономики, например регулирование искусственного интеллекта, и те, где уже динамич-

но формируются рынки, в частности регулирование рынков криптовалют, беспилотного транспорта, агротехнологий.

В числе рассматриваемых направлений также регулирование образования, так как именно развитие человеческого капитала определяет фундамент для прогрессивных и ответственных технологических изменений.

На основе рассмотренных примеров и проблем регулирования выделяются необходимые общие принципы «нового регулирования», которые становятся критически важными в условиях скорости изменений, высокой неопределенности последствий, тесного пересечения экономических аспектов с социальными и этическими.

Для выработки единых рамочных подходов к регулированию предлагается использовать международный опыт «мягкого» регулирования путем формирования горизонтальных стратегий и определения консенсусных документов.

Для быстрой и комфортной отработки новых правил, их настройки на меняющиеся условия, привлечения инвесторов к новым технологическим направлениям предлагается обратить внимание на опыт организации регулятивных песочниц.

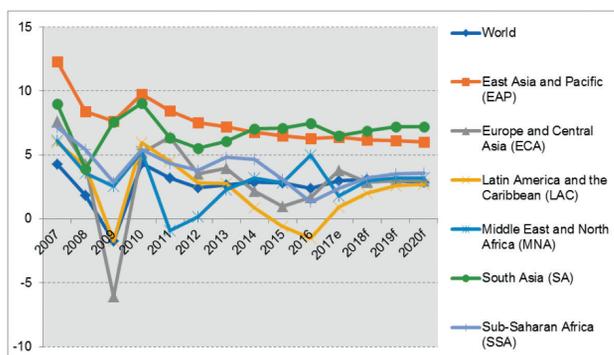
Наконец, для осуществления системных изменений в регулировании, придания ему проактивности и обеспечения консенсуса интересов различных сторон предложено использовать механизм законодательного форсайта.

* Доклад подготовлен ведущими экспертами ряда научных подразделений НИУ ВШЭ – Института «Центр развития», Института статистических исследований и экономики знаний, Института права и развития ВШЭ-Сколково, Института проблем правового регулирования, Института экономики транспорта и транспортной политики, Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
Авторский коллектив: В.Миронов, А.Соколов, Я.Радомирова, Т.Мешкова, Я. Моисеичев, М.Карлюк, А.Дупан, Ю.Бикбулатова, К.Молодыко, М.Башкатов, Е.Галкова, М.Блинкин, А.Рыжков, А.Иванов, Д.Каталевский, С.Янкевич, Н.Княгинина, Ю.Симачев.

Мировое экономическое развитие в условиях технологических вызовов: новые потребности в законодательном регулировании и отдельные практики

1. Особенности мирового экономического развития и роль технологических факторов

Темпы роста мирового ВВП в 2017 году на 0,3–0,4 п. п. превзошли большинство прогнозов начала года, составив, по оценкам Всемирного банка, 3%¹ (против 2,4% в 2016 году). В ближайшие 3 года ожидается, что рост мировой экономики будет находиться на уровне примерно 3%, а в развивающихся странах он может составить около 4,5–4,7% (рис. 1.1).



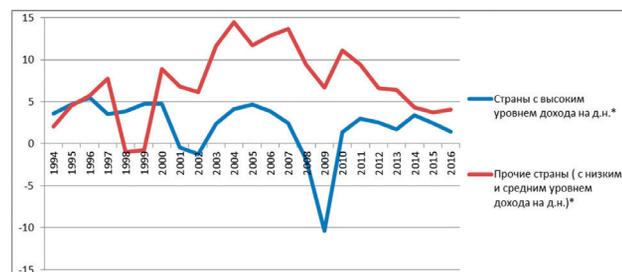
Источник: World Bank (WDI Data Base; Global Economic Prospects, 2018).
Рис. 1.1. Темпы роста реального ВВП по регионам и по миру, % (на основе данных Всемирного банка)

Несмотря на улучшение ситуации в 2017–2018 годах, по прошествии десяти лет после мирового финансового кризиса темпы роста ВВП у большинства стран остаются более низкими, чем перед кризисом, и являются неустойчивыми. Возникают опасения, что мировая экономика может надолго застрять в ловушке низкого роста как из-за того, что темпы роста в развитых странах будут замедляться в связи со старением населения, так и из-за устойчиво слабых (по крайней мере, по данным официальной статистики) в последние годы темпов роста инвестиций в основной капитал и производительность труда.

Важной особенностью посткризисного периода и вообще последних 30 лет стало то, что, несмотря на активное развитие новых технологий, расширение глобальных цепочек стоимости и увеличение вложений в человеческий капитал (образование и здравоохранение), и в развитых, и в развивающихся странах продолжается долгосрочное замедление роста производительности труда², сопровождающееся более низкими темпами увеличения инвестиций, что особенно заметно для развивающихся стран (рис. 1.2).

В основе процессов замедления роста производительности труда и инвестиций в мировой экономике лежит снижение отдачи от устаревающих производственных фондов

прежнего технологического уклада, истощение положительного влияния на мировую экономику прежней волны технологических нововведений. Замедление накопления капитала, основанного на знаниях, сокращение числа новых предприятий, уменьшение вклада в прирост ВВП факторов, связанных с ИКТ и мультифакторной производительностью, в течение последних десятилетий также вызывают озабоченность.



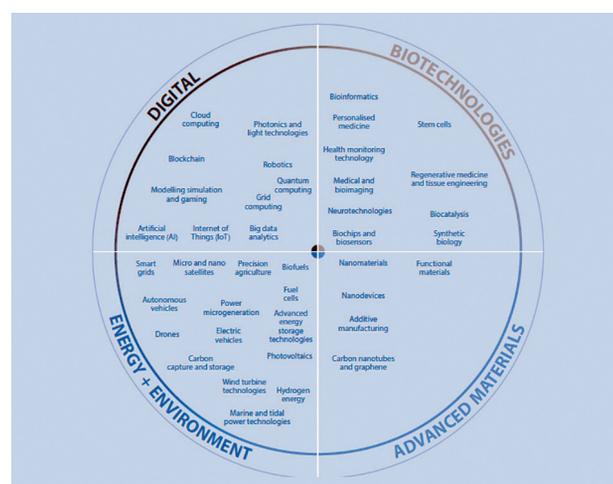
* Использована классификация стран по уровню дохода Всемирного банка.

Источник: World Bank.

Рис. 1.2. Темпы прироста инвестиций в основной капитал в развитых и развивающихся экономиках, %

На фоне имеющихся проблем (а может быть, и в силу их наличия) формируются новые тенденции в мировом экономическом (и, прежде всего, технологическом) развитии. Масштабные технологические изменения многие эксперты связывают с наступлением четвертой промышленной революции, которая обуславливает радикальные изменения в секторах экономики³.

Ключевые платформенные технологии (рис. 1.3), к числу которых относятся ИКТ, искусственный интеллект, передовые производственные технологии, включая роботизацию, биотехнологии, имеют межотраслевой характер и служат основой для развития большого числа других технологий и секторов.



Источник: OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016.
Рис. 1.3. Ключевые и возникающие технологии

¹ По данным МВФ, рост мирового ВВП в 2017 г. составил 3,8%. Разница в оценках вызвана тем, что для агрегирования данных по странам в средневзвешенный индекс Всемирный банк использует веса в долларах США 2010 г., а МВФ – веса с учетом паритета покупательной способности, что дает больший вес быстрорастущим экономикам, не относящимся к категории развитых стран. Далее мы используем данные Всемирного банка.

² См. об этом негативном глобальном тренде, о его причинах и путях преодоления в частности: OECD Compendium of Productivity Indicators 2017//OECD, 2017; The Future of Productivity//OECD, 2015.

³ Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка [Текст]: тез. докл. на XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Ю. В. Симачев, Н. В. Акиндинова, А. А. Яковлев и др.; науч. рук. Е. Г. Ясин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.

Эксперты применительно к ключевым платформенным технологиям, которые будут определять будущий облик цифровой экономики и переход к четвертой промышленной революции, выделяют следующие эффекты:

- дальнейшее развитие технологий искусственного интеллекта (ИИ) и роботизация приведут к стремительному развитию передовых производственных технологий, позволяющих настраивать производственные процессы и мощно под быстро меняющиеся условия и тем самым обеспечивать кастомизацию производства;

- прогресс передовых производственных технологий будет определяться не только успехами в роботизации и совершенствовании ИИ, но также установкой аддитивного производства и разработкой новых материалов. Интернет вещей, позволяющий машинам без участия человека обмениваться данными и совершать различные производственные, торговые и банковские операции, будет влиять на многие сферы деятельности, включая торговлю и финансовые услуги. Аддитивные технологии обеспечивают оптимизацию различных характеристик производства изделий, минимизацию брака и отходов. Их развитие позволило изготавливать сложнейшие изделия не только в авиастроении, автомобилестроении и судостроении, но и также в медицинской промышленности (например, экзоскелеты);

- очевидным последствием роботизации и использования ИИ будет высвобождение большого количества рабочих мест, в том числе за счет автоматизации «рутинного труда» в целом ряде традиционных секторов (операционистов, кассиров, охранников, продавцов, младших аналитиков и юристов и др.), однако одновременно будут создаваться новые рабочие места, появятся не существовавшие ранее профессии. Повсеместное использование ИИ существенным образом должно изменить систему образования, потребует кардинального пересмотра принципов организации учебных программ, в том числе переориентации на подготовку людей творческих профессий или аналитиков высокого уровня;

- технологии распределенного реестра (блокчейн) уже стали основой для создания криптовалют, регулирование которых выходит далеко за пределы одного государства и ставит вопросы не только непосредственного их регулирования (запрет или разрешение), но также изменения подходов к налогообложению, регистрации прав собственности и результатов интеллектуальной деятельности; благодаря развитию блокчейн-технологий становится возможным внедрение смарт-контрактов; цифровые платформы трансформируют институт посредников;

- развитие биотехнологий позволит увеличить продолжительность активной жизни человека с одновременным повышением ее качества, сделать значительный шаг в сфере продовольственной безопасности, сохранить имеющийся природно-ресурсный потенциал и обеспечить сохранение биоразнообразия, а в целом – обеспечить устойчивое развитие. Значительный прорыв в медицине будет достигнут благодаря безопасному вмешательству в геном эмбриона человека, что

будет способствовать излечению человека от многих болезней и развитию нейротехнологий, позволяющих объяснить многие процессы, протекающие в мозге человека⁴.

В целом технологические изменения являются важнейшим драйвером современного экономического роста, стимулирующим увеличение производительности труда, но также и источником новых вызовов, к которым относятся новые тенденции на рынке труда, ведущие к более активному высвобождению занятых из целого ряда секторов и росту неравенства в доходах, взрывное усиление агломеративных тенденций, обостряющих экологические и транспортные проблемы, а также неравномерность развития внутри стран, рост регионализации и протекционизма на фоне усиления гегемонизма владельцев основных технологических платформ.

Новые проблемы возникают как перед развитыми странами, где прогресс в здравоохранении вызывает увеличение доли людей преклонного возраста, так и особенно перед странами Азии и Африки, где в силу снижения значимости дешевого труда (из-за роботизации), респоринга и реиндустриализации развитых стран намечаются серьезные структурные сдвиги и возникает необходимость в выработке новой экономической (прежде всего структурной) политики.

Стремительный прогресс в развитии науки и технологий заставляет задуматься об опережающем развитии институтов, поскольку совокупность технологических изменений не только влияет на изменение привычного образа жизни человека, но и создает значительные экономические и социальные риски.

Вопросы использования новых технологий часто выходят за рамки устоявшихся этических норм и требуют их пересмотра с точки зрения не только изменения общественных ценностей, но и развития законодательства. В первую очередь это касается использования искусственного интеллекта для принятия решений и медицинских технологий⁵.

Все это обуславливает существенно более жесткие требования к качеству нормотворчества и регулирования на современном этапе, а также определяет необходимость выработки на межстрановом уровне некоторых рамочных подходов к развитию правового регулирования новых технологий и рынков.

2. Отдельные кейсы и практики построения нового регулирования

2.1. Цифровизация экономики и науки

Особенности рынка и запрос на регулирование

Цифровизация как глобальное явление характеризуется рядом особенностей. В частности, цифровизация приводит к глубоким изменениям в моделях ведения

⁴ Технологическое будущее российской экономики [Текст]: докл. к Т38 XIX Апр. междунар. научн. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / гл. ред. Л. М. Гохберг ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.

⁵ SCOTT A. (2018) A CRISPR path to drug discovery // Nature. 8 March 2018 / Vol 555 / Issue No 7695. Режим доступа: <https://www.nature.com/magazine-assets/d41586-018-02477-1/d41586-018-02477-1.pdf>, 24.04.2018.

Madhusoodanan J. (2015) Bioethics accused of doing more harm than good // Nature. Vol. 524. No. 7564. August 5, 2015. Режим доступа: <http://www.nature.com/news/bioethics-accused-of-doing-more-harm-than-good-1.18128>, дата обращения: 24.04.2018.

Butler D. A world where everyone has a robot: why 2040 can blow your mind // Nature. Vol. 530. No. 7591. February 24, 2016. Режим доступа: <http://www.nature.com/news/a-world-where-everyone-has-a-robot-why-2040-could-blow-your-mind-1.19431>, дата обращения: 24.04.2018.

AI (2015) Research Priorities for Robust and Beneficial Artificial Intelligence. Open Letter. Режим доступа: <http://futureoflife.org/ai-open-letter/>, дата обращения: 24.04.2018.

бизнеса, организации научных исследований, функционирования государственных ведомств и организации общества.

По оценкам экспертов, для большинства развитых стран цифровая доля валового внутреннего продукта может вырасти примерно на три процентных пункта в период между 2015 и 2020 годами. Объем цифровой экономики США оценивают примерно в 6 трлн долл., или около трети ВВП страны⁶.

Влияние цифровизации двойственно. Ее позитивные эффекты связаны с повышением продуктивности разнообразных видов деятельности, появлением новых источников роста. Негативные эффекты могут приводить к усилению неравенства граждан, монополизации рынков и др.

В ряде отраслей использование цифровых технологий открывает возможности для роста числа предприятий благодаря снижению барьеров выхода на новые отраслевые рынки и расширению клиентской базы. В то же время существует риск, что цифровизация может привести к монополизации рынка крупными компаниями, тем самым создавая помехи для роста малых и средних предприятий⁷.

Отдельные практики

Уровень использования цифровых технологий в экономической деятельности значительно варьируется в разных странах, при этом страны, которые принято считать развитыми, могут значительно уступать в темпах цифровизации некоторым развивающимся государствам. Так, несмотря на то, что экономика Германии является одной из сильнейших в Европе, уровень ее цифровизации относительно низок⁸. Стратегия цифровизации Германии рассматривает цифровые технологии как инструмент сохранения ведущих позиций в мировой экономике⁹.

Для Китая цифровизация представляет способ модернизации и повышения конкурентоспособности промышленности¹⁰. Несмотря на появление ряда китайских компаний, занимающих высокие позиции на рынке ИКТ (Tencent, Alibaba и другие), цифровизация экономики имеет здесь ограниченный характер из-за нехватки квалифицированных кадров, неразвитости инфраструктуры и неподготовленности организационной культуры на предприятиях.

Многие страны учредили программы по поддержке цифровизации экономики: National Network for Manufacturing Innovation (США), Plattform Industrie 4.0 (Германия), Made in China 2025 (КНР). В Программах уде-

ляется значительное внимание роли малых и средних предприятий в процессе цифровизации.

Цифровизация стала одной из ключевых тем для ОЭСР. В начале 2017 года был запущен горизонтальный проект Going Digital¹¹, направленный на разработку рекомендаций, связанных с преимуществами и вызовами цифровизации. В 2017 году при поддержке ОЭСР принята дорожная карта по развитию цифровой экономики для стран «Большой двадцатки»¹². Документ предусматривает рост инвестиций в широкополосные сети, разработку международных стандартов в области цифровизации, создание необходимых условий для новой промышленной революции, нормативно-правовой базы, отвечающей требованиям цифровизации.

Важным фактором развития цифровых технологий является разработка стандартов, которые обеспечивают совместимость, экономиию на издержках и сетевые эффекты. Проблемы стандартизации в области цифровых технологий активно решаются во всем мире. Так, в ЕС реализуется несколько инициатив: Стратегия создания единого цифрового рынка ЕС 2016–2021 (Digital Single Market) предусматривает ряд мероприятий по созданию единого цифрового рынка ЕС регуляторного характера, результатом которых должно стать принятие более 50 документов различной юридической силы, начиная от директив ЕС и заканчивая дорожными картами (планами)¹³, в целях ее реализации предлагается принятие или изменение стандартов в 32 предметных областях¹⁴.

Цифровизация науки

Цифровые данные приобретают все большее значение в науке, часто заменяя физические (натурные) эксперименты и тестирование. Влияние цифровизации особенно заметно в отдельных научных дисциплинах (областях), например в здравоохранении. Статистические и цифровые навыки становятся большей ценностью для ученых, что требует пересмотра и государственной, и внутренней (корпоративной) политики в области исследований, образования, административного управления в научных центрах и вузах.

В ряде стран ведутся работы над созданием цифровых научно-информационных систем для оценки финансирования науки и анализа социально-экономического влияния научных исследований (CRISTin в Норвегии, Arloesiadur в Великобритании), что в будущем приведет к дальнейшему развитию новой модели и новых форматов научно-технической и инновационной политики.

⁶ Accenture Strategy (2016) Digital disruption: The growth multiplier.

⁷ Brynjolfsson, E. et al. (2008). Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics (http://ebusiness.mit.edu/research/papers/2008.09_Brynjolfsson_McAfee_Sorell_Zhu_Scale%20Without%20Mass_285.pdf; последнее обращение 01.05.2017).

⁸ KfW (2017). Unternehmensbefragung. Digitalisierung der Wirtschaft: breite Basis, vielfältige Hemmnisse (<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Unternehmensbefragung/Unternehmensbefragung-2017-%E2%80%93-Digitalisierung.pdf>; последнее обращение 15.06.2017).

⁹ BMWi (2016). Digitale Strategie 2025. (http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm; последнее обращение 15.06.2017).

¹⁰ Госсовет КНР (2015). Сделано в Китае 2025. (中国制造2025) (http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm; последнее обращение 15.06.2017).

¹¹ Going Digital – Organisation for Economic Co-operation and Development [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/going-digital/> (дата обращения: 28.04.2018).

¹² G20 Digital Ministerial – Remarks (<https://www.oecd.org/g20/g20-digital-ministerial-april-2017-remarks.htm>; последнее обращение 14.05.2017). MIC (2013) Information and communications in Japan White Paper, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

¹⁴ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-13/grow_rolling_plan_ict_2017_web_170302_C7EC62EB-0196-6C12-45229D71D00B0D6B_43894.pdf

Перспективы развития регулирования

1. Развитие нормативно-правовой базы по предотвращению негативного влияния (смягчения рисков) цифровизации затруднено из-за высокой скорости социально-экономических изменений, вызванных использованием новых технологий, появлением новых видов экономической деятельности и бизнес-моделей.

2. Цифровизация требует от законодательных органов более высокой скорости принятия решений и глубокого понимания трендов в социально-экономическом и технологическом развитии.

3. Значимые эффекты от цифровизации достигаются при наличии больших экономических пространств с едиными правилами, поэтому важны меры по выстраиванию общих подходов к регулированию.

4. Для снижения рисков негативного воздействия цифровизации требуется не только совершенствование нормативно-правовой базы, но и эффективная координация деятельности государственных ведомств, интеграция представителей научных организаций, компаний и гражданского общества в процесс разработки мер по поддержке использования цифровых технологий.

5. Отмечается острая нехватка специалистов с компетенциями в сфере цифровой экономики. Образовательные системы во многих странах нуждаются в реформах, направленных на формирование нового класса экспертов в области цифровых технологий.

2.2. Регулирование искусственного интеллекта

Особенности рынка и запрос на регулирование

Развитие технологий искусственного интеллекта является весьма динамичным: если в 2011 году было 67 сделок по инвестициям в стартапы на общую сумму 282 млн долл., то в 2015 году количество сделок приблизилось уже к 400, а общая сумма финансирования составила почти 2,4 млрд долл.¹⁵

Для повсеместного перехода на умные инфраструктуры и интеллектуальные системы управления транспортом (развитие беспилотных автомобилей, умных дорог)¹⁶, медициной (роботы-хирурги, роботы-диагносты) и распространения безлюдных производств необходим кардинальный пересмотр многих правовых норм, действующих со времен римского права.

Системы, использующие технологии искусственного интеллекта, становятся всё более автономными в смысле сложности задач, которые они могут выполнять, их потенциального влияния на мир и уменьшающейся способности

человека понимать, предсказывать и контролировать их функционирование. Такие системы могут учиться на основе собственного опыта и осуществлять действия, которые не задумывались их создателями¹⁷. Данные характеристики ставят вопросы, связанные, во-первых, с предсказуемостью и, во-вторых, со способностью систем действовать самостоятельно, но не нести правовую ответственность¹⁸.

Алгоритмы собирают информацию о различных аспектах частной жизни и даже используются для предсказания мест преступлений и предрасположенности конкретного человека совершить преступление. В то же время большинство алгоритмов запатентованы и являются коммерческой тайной, что не позволяет ни пользователям, ни компетентным органам узнавать, что алгоритмы делают и как принимают решения.

Более того, самостоятельное обучение алгоритмов ставит под вопрос субъекта действий. Как показывают исследования, даже в случае отсутствия доминирования на рынке и достижения условий для идеальной конкуренции, *искусственный интеллект может самостоятельно приводить к новым формам антиконкурентного поведения*¹⁹, которое потребует трансформации всего права конкуренции.

Модели регулирования

Систему на основе искусственного интеллекта можно регулировать как:

- объект авторских прав;
- особый вид имущества;
- юридическое лицо;
- отдельную новую правовую категорию.

Стандартным вариантом регулирования является применение норм об охране авторских прав, имуществе или об источниках повышенной опасности, например, в случаях результатов использования финансовых алгоритмов для совершения сделок или аварий с участием беспилотного транспорта. Примеров реальных судебных разбирательств пока мало²⁰, однако их будет становиться больше, и сложности с применением данных конструкций будут возникать из-за способности алгоритмов к автономному действию помимо воли создателя, собственника или владельца.

Выходом может быть использование норм, регулирующих особый вид имущества – животных²¹, поскольку последние также способны к автономным действиям. В большинстве правовых систем к животным применяются общие правила об имуществе, поэтому ответственность в случае такой аналогии будет нести собственник. Ограничением является то, что применение законодательства по аналогии недопустимо в рам-

¹⁵ World Economic Forum (2017) The Global Risks Report 2017 12th Edition. Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

¹⁶ Vivek Wadhwa. Laws and Ethics Can't Keep Pace with Technology. MIT Technology Review. April 15, 2014. Режим доступа: <https://www.technologyreview.com/s/526401/laws-and-ethics-cant-keep-pace-with-technology/>

¹⁷ Asaro P., "From Mechanisms of Adaptation to Intelligence Amplifiers: The Philosophy of W. Ross Ashby", in Wheeler M., Husbands P., and Holland O. (eds.) The Mechanical Mind in History, Cambridge, MA: MIT Press: 149-184.

¹⁸ Asaro P. The Liability Problem for Autonomous Artificial Agents // AAAI Symposium on Ethical and Moral Considerations in Non-Human. Agents, Stanford University, Stanford, CA. March 21-23, 2016. P. 191.

¹⁹ Ezrachi A., Stucke M. E. Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy, Harvard University Press, 2017.

²⁰ Такие дела часто завершаются досудебным урегулированием. Из последних см. напр. Bradshaw T. "Uber settles self-driving car crash case with victim's family" // Financial Times, 29 March 2018, <https://www.ft.com/content/1d7f174a-3362-11e8-b5bf-23cb17fd1498>

²¹ Архипов В. В., Наумов В. Б. О некоторых вопросах теоретических оснований развития законодательства о робототехнике: аспекты воли и правосубъектности // Закон. – 2017. – № 5. – С. 167; Kellye R., Schaerer E., Gomez M. and Nicolescu M. Liability in robotics: an international perspective on robots as animals // Advanced Robotics. 2010. № 24(13). P. 1861–1871.

как уголовного права. Также данные нормы созданы в первую очередь для домашних животных, которые не должны причинять вред при обычных обстоятельствах. В определенных случаях можно использовать более жесткие нормы касательно диких животных²², но жесткие правила могут замедлить инновации в связи с непредсказуемыми рисками ответственности для создателей.

В связи с этим распространенным предложением является применение к таким системам норм о юридических лицах. Поскольку юридическое лицо является искусственно сконструированным субъектом права²³, то, например, роботов также можно наделить аналогичным статусом. Правовые системы предусматривают гражданско-правовую, а в некоторых странах и уголовно-правовую, ответственность юридических лиц. Однако аналогия с юридическими лицами тоже может быть проблематична, поскольку действия юридических лиц всегда восходят к действиям индивида или группы людей²⁴. Действия же систем на основе искусственного интеллекта не обязательно будут прямо восходить к действиям человека.

Наконец, можно создать новую отдельную правовую категорию, наделив наиболее продвинутое технологии на основе искусственного интеллекта особой правосубъектностью, что предлагается как правоведами²⁵, так и законодателями.

Регулирование умных роботов

Европейским парламентом предложены прогрессивные нормы регулирования роботов на основе определения новой правовой категории. В 2017 году была принята Резолюция «Нормы гражданского права о робототехнике»²⁶, которая предлагает создать Агентство ЕС по робототехнике и искусственному интеллекту и систему регистрации умных роботов. Касательно ответственности предлагаются два варианта:

- 1) объективная ответственность (не требующая вины);
- 2) подход риск-менеджмента (ответственность лица, которое могло минимизировать риски).

Ответственность должна быть пропорциональной реальному уровню указаний, которые отдаются роботу, и уровню его автономности. Это дополняется обязательным страхованием пользователей роботов и созданием компенсационного фонда.

Наиболее продвинутым роботам предлагается дать особый правовой статус электронного лица. Это означает способность ими нести ответственность за причиненный ущерб в тех случаях, когда такие роботы принимают решения автономно или иным образом самостоятельно взаимодействуют с третьими лицами.

Отдельные практики

Сейчас страны активно создают правовые условия для развития технологий, использующих искусственный интеллект. Так, в Южной Корее еще с 2008 года существует Закон «О содействии развитию и распространению умных роботов»²⁷, а Объединенные Арабские Эмираты разработали Стратегию по искусственному интеллекту²⁸, и даже создали первую в мире должность министра по искусственному интеллекту²⁹.

В конце марта 2018 года была представлена национальная стратегия Франции в сфере искусственного интеллекта³⁰, при этом планируется инвестировать 1,5 млрд евро в течение пяти лет для поддержки исследований и инноваций в данной сфере. Стратегия основана на экспертных рекомендациях³¹. Даны семь ключевых предложений, одно из которых особенно важно: сделать искусственный интеллект более открытым.

Алгоритмы могут быть предвзятыми, например в процессе самообучения, впитать стереотипы, существующие в обществе либо переданные разработчиками, и на их основе принимать решения. Так, на основе алгоритмов уже принимаются судебные решения. В США подсудимый был приговорен к продолжительному сроку заключения на основе информации, полученной от алгоритма, оценивающего вероятность рецидива³². Подсудимый безуспешно оспаривал использование алгоритма, поскольку не были представлены критерии оценки, являющиеся коммерческой тайной.

Этические вопросы

Этика и право неразрывно связаны в современном обществе, а искусственный интеллект добавляет новое измерение в данных вопросах. В этом году компания «Майкрософт» выпустила отчет о влиянии искусственного интеллекта на человечество, указав на необходимость строгих этических принципов (в частности, предложила

²² Asaro P. The Liability Problem for Autonomous Artificial Agents. P. 193.

²³ См. напр. Winkler A. We the Corporations: How American Business Won Their Civil Rights. – Liverlight, 2018. См. описание здесь: <https://www.nytimes.com/2018/03/05/books/review/adam-winkler-we-the-corporations.html>

²⁴ Brozek B., Jakubiec M. On the legal responsibility of autonomous machines // Artificial Intelligence Law. – 2017. – № 25(3). – P. 293–304; Khanna V.S. Corporate criminal liability: what purpose does it serve? // Harvard Law Review. 1996 № 109. 1477–1534.

²⁵ См. напр. Chopra S., White L.F. A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents, University of Michigan Press, 2011; Hage J. Theoretical foundations for the responsibility of autonomous agents // Artificial Intelligence Law. 2017. № 25(3). P. 255–271.

²⁶ Civil Law Rules on Robotics, European Parliament resolution of 16 February 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0051+0+DOC+XML+V0//EN>.

²⁷ Закон о содействии развитию и распространению умных роботов № 9014 от 28.03.2008, с последующими изменениями и дополнениями, http://robopravo.ru/zakon_iuzhnoi_koriei_2008

²⁸ UAE 2031: UAE Artificial Intelligence Strategy, <http://www.uaeei.ae/en/>

²⁹ His Excellency Omar bin Sultan Al Olama, The Cabinet, United Arab Emirates, <https://uaecabinet.ae/en/details/cabinet-members/his-excellency-omar-bin-sultan-al-olama>

³⁰ French Strategy for Artificial Intelligence, <https://www.aiforhumanity.fr/>

³¹ Villani C. For a Meaningful Artificial Intelligence: Towards a French and European Strategy, 2018 https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani_Report_ENG-VF.pdf

³² Smith M. “In Wisconsin, a Backlash Against Using Data to Foretell Defendants’ Futures” // The New York Times, June 22, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/23/us/backlash-in-wisconsin-against-using-data-to-foretell-defendants-futures.html>

вести аналог клятвы Гиппократов для программистов) и новое регулирование³³. Консультативная группа по этике при Европейском инспекторе по защите данных опубликовала доклад, в котором указала искусственный интеллект в качестве технологии, влекущей значительные социокультурные изменения, спрогнозировала переход от индивидуальной к распределенной ответственности и указала на недостаточность регулирования и необходимость цифровой этики³⁴.

Вышеупомянутая резолюция Европейского парламента предлагает кодексы поведения, которые закрепляют четыре этических принципа: 1) «делай благо» (роботы должны действовать в интересах людей); 2) «не навреди» (роботы не должны причинять вред человеку); 3) автономия (взаимодействие человека с роботами должно быть добровольным); 4) справедливость (выгоды, получаемые от деятельности роботов, должны быть распределены справедливо).

Перспективы развития регулирования

1. Искусственный интеллект создает новые вызовы различным сферам права: от патентного до уголовного права, от охраны частной жизни до антимонопольного права.

2. Основной вопрос – об ответственности за применение алгоритма. В перспективе возможен переход от индивидуальной к распределенной ответственности.

3. Открытым остается вопрос о необходимости либо желательности введения новых норм, в частности о непосредственной ответственности систем на основе искусственного интеллекта. Возможно, сделать программистов или пользователей автономных систем ответственными за действия таких технологий будет более эффективным. Однако это же может замедлить инновации.

4. Необходимо повышение прозрачности алгоритмов и расширение возможностей по их проверке.

5. Общественные ценности влияют на отношение к искусственному интеллекту и его юридическому оформлению. Требуется развитие цифровой этики и кодексов поведения.

2.3. Распространение недостоверной информации (fake news)

Особенности рынка и запрос на регулирование

Интернет-платформы и другие интернет-сервисы предоставили беспрецедентные возможности для обработки информации. Скорость передачи информации увеличилась колоссально, что, наряду с иными новейшими техническими возможностями, преобразило социальную действительность. Концепция сети Интернет web 2.0 (предполагающая активное потенциально положительное участие пользователей: блоги, вики-проекты, социальные сети и т. д.) кардинально изменила привычный подход распространения и получения новостной информации, нейтрализовав прежние «фильтры» в лице традиционных СМИ.

Ключевой инструмент для распространения фальшивых новостей сегодня – социальные сети и иные масштабные цифровые площадки, где (как правило) нет ни главного редактора, ни журналистов, связанных профессиональными соглашениями. Порядок размещения новости в новостной ленте в большинстве случаев осуществляется с помощью автоматических алгоритмов, которые зависят от количества «кликов», «лайков» и повторных публикаций. Исследования компании Edelman Trust Barometer³⁵ показывают, что 63% опрошенных не могут отличить проверенную информацию от ложной при ее получении посредством сети Интернет. Потребители информации (в сущности, практически каждый) переполнены потоком данных и зачастую не имеют возможности должным образом обрабатывать ее. Таким образом, пропадают прежние маркеры правдивости, что создает условия для манипуляции мнениями социальных групп.

Несмотря на то, что само явление дезинформации совсем не ново, современные технологические достижения обуславливают новую специфику распространения информации, способной преднамеренно ввести в заблуждение, что, в свою очередь, требует соответствующего учета при определении особенностей регулирования формирующихся правоотношений. Распространение недостоверной информации затрагивает не только политические и этические вопросы, но и напрямую влияет на экономику, создавая основу для принятия недостоверных инвестиционных решений (манипулирование рынком).

Модели регулирования

Определение «дезинформации» (fake news) в онлайн-публикациях можно кратко обозначить как сознательное (заведомо ложное) представление того или иного факта³⁶. Важен также следующий момент, характерный для проблемы постправды и фальшивых новостей (post-truth и fake news): далеко не всегда распространяемые сведения формально-юридически обладают всеми необходимыми элементами для привлечения к правовой ответственности, а именно, их несоответствие действительности и порочащий характер. Часто информация функционирует как инструмент тонкой манипуляции, основывающийся в том числе на масштабной аналитике больших массивов связанных данных (big data), что усложняет подходы к государственному регулированию отношений, связанных с распространением недостоверной информации.

Направления регулирования отношений, связанных с распространением заведомо ложной новостной информации, включают:

- 1) государственное (которое можно разделить на правовое и иное (организационное, информационное, экономическое и пр.);
- 2) негосударственное (отраслевое саморегулирование, общественные инициативы).

³³ Shum H., Smith B. The Future Computed: Artificial Intelligence and its role in society, Microsoft, 2018, https://blogs.microsoft.com/uploads/2018/02/The-Future-Computed_2.8.18.pdf

³⁴ Burgess J. P. et al., Ethics Advisory Group Report 2018, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-01-25_eag_report_en.pdf

³⁵ Edelman Trust Barometer Special Flash Poll. Research. 2017 // <https://www.edelman.com/trust2017/trust-barometer-media-fake-news-flash-poll/>

³⁶ Klein D., Wueller J. Fake News: A Legal Perspective // Journal of Internet Law. Apr. 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2958790>

Отдельные практики

В настоящее время во всех зарубежных странах активно разрабатываются законопроекты, посвященные регулированию вопросов распространения недостоверной информации, при этом регулирование происходит по трем основным направлениям:

- 1) регулирование рекламной деятельности в сети Интернет (политическая агитация регулируется в большинстве стран законодательством о рекламе);
- 2) регулирование деятельности онлайн-платформ (социальных сетей);
- 3) регулирование деятельности лиц, непосредственно распространяющих ложную информацию.

В частности, в Великобритании готовится к принятию Цифровая хартия³⁷ и Стратегия безопасного Интернета (часть Хартии)³⁸. Основная цель Хартии в том, чтобы Интернет был полезен всем: гражданам, бизнесу и обществу в целом. Она основана на либеральных ценностях, которые отстаивают свободу. Для разработки регулирования безопасности Интернета правительство Британии пригласит к сотрудничеству общественные организации и добровольцев, технологические фирмы, школы и население³⁹.

Израиль обсуждает так называемый Закон «Фейсбука» (The Removal of Criminally Offensive Content from the Internet bill - «Facebook Bill»), который позволит государству через суд заставлять соцсети удалять контент, оцененный полицией как разжигающий ненависть и насилие. Законопроект принят в первом чтении в Кнессете в марте 2017 года⁴⁰.

В Германии регулирование распространения ложной информации увязано с деятельностью онлайн-платформ, и особенно социальных сетей. С октября 2017 года в Германии действует Закон о соцсетях (The Network Enforcement Act)⁴¹. Это первая страна Европы, принявшая четкие условия.

В Ирландии 6 ноября 2017 года партией Fianna Fáil TD (J. Lawless) был представлен законопроект «Онлайн-реклама и соцсети (транспарентность) 2017» (Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017).

Проект закона «О честной рекламе» Honest Ads Act⁴² в Соединенных Штатах Америки представлен на голосование в Сенате США 19 октября 2017 года.

Перспективы развития регулирования

Ключевые вопросы, на которые все законодатели ищут ответы, следующие:

- 1) нужны ли в принципе новые правила борьбы с недостоверной информацией, распространяемой в сети Интернет, или достаточно существующих механизмов;
- 2) при каких условиях недостоверная информация должна быть предметом регулирования;

3) кого уполномочивать давать оценку информации в целях отнесения ее к недостоверной информации;

4) на кого возлагать обязанности по удалению/ограничению недостоверной информации;

5) на какие сферы распространять новые правила: политика, экономика, общественная безопасность и т. п.

Правовое регулирование неспособно в полной мере ответить вызовам цифровой эпохи распространения информации и должно в обязательном порядке сочетаться с иными способами регулирования отношений:

- мерами сотрудничества с технологической отраслью, журналистским сообществом, некоммерческими и коммерческими организациями;

- срочными мерами, включающими ускоренный план работы с кризисом социального взаимодействия в Интернете (в том числе инициативы факт-чекинга);

- долгосрочными мерами, направленными на усиление социальной устойчивости посредством повышения медиаграмотности, развития норм социальной ответственности, в том числе при повторном распространении информации (sharing, reposting) и определении ответственности технологических компаний в принятии мер в рамках данного направления⁴³.

Такая мультиаспектная стратегия (сочетание правового регулирования и иных мер) позволит в допустимой контекстом мере эффективно воздействовать на формирующиеся вызовы при распространении заведомо вводящей в заблуждение новостной информации.

2.4. Рынок криптовалют и токенов

Особенности рынка и запрос на регулирование

По данным специализированного интернет-сайта prices.org, отслеживающего в режиме реального времени экономические показатели, связанные с оборотом более чем 1000 самых крупных по капитализации криптовалют мира, по состоянию на 27.04.2018 года их капитализация суммарно составляла 421,28 млрд долл. Из них на биткоин приходилось 158,42 млрд долл. (37,6 %), 67,35 млрд долл. - на эфириум (16 %), 33,42 млрд долл. (8 %) - на риппл, 24,08 млрд долл. (5,7 %) - на биткоин кэш⁴⁴, недавно «отпечкованный» от основного биткоина по причине того, что эмиссия последнего составляет около 17 млн единиц, что уже недалеко от жестко оговоренной системой максимальной эмиссии в 21 млн единиц.

Опасения государственных властей в отношении криптовалют, которые влияют на регулирование, в очень обобщенном виде можно свести к следующему:

- государство может потерять возможность контролировать инфляцию и кредитование посредством контроля за банковской системой;

³⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/676715/2018-01-25_Digital_Charter_final.pdf; <https://www.meetup.com/ru-RU/ORG-Birmingham/events/247971623/?eventId=247971623>

³⁸ Стратегия безопасного интернета. Октябрь 2017 // https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/650949/Internet_Safety_Strategy_green_paper.pdf

³⁹ <http://www.theweek.co.uk/90730/should-uk-adopt-european-style-fake-news-law>

⁴⁰ <https://www.timesofisrael.com/israel-getting-better-grip-on-online-incitement-justice-minister-says/>

⁴¹ The Network Enforcement Act // http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁴² Honest Ads Act // <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/senate-bill/1989>; <https://www.epic.org/democracy/Honest-Ads-Act.pdf>.

⁴³ Hacıyakupoglu G., Yang Hui J., V. S. Countering Fake News a Survey of Recent Global Initiatives. March 2018. Nanyang Technological University. P.3.

⁴⁴ <https://prices.org/>

- необходимо защитить интересы третьих лиц - инвесторов, которые вкладывают свои финансы в криптовалюты;
- государственная власть стремится контролировать поступления в бюджет от оборота криптовалют и эффективно противодействовать теневому рынку⁴⁵.

Одним из аргументов против распространения криптовалют является их необеспеченность и, соответственно, риски дефолта, возрастающие пропорционально расширению оборота криптовалют. Биткоины также активно критикуются за то, что вследствие их высокой ценовой волатильности они непригодны для выполнения такой ключевой функции денег, как средство накопления и сбережения⁴⁶.

Модели регулирования

При выборе пути активного регулирования у законодателя есть две основные опции:

- 1) создать единый правовой режим эмиссии для криптовалют и токенов;
- 2) установить различные требования к выпуску, в зависимости от особенностей конкретного актива.

Крупные финансовые регуляторы (США, ЕС, Швейцария, Сингапур и др.) пока отдают предпочтение второму подходу, особо обращая внимание на то, что выпуск токенов, имеющих инвестиционную составляющую, должен регулироваться как эмиссия ценных бумаг. В первую очередь это касается объема обязанностей по раскрытию информации об эмитенте и планируемом выпуске. Основной недостаток такого метода - необходимость четкого разграничения различных видов токенов и возложение на участников оборота риска их соответствующих неумышленных ошибок. Главное его преимущество - к разным активам применяется адекватное для их рисков законодательство: если продается товар, то применяется потребительское законодательство, а если токен обещает прибыль, то ценно-бумажное.

В развитых иностранных правовых системах нет попыток объявить криптовалюту денежным суррогатом и запретить ее оборот. Однако это не означает, что регуляторы отказываются от правовых рамок. Например, в Германии орган по финансовому контролю квалифицировал криптовалюту в качестве расчетной единицы (финансового инструмента), приравняв ее в определенных аспектах к иностранной валюте. Как следствие, посредники на криптовалютном рынке, прежде всего криптовалютные биржи, обязаны получить предварительное разрешение на осуществление своей деятельности.

Противодействие отмыванию средств, добытых преступным путем, и финансированию терроризма

15 декабря 2017 года Европейский союз объявил об ужесточении правил, направленных на противодей-

ствие отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. В частности, новые правила среди прочего обязывали биткоин-платформы и онлайн-«кошельки» криптовалют идентифицировать пользователей⁴⁷.

19 апреля 2018 года Европейский парламент утвердил изменения в Директиву 2015/849/ЕС, которые, в частности, вводят регистрацию криптовалютных платформ и операторов кошельков, обязывая их, подобно банкам, осуществлять контроль за своими клиентами, в том числе выполнять требования по их верификации. Если более детально, Евросоюз вводит верификацию владельцев криптовалют для деанонимизации транзакций. Согласно новым правилам, для предотвращения анонимности криптовалют платформы обмена, виртуальные кошельки и банковские учреждения обязаны осуществлять контроль клиентов, включая требования к проверке клиентов. Кроме того, такие платформы и поставщики услуг хранения криптовалют должны быть зарегистрированы. Такие же требования распространяются на компании, предоставляющие услуги по обмену валют. Странам - членам Евросоюза предоставлено 18 месяцев, чтобы имплементировать новые нормы в национальное законодательство⁴⁸.

На наш взгляд, возможна такая «регуляторная развилка», при которой операции с криптоактивами выше определенной суммы будут подпадать под более жесткие правила финансового мониторинга, в том числе требовать предварительной регистрации как «квалифицированного инвестора».

Налогообложение криптовалют

В мировой практике пока нет единой позиции, однако знаковым можно считать дело *Skatteverket v David Hedqvist*, разрешенное Судом ЕС в 2015 году⁴⁹. Согласно позиции Суда ЕС, обмен криптовалюты на фиатные деньги подпадает под изъятие для целей исчисления НДС, подобно законным средствам платежа и иностранной валюте.

Эту идею подхватило Министерство финансов ФРГ, дополнительно обозначив случаи, в которых операции с криптовалютой, используемой как средство платежа, освобождаются от налогообложения. В частности, не облагается налогом с оборота криптовалюта, используемая для расчета за товары или услуги. Освобождаются от этого налога и майнеры, которые получают криптовалюту не от другого участника рынка, а от самой системы.

В Республике Беларусь установлены 5-летние налоговые каникулы для участников ряда операций с токенами, криптовалютами и майнинга⁵⁰. К числу интересных регуляторных подходов Беларуси можно также отнести: разный правовой режим для физических и юридических лиц, разрешение части из операций с криптоактивами только в определенном анклав на территории страны - Парке высоких технологий.

⁴⁵ И. Т. Булгаков Правовые вопросы использования технологии блокчейн // Закон. - 2016. - № 12.

⁴⁶ Bitcoin is Evil by Paul Krugman December 28, 2013 http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/12/28/bitcoin-is-evil/?_r=0 см также его выступление на The Genius of Economics летом 2015 года. <https://www.youtube.com/watch?v=B-H8LRHG1hc&feature=youtu.be>

⁴⁷ <https://www.reuters.com/article/us-global-markets/world-shares-hemmed-in-by-dollar-and-fed-rate-expectations-idUSKBN11306B>

⁴⁸ <https://forklog.com/evrosoyuz-vvodit-verifikatsiyu-vladeltsev-kriptovalyut-dlya-deanonimizatsii-tranzaktsij/>

⁴⁹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=170305&doclang=EN>

⁵⁰ <https://bits.media/news/belarus-legalizuet-mayning-i-kriptovalyuty-i-predostavit-nalogovye-igoty/>

Исламские регуляторные аспекты

Влиятельные мусульманские финансисты утверждают, что криптовалюты могут являться более халяльными по сравнению с обычными фиатными деньгами, так как, в отличие от последних, не взаимосвязаны с частичным резервированием и ростовщичеством⁵¹. Контраргументом против этого утверждения может быть такой, что механизм создания фиатных денег банками через мультипликатор (что позволяет принцип частичного резервирования) в аспекте обеспеченности принципиально не отличается от эмиссии криптовалют. Более того, при эмиссии фиатных денег существует хоть какое-то обеспечение резервами коммерческих банков и центральных банков, чего обычно нет при эмиссии криптовалют.

Шариатский стандарт ААОIFI пока что не включает тематики криптовалют, однако эта ситуация может измениться в 2–3-летней перспективе. С точки зрения основ шариата, с одной стороны, деньгами может быть все, о чем договорятся люди как о средстве обмена. С другой стороны, такая криптовалюта, как биткоин, вряд ли обладает свойствами реального актива, что необходимо с точки зрения шариата, и, кроме того, биткоин высоковолатилен⁵².

Перспективы развития регулирования

Министры финансов и глав ЦБ G20 в Буэнос-Айресе 20 марта 2018 года обсудили вопросы криптоактивов в рамках подготовки к проведению саммита «двадцатки» в ноябре 2018 года. В итоговом коммюнике форума указано, что страны G20 отметили необходимость мониторинга ситуации с криптоактивами (cryptoassets), которые пока не являются угрозой для мировой финансовой стабильности.

В то же время многие страны G20 поддержали необходимость выработки общих принципов регулирования. При этом было подчеркнуто, что криптоактивы не являются валютами в общепринятом смысле слова, не несут стандартных функций валют и не являются надежным активом с точки зрения сохранения стоимости.

В документе также отмечается, что в отношении криптоактивов необходимо внедрить стандарты FATF.

2.5. Рынок беспилотного транспорта

Особенности рынка и запрос на регулирование

Одним из глобальных трендов является развитие беспилотных (автономных) транспортных средств. Множество автомобильных производителей в разных странах мира (прежде всего в США, Германии, Великобритании и Японии) проводят тесты транспортных средств на закрытых полигонах и на дорожной сети общего пользования. Области перспективного применения этой технологии включают автономные грузовые автомобили, автомобили каршеринга (кратковременной аренды)

с услугой беспилотной «доставки» клиенту (т. н. Shared Electric Autonomous Vehicle, SEAV) и беспилотные личные автомобили с различными степенями автономности.

Сегодня предполагается, что регулирование может развиваться постепенно в зависимости от степени автономности транспортных средств. Частично автономные автомобили (от первой до третьей степени автономности), оборудованные устройствами поддержки водителя (например, системами экстренного торможения и контроля перестроения), не потребуют кардинальных изменений в системах регулирования.

Основные изменения будут необходимы по мере массового поступления на рынки полностью автономных автомобилей (с четвертой и пятой степенями автономности), которое ожидается после 2025 года. Главные вопросы регулирования связаны с искусственным интеллектом, информационной безопасностью, страхованием, ответственностью за дорожно-транспортные происшествия⁵³, а также условиями доступа автономных транспортных средств на инфраструктуру общего пользования.

Отдельные практики

В качестве начальной стадии регулирования беспилотных автомобилей можно признать не утверждение законодательных актов, а утверждение специальных отчетов (White papers), где обозначается государственная политика. В качестве примера можно назвать отчет Federal Automated Vehicles Policy: Accelerating the Next Revolution in Road Safety, выпущенный департаментом транспорта (DoT) США. Отметим, что приоритетным направлением этого отчета было обозначение политики в области безопасности⁵⁴.

Нововведения затрагивают регулирование искусственного интеллекта. Примером является свод этических норм для разработчиков автономных и подключенных автомобилей, принятый в Германии в 2017 году⁵⁵. Основой данного документа является постулат о ценности человеческой жизни.

Появляются правовые акты, регулирующие возможность доступа беспилотных транспортных средств на дорожную сеть общего пользования. В 2017 году соответствующие изменения были внесены в закон о дорожном движении Германии⁵⁶. В основе изменений лежит необходимость наличия в «контуре управления» транспортного средства водителя, который в случае необходимости может принять управление на себя. Кроме того, для доступа такого автомобиля на дороги общего пользования необходимо наличие специального устройства, отслеживающего параметры автомобиля.

В настоящее время в США палатой представителей был одобрен законопроект SELF DRIVE Act (Safely Ensuring Lives Future Deployment and Research In Vehicle Evolution Act), упрощающий доступ беспилотных автомобилей на дорожную сеть в тестовом режиме. В России

⁵¹ www.muslimeco.ru/onews/2143

⁵² Мадина Калимуллина. Можно ли мусульманам покупать биткоины (криптовалюта)? <http://www.islam.kz/ru/articles/ekonomika/mojno-li-musulmanam-pokupat-bitkoiny-kriptovalyuta-1085/#gsc.tab=0>

⁵³ Krawiec, R. J., White, V. (2017) Governing the future of mobility: Opportunities for the US government to shape the new mobility ecosystem, Deloitte University Press.

⁵⁴ Hanaghan, J. (2018) Preparing communities for autonomous vehicles, An American Planning Association Report.

⁵⁵ URL: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/report-ethics-commission.html?nn=187598>

⁵⁶ Deutscher Bundestag Website. URL: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/795/79579.html>

в марте 2018 года утвержден план мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства в области беспилотного транспорта⁵⁷.

Постепенно подготавливаются специальные требования к инфраструктуре, приспособленной для беспилотного транспорта. В США подобная инициатива была сформирована Национальной лигой городов (NCL), которая объединяет 19 тыс. населенных пунктов. Документ приводит рекомендации об изменении городской инфраструктуры. Схожая инициатива разрабатывается Федеральным дорожным агентством России для внегородских условий: по проекту «Караван» планируется обеспечить федеральную дорожную сеть, включенную в международные транспортные коридоры, инфраструктурой для беспилотного движения к 2035 году⁵⁸.

Перспективы развития регулирования

1. Отдельные практики регулирования беспилотного транспорта стали появляться в развитых странах начиная со второй половины 2010-х годов.

2. Выход автомобилей с высокими степенями автономности на автомобильные рынки ожидается после 2025 года.

3. В странах, где предполагается использование беспилотного транспорта, потребуется комплексный пересмотр правовой базы, прежде всего в части вопросов регулирования искусственного интеллекта и ответственности за дорожно-транспортные происшествия.

2.6. Рынок агротехнологий

Особенности рынка и запрос на регулирование

Пул современных агротехнологий включает в себя новые методы редактирования генома, роботизацию, Интернет вещей, большие данные, искусственный интеллект и многое другое. Технологии находят применение в аграрной сфере и уже в ближайшем будущем способны кардинально изменить складывавшийся десятилетиями ландшафт отрасли.

В настоящее время наблюдается активное развитие и применение новых технологий в сельском хо-

зяйстве. Так, в 2017 году мировой объем инвестиций в агропромышленные стартапы в 2 раза превысил показатели 2014 года⁵⁹. В 2017 году количество венчурных сделок в сельскохозяйственной отрасли достигает своего пика, по сравнению с 2012 годом объем совершаемых сделок увеличился втрое⁶⁰. Кроме того, в настоящее время генно-модифицированные растения занимают значительную часть рынка. По оценкам Международной службы по сбору сведений о применении биотехнологий в сельском хозяйстве (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications, ISAAA), генная модификация сельскохозяйственной продукции имеет как позитивные, так и негативные аспекты⁶¹, нуждающиеся в оценке и изучении.

За последние десятилетия ориентированность исследований и разработок существенно изменилась. Если в 1994 году основные инвестиции направлялись в развитие машиностроения и усовершенствование химических средств защиты растений и синтетических удобрений, то к 2010 году приоритет стал отдаваться биотехнологиям в растениеводстве и животноводстве, а также технологиям, связанным с поддержанием здоровья сельскохозяйственных животных⁶². Современные технологии, в том числе клеточная и молекулярная генетика, позволяют на порядок сократить сроки выведения растений и животных с требуемыми признаками, осуществляя отбор и закрепление необходимых генов⁶³.

Распространение агротехнологий и возрастающий объем сделок, совершаемых в сельскохозяйственной отрасли, приводит к структурным изменениям рынка, в силу которых предотвращение негативных последствий (например, монополизации отрасли при изменении цепей создания ценности⁶⁴) является первостепенной задачей.

Модели регулирования

С учетом естественной сложности глобальных продовольственных цепочек производства и поставок любой сбой в поставке семян или животных ресурсов может вызвать системный продовольственный шок глобально-

⁵⁷ Russian Government Order No. 335-r of 29 March 2018. URL: <http://government.ru/docs/31810/>

⁵⁸ Federal Road Agency website. URL: <http://www.rosavtodor.ru/press-center/news/archive-news/45501>

⁵⁹ AgFunder AgriFood Tech. Investing Report: mid-year review – 2017. < <https://research.agfunder.com/2017/AgFunder-Agrifood-Tech-Investing-Report-Midyear-2017.pdf> >

⁶⁰ Finistere Investures LLC, 2017 Agtech Investment Review – 2017. <http://finistere.com/wp-content/uploads/2018/03/Finistere_Ventures_PitchBook_2017_Agtech_Investment_Review.pdf>

⁶¹ International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications, Pocket K No. 4: GM Crops and the Environment, 2017. <<http://www.isaaa.org/resources/publications/pocketk/4/default.asp>>

⁶² Global private-sector agricultural research increasing for crop seeds & bio- technology. <<https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=77510>>

⁶³ Например, данные технологии позволяют создавать растения с инкорпорированными протектантами (англ. plant incorporated protectants) – веществами, которые растение производит самостоятельно в процессе жизнедеятельности из генетического материала, вводимого в него, – и выводить «умные» сорта сельскохозяйственных растений, которые дают больше урожая при меньшем количестве потребляемых ресурсов. В наиболее общем виде генные технологии, применяемые в современной селекции сельскохозяйственных растений и животных, подразделяются на четыре основных направления: 1) гибридизация (объединение генетического материала разных клеток в одной клетке в пределах одного вида или между разными систематическими группами); 2) генная инженерия (совокупность приемов, методов и технологий получения рекомбинантных РНК и ДНК, выделения генов из организма (клеток), манипуляций с генами и введения их в другие организмы); 3) клонирование (появление естественным путем или получение нескольких генетически идентичных организмов путем бесполого размножения); 4) реплицирование ДНК-последовательностей генома и селекция с помощью маркеров. См.: Иванов А. Ю., Каталевский Д. Ю. Современные агротехнологии: экономико-правовые и регуляторные аспекты. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2018.

⁶⁴ Глобальный рынок только ГМО-семян оценивается приблизительно в 24 млрд долл., что составляет около 45 % мирового рынка семян (стоимость последнего, по разным оценкам, около 55–65 млрд долл.). Рынок характеризуется высокой степенью концентрации, так как более половины мировых продаж (53 %) приходится всего на трех международных производителей: Monsanto (26 %), DuPont (18 %) и Syngenta (9 %). См.: Seed Market by Type (Cereals & Grains, Oilseeds, and Fruit & Vegetables), Seed Trait (Herbicide Tolerant, Insect Resistant, and Other Stacked Traits) & Region: Global Trends & Forecast to 2020. Markets and Markets, 2015.

го масштаба⁶⁵. Существенные изменения, происходящие в верхнем уровне продовольственной цепочки, усилили влияние глобальных игроков рынка семян в ее значительной части⁶⁶.

Развитие новых технологий приводит к возникновению различных групп игроков, среди которых компании по защите культуры и семенных компаний, компании по оборудованию и удобрениям, розничные дистрибуторы и цифровые стартапы. Компании разрабатывают стратегии в поиске новых возможностей и используют разные источники дохода для приобретения большей доли на рынке, что достигается благодаря крупным слияниям и поглощениям, ведет к высоким уровням концентрации на некоторых рынках⁶⁷. Рыночные игроки должны, таким образом, делать выбор между позиционированием себя в качестве полностью универсальных поставщиков, или дирижеров сети, или партнеров лидеров отрасли⁶⁸.

На данный момент антимонопольные ведомства США и Европы в основном поддерживают тенденцию экономической концентрации. Данный подход прежде всего основывается на теории о том, что такая концентрация увеличит инновации⁶⁹. При этом мало внимания уделяется ее последствиям для функционирования глобальной продовольственной цепочки в целом, соотношению сил между игроками рынка в сельскохозяйственном секторе экономики.

В этом свете регламентация интеллектуальных прав разработчиков технологий заслуживает пристального внимания наряду с необходимостью защитить права фермеров и потребителей. На решение данных вопросов направлено международное и национальное регу-

лирование. Важным международным договором в этой области стало Соглашение ТРИПС, принятое в рамках деятельности ВТО⁷⁰. Особое значение для развития концепции охраны прав интеллектуальной собственности имеет также Конвенция УПОВ, положения которой распространяются на все роды и виды растений (ст. 3)⁷¹. Данная Конвенция была принята в рамках деятельности Международного союза по охране новых сортов растений и направлена на охрану так называемых прав селекционеров (breeders' rights).

Действующее международно-правовое регулирование определяет модель защиты прав селекционеров⁷². Их детализация реализуется на уровне национального законодательства⁷³. Действующий международно-правовой подход признает необходимость защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере растениеводства. В то же время провозглашается необходимость ограничения такой защиты в целях обеспечения продовольственной безопасности⁷⁴.

Перспективы развития регулирования

1. На основании практики регулирования и современных тенденций развития агротехнологий можно сделать следующие выводы:

- патентная активность в сфере защиты растениеводства и животноводства по умолчанию не гарантирует обеспечение интересов пищевой промышленности и аграрного сектора экономики;

- патентная защита генетических ресурсов, применяемых в одной отрасли экономики, потенциально может вредить другой отрасли, что выносит на повестку дня вопрос о приоритетах развития.

⁶⁵ Иванов А. Ю., Каталевский Д. Ю., Лианос Я. Рынок семян: глобализация, конкуренция и интеллектуальная собственность // Закон. – 2016. – No 5. – С. 49–66. См. также: Lianos I., Katalevsky D., Ivanov A. The Global Seed Market, Competition Law and Intellectual Property Rights: Untying the Gordian Knot // CLES Research Paper Series 2/2016. – February 2016.

⁶⁶ «Семенная цепочка» состоит из трех базовых компонентов: исследования и селекция растений; производство семян; маркетинг и дистрибуция. См.: Louwaars N. P., Tripp R., Eaton D., Henson-Apollonio V., Hu R., Mendoza M., Muhhuku F., Pal S., Wekundah J. Impacts of Strengthened Intellectual Property Rights Regimes on the Plant Breeding Industry in Developing Countries: A Synthesis of Five Case Studies. – February 2005. – P. 28. <http://www.iprsonline.org/resources/docs/LouwaarsCGN_Plants_05.pdf>.

Следует принять во внимание различия между развитыми и развивающимися странами в том, каким образом структурированы разные компоненты индустрии: в развитых странах производство семян, маркетинг и дистрибуция, по сути, считаются коммерческими операциями, а исследования и селекция растений проводятся коммерческими предприятиями, в частности, в отношении высококачественных семенных культур. См.: Иванов А. Ю., Каталевский Д. Ю. Современные агротехнологии: экономико-правовые и регуляторные аспекты. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2018.

⁶⁷ См. на данную тему: Corsini L., Wagner K., Gocke A., Kurth T. Crop Farming 2030 – The Reinvention of the Sector. April 2015. P. 10.; Aghion Ph., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P. Competition and Innovation: An Inverted U Relationship // The Quarterly Journal of Economics. 2005. Vol. 120. Iss. 2. P. 701–728.; Moss D.L. Transgenic Seed Platforms: Competition between a Rock and a Hard Place? October 23, 2009.

⁶⁸ См.: Иванов А. Ю., Каталевский Д. Ю. Современные агротехнологии: экономико-правовые и регуляторные аспекты. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2018.

⁶⁹ См.: Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. The Governance of Global Value Chains // Review of International Political Economy. 2005. Vol. 12. Iss. 1. P. 78–104.

⁷⁰ Соглашение ТРИПС устанавливает минимальные стандарты защиты прав интеллектуальной собственности и порядок их применения. В соответствии с п. 1 ст. 1(1) ТРИПС государства – участники Соглашения могут не предоставлять больший объем защиты результатов интеллектуальной деятельности и самостоятельно определяют механизмы реализации его положений в своей правовой системе. См.: Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Марракеш, 15 апреля 1994 г. <http://www.wipo.int/wipolex/ru/treaties/text.jsp?file_id=329636>.

⁷¹ Всемирная организация интеллектуальной собственности, Международная конвенция по охране новых сортов растений (УПОВ), 1991. <<http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=12733>>.

⁷² Отдельного рассмотрения заслуживает международно-правовое регулирование в сфере животноводства. См.: Oldham P., Hall St., Barnes C. Patent Landscape Report on Animal Genetic Resources: A patent landscape report prepared for the World Intellectual Property Organization (WIPO). 2014. P. 35. <http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_947_3.pdf>.

⁷³ Например, в США сорта растений, размножающихся бесполом путем, могут защищаться специальным патентом согласно Закону о патентовании растений (Plant Patent Act, PPA) 1930 г.; размножающиеся половым путем или клубнями растения защищаются сертификатом о защите разнообразия сортов растений (PVP certificate), выдаваемым в соответствии с Законом об охране сортов растений (Plant Variety Protection Act, PVPA) 1970 г., а с 1985 г. – патентами на изобретение. Поскольку патентная защита стала слишком дорогой и время действия патента ограничено, эффективность защиты будет зависеть от правоприменительной практики – например, возможность присуждения к исполнению судебных решений. См.: Howard Ph. H. Visualizing Consolidation in the Global Seed Industry: 1996–2008. P. 1268.

⁷⁴ Вопрос о границах патентной защиты в Европе впервые приобрел актуальность в 2010 г. в рамках дела Monsanto Technology v. Cafetra BV. Суд ЕС указал, что патентная защита секвенирования ДНК ограничена функциональным назначением, указанным в патентных документах. См.: C-428/08, Monsanto Technology LLC v. Cafetra BV and Others, [2010] ECR I-6765.

2. Направленность на сохранение разнообразия видов животных и растений выступает сдерживающей позитивной посылкой, рационализирующей предоставление интеллектуальной защиты. Такая направленность подразумевает использование средств правовой защиты, но с учетом внешних эффектов. Последнее необходимо в условиях изменений окружающей среды.

3. Переход от патентной защиты генетических ресурсов к патентованию технологий, методов растениеводства и животноводства может снизить риски как структурных перекосов (к примеру, избыточной защиты селекционных достижений в сфере медицины), так и «перегрева» экономики.

2.7. Образование для цифровой экономики

Цифровая экосистема

Структура системы образования с внедрением цифровых технологий усложняется. В мире уже реализуется большое количество разнообразных образовательных технологий: онлайн-курсы, адаптивные тесты, геймифицированное обучение, смешанное обучение, перевернутые классы, применение технологий машинного обучения, искусственного интеллекта, использование систем управления обучением (LMS)⁷⁵.

Школы и университеты не в состоянии самостоятельно разрабатывать и обеспечивать использование новых технологий в должном объеме. Для этого требуется действующая цифровая экосистема с большим числом участников, обеспечивающих разнообразие новых технологий в образовании: онлайн-платформы, разработчики и поставщики оборудования и программного обеспечения, проектировщики классов и помещений, IT-компании.

Одним из лидеров в использовании новых технологий в образовании является Китай^{76,77}. Цель 13-го пятилетнего плана Китая – полная модернизация системы образования⁷⁸. К 2030 году Китай намерен стать глобальным центром инноваций в цифровой сфере, в том числе используя в образовании технологии искусственного интеллекта и цифрового обучения⁷⁹.

Новые навыки для всех

Обучение новым цифровым навыкам признается необходимым во всем мире, причем это обучение затра-

гивает даже начальные уровни образования. Например, Малайзия в 2016 году объявила, что начальные школы начнут преподавать основы программирования, программы по раннему обучению программированию реализуются в Эстонии и Великобритании⁸⁰.

Подготовка кадров для растущего рынка цифровых технологий не ограничивается лишь введением специальных предметов, таких как программирование, но и в целом созданием цифровой среды в образовательной системе.

Обучение цифровым навыкам не ограничивается подрастающим поколением. Цифровая стратегия, утвержденная Правительством Великобритании в 2017 году, предполагает масштабное обучение населения новым навыкам в области цифровых технологий до 2020 года. Обучаться будут не только школьники (которые направленно будут учиться программированию), но и взрослое население: как управленцы, так и рядовые работники⁸¹. Цифровая стратегия предполагает участие крупных компаний в обучении цифровым навыкам четырех миллионов человек. В результате должен быть развит сектор цифровой экономики, которому и потребуются новые кадры⁸².

Широкомасштабное включение в образование новых технологий также требует подготовки педагогов нового типа. В Китае на всех уровнях образования действует система «два учителя». Одним из учителей является лектор онлайн-курса, вторым – его помощник, работающий на местах с аудиторией, не имеющий такой высокой квалификации, как лектор, однако способный организовать самостоятельную работу обучающихся и дать необходимые рекомендации⁸³. Также в Китае преподаватели включают ресурсы цифровой инфраструктуры в повседневную образовательную деятельность, используя социальную сеть (WeChat) и платформу (Slack) для проведения обсуждений уроков и выполнения образовательных заданий⁸⁴.

Гибкость и персонализация

Под влиянием новых технологий создаются и новые организационные модели образования: появляются более гибкие образовательные маршруты, внедряются краткосрочные и модульные курсы, что обеспечивает большую персонализацию образования. Для этого страны внедряют не только электронные си-

⁷⁵ Ila Mishra (2018) EdTech Trends and Challenges in 2018. URL: <https://blog.wiziq.com/edtech-trends-challenges-2018/> (дата обращения: 27.04.2018).

⁷⁶ Jeriel Tan (2018) A look into China's future: Unravelling China's edtech landscape. URL: <https://technode.com/2018/01/10/china-edtech/> (дата обращения: 27.04.2018).

⁷⁷ Emmanuel Nataf (2018) Education technology is a global opportunity. URL: <https://techcrunch.com/2018/01/19/education-technology-is-a-global-opportunity/> (дата обращения: 27.04.2018).

⁷⁸ The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020). URL: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (дата обращения: 27.04.2018).

⁷⁹ Meng Jing (2017) China wants to bring artificial intelligence to its classrooms to boost its education system. URL: <http://www.scmp.com/tech/science-research/article/2115271/china-wants-bring-artificial-intelligence-its-classrooms-boost> (дата обращения: 27.04.2018).

⁸⁰ Peter Ng. (2018) Teaching Kids To Code. URL: <http://www.kiddy123.com/article/importance-of-coding-skills.html> (дата обращения: 27.04.2018).

⁸¹ Peter Ng. (2018) Teaching Kids To Code. URL: <http://www.kiddy123.com/article/importance-of-coding-skills.html> (дата обращения: 27.04.2018).

⁸² Christine Horton (2017) Channel Welcomes Government's UK Tech Plans. URL: http://www.channelbiz.co.uk/2017/03/02/channel-welcomes-governments-uk-tech-plans/?inf_by=5ae1e86b671db8c45d8b4d2b (дата обращения: 27.04.2018).

⁸³ Sam Pudwell (2017) UK Government Outlines Strategy to Combat Digital Skills Gap Fears. URL: https://www.silicon.co.uk/e-regulation/governance/government-digital-skills-206386?referrer=related-post-box&utm_source=www.silicon.co.uk&utm_medium=post&utm_content=textlink&utm_campaign=related-post-box&inf_by=5ae1e8ab671db8f45c8b4dc9 (дата обращения: 27.04.2018).

⁸⁴ Two-Teacher System, the New Model for the Education Training Market in China? (2017) URL: <https://medium.com/@EdtechChina/two-teacher-system-the-new-model-for-the-education-training-market-in-china-63da97df0d4b> (дата обращения: 27.04.2018).

стемы формирования таких маршрутов, но и решения по их реализации: системы переноса и перезачета образовательных кредитов, с возможностью их разделения или индексации. Это уже реализуется в странах Скандинавии и в Великобритании. Гибкость образовательной системы подкрепляется персонализированным информированием студентов об их возможных образовательных траекториях в любой момент их обучения. Подобные системы уже применяются в Австралии и ведущих университетах США⁸⁵.

Персонализация образования нуждается во взвешенном правовом регулировании. Одним из решений является формирование законодательной основы индивидуальных профилей компетенций выпускников университетов и траекторий их развития. С одной стороны, необходимо гарантировать защиту такой информации, с другой – обеспечить доступ работодателей к профилям компетенций. Кроме этого, следует обеспечить регулирование более гибких трудовых отношений, в том числе дистанционных, и регламентацию использования персональной траектории развития выпускников университетов.

3. Общие принципы и отдельные инструменты развития правового регулирования

3.1. Регулирование экономики в условиях динамичных технологических изменений

В настоящее время законодатели всех стран сталкиваются на практике со следующими вызовами при регулировании отношений, возникающих в связи с применением новых технологий и развитием информационного общества:

- во-первых, регулируемые отношения в связи с использованием новых технологий зачастую настолько специфичны, что не позволяют эффективно применять к ним ни один из имеющихся у государства регуляторных механизмов (стимулирование, принуждение, привлечение к ответственности);

- во-вторых, новые технологии развиваются крайне быстро, тогда как правовое регулирование достаточно инертно в связи со сложными механизмами принятия нормативных правовых актов, а негосударственное регулирование (в том числе саморегулирование) не представляет должного уровня гарантий для участников отношений, прежде всего гарантий принуждения к исполнению принятых правил;

- в-третьих, осознание законодателями риска «зарегулированности» (сложное регулирование становится барьером для внедрения и широкого использования технологий) замедляет скорость принятия новых нормативных актов, так как требует предварительного широкого обсуждения и согласования принимаемых решений с бизнесом и обществом;

- в-четвертых, трансграничный характер цифровых отношений требует выработки трансграничных меха-

низмов регулирования отношений или единства подходов к их регулированию.

Ответом на возникающие вызовы является переход к регулированию отношений, возникающих в связи с применением новых технологий и развитием информационного общества, на основе новых подходов к развитию регулирования, а именно:

- 1) с учетом сложности предмета регулирования при использовании новых технологий должен измениться подход к регулированию (как государственному, так и негосударственному): государство вынуждено переходить от детального регулирования прав и обязанностей участников экономических отношений к регулированию принципов и передавать регуляторные функции негосударственным институтам (СРО, профессиональные ассоциации, отраслевые ассоциации и т. д.);

- 2) максимальная независимость регулирования от содержания технологий для того, чтобы выработанные подходы и нормы могли применяться участниками отношений независимо от изменения технологий и был реализован принцип технологической нейтральности законодательства;

- 3) развитие проактивного регулирования (законодательный форсайт) с учетом особенностей реакции компаний на новое регулирование, учитывающего специфику новых поколений и ограничивающего риски усиления возрастного технологического неравенства;

- 4) развитие режима пилотного правового регулирования (правовые песочницы) для апробации подходов и методов регулирования новых отношений;

- 5) широкое применение международных практик и унифицированных подходов национальными законодателями, определение единых рамочных подходов по отдельным технологическим направлениям (например, механизм консенсусных документов ОЭСР), развитие международного «мягкого» регулирования и интенсивный обмен лучшими практиками (в частности, горизонтальные стратегии и проекты ОЭСР).

3.2. Горизонтальные стратегии как инструмент международного «мягкого» регулирования

Запрос на «мягкое» регулирование и особенности подхода

В последние годы ОЭСР ведет активную работу по аккумулярованию и анализу новых подходов, разрабатываемых в странах в отношении тех сфер регулирования экономических отношений, которые связаны с вызовами XXI века, например с развитием передовых производственных технологий, с глобальными изменениями климата, а также с процессами цифровизации, затрагивающими все страны.

Работа ОЭСР направлена на структуризацию страновых подходов и выявление лучших управленческих практик. Аккумулярованная информация анализируется экспертами ОЭСР и предлагается в формате стратегических документов, который относится к типу мягкого права: содержащиеся рекомендации не являются строго обязательными.

⁸⁵ The NMC Horizon Report: 2017 Higher Education Edition. URL: <http://cdn.nmc.org/media/2017-nmc-horizon-report-he-EN.pdf> (дата обращения: 27.04.2018).

Разработка таких документов позволяет странам двигаться в едином русле, реализуя согласованные управленческие подходы, что в конечном итоге не только способствует достижению целей устойчивого развития, но и создает понятный и благоприятный деловой климат для предпринимательского сектора.

К числу стратегических документов, ориентированных на «мягкое» регулирование, можно отнести Инновационную стратегию, Стратегию «зеленого» роста, а также проект по цифровой трансформации экономики и общества Going Digital.

Отдельные практики и примеры горизонтальных стратегий

Инновационная стратегия ОЭСР (OECD Innovation Strategy) – это своего рода руководство по формированию комплексной гибкой модели управления процессами, так или иначе затрагивающими разнообразные проявления инновационной активности. В Стратегии рассматриваются концептуальные изменения в представлениях о характере инноваций и методах их распространения, анализируются соответствующие решения и механизмы, рекомендуемые ОЭСР, включая методологию и методы статистического учета, систему конкретных статистических индикаторов и т. д.

Стратегия «зеленого» роста ОЭСР

«Зеленый» рост означает стимулирование экономического роста и развития, обеспечивая при этом сохранность природных активов и бесперебойное предоставление ими ресурсов и экосистемных услуг, от которых зависит благополучие стран. Разработанная и принятая в 2009 году Стратегия «зеленого» роста ОЭСР обозначила набор мер политики для переложения целей «зеленого» роста в практическую плоскость.

Стратегия предполагает:

- более эффективное использование ресурсов для минимизации экологических нагрузок;
- применение специальных фискальных и регулятивных мер;
- получение экономического эффекта от некоторых сугубо экологических мер в сравнительно краткосрочной перспективе (удорожание эмиссий).

Важнейшим моментом для ОЭСР в плане работы в области «зеленого» роста является интеграция экологических соображений в экономическую политику стран.

Горизонтальный проект Going Digital

Проект Going Digital был официально запущен 12 января 2017 года и представляет собой мультидисциплинарную, комплексную инициативу стран – членов ОЭСР, целью которой является оказание помощи политическим деятелям в лучшем понимании цифровых изменений, происходящих в различных отраслях экономики и общества в целом⁸⁶. Результатом проекта

является формулирование рекомендаций для проактивной политики.

Проект объединяет опыт и практику стран – членов ОЭСР в сфере цифровой экономики и поддерживает дискуссию на международном уровне, связанную с разрешением проблем, вызванных цифровой трансформацией.

3.3 Консенсусные документы как инструмент развития единого регулирования

Запрос на единое регулирование и особенности подхода

Развитие биотехнологий расширяет возможности использования живых организмов, их систем или продуктов их жизнедеятельности для решения технологических задач, включая возможности создания организмов с заданными свойствами методом геной инженерии. Разработки в сфере биотехнологий ведутся во многих странах мира. Однако, учитывая новизну биотехнологий, научно-исследовательским организациям в различных странах приходится действовать в отсутствие единого правового поля, что не только создает барьеры для международной торговли новыми продуктами биотехнологий, но и представляет значительные риски для бизнеса с точки зрения стратегического развития.

ОЭСР ведет работу, направленную на формирование единой международной базы регуляторики, которая бы создала надежное правовое поле для реализации актуальных биотехнологических разработок на пространстве стран, открытых к диалогу в этой сфере. Страны сотрудничают в целях выработки единых подходов к повышению безопасности продуктов биотехнологий и обмену соответствующей информацией. Результатом данной работы выступают так называемые консенсусные документы⁸⁷.

Консенсусные документы (КД) содержат научно-обоснованную информацию, используемую в ходе проверок новых продуктов, полученных на основе биотехнологий, и призваны взаимно признаваться странами ОЭСР. КД принимаются в отношении растений, деревьев и микроорганизмов, а также отдельных свойств различных организмов. Кроме того, существуют КД технического характера, регламентирующие процессы гармонизации между странами.

Отдельные практики и примеры консенсусных документов

Первыми принятыми КД стали документы по картофелю (1997 год), рису (1999 год), пшенице (1999 год) и соевым бобам (2000 год), как наиболее важным продуктам питания во всем мире. В настоящее время ведется активная работа по достижению договоренностей по деревьям, грибам и различным видам растений, включая фрукты.

⁸⁶ Going Digital – Organisation for Economic Co-operation and Development [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/going-digital/> (дата обращения: 03.05.2018).

⁸⁷ См.: Safety of novel foods and feeds and on the harmonisation of regulatory oversight in biotechnology – OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/chemicalsafety/biotrack/oecdandriskassessmentinmodernbiotechnology.htm> (дата обращения: 28.04.2018).

Оценка безопасности новых продуктов питания и кормов, а также их производных осуществляется на основе научных методик, подразумевающих сопоставление характеристик новых продуктов с традиционными, с привлечением максимального круга заинтересованных лиц.

На текущий момент принято 64 КД⁸⁸. КД периодически обновляются, чтобы содержать новейшие знания по соответствующим животным организмам. Для этого собираются комментарии от стран в рамках подготовки к заседаниям указанных выше рабочих групп.

3.4 Регуляторные песочницы как механизм обработки новых эффективных правил

Запрос на применение регуляторных песочниц

Последствия внедрения той или иной технологии в деловой оборот оценить затруднительно, в особенности при венчурном финансировании проектов на ранних стадиях (pre-seed)⁸⁹. Кроме того, именно на этих стадиях осуществляется привлечение финансирования посредством набирающих популярность механизмов краудфандинга⁹⁰ и первоначального размещения токенов (ICO)⁹¹, в связи с чем актуальность регуляторных вызовов возрастает.

Процессу финансирования в этом случае сопутствуют высокие издержки инвесторов и стартапов на исследования и разработки, бизнес-моделирование, тестирование новой продукции или услуг. При этом результативность исследования рынка снижается, поскольку каналы сбыта и потребления инновационной продукции или услуг подчас заранее определить невозможно. В случаях, когда целевой рынок оценить затруднительно, издержки неопределенности распределяются между инвесторами и разработчиками инновационных технологий.

В связи с масштабами инвестирования возрастают системные риски использования новых бизнес-моделей⁹². Экономический провал одного проекта ставит под удар репутацию всей цифровой платформы, используемой для привлечения финансирования⁹³. При этом характерно, что

характеристики цифровой экономики могут постоянно меняться. В связи с этим аналитическое моделирование бизнес-моделей и законопроектных инициатив *de lege ferenda* может быть неэффективно ввиду непредсказуемости рынка и невозможности угадать ожидания его игроков.

Административные и регуляторные барьеры не должны препятствовать привлечению инвестиций в инновационные кластеры национальной экономики. Правовое регулирование, ориентированное на регулирование конкретных физических объектов инфраструктуры и их правового режима, может угрожать инвестиционной привлекательности национального бизнеса⁹⁴. Например, требования права интеллектуальной собственности или земельного законодательства могут ограничивать возможности бизнеса при тестировании и распространении инноваций.

Особенности подхода

Ответом на регуляторные вызовы может стать разработка сбалансированного правового режима регуляторных песочниц, предлагающих возможности для тестирования инновационных технологий в прозрачных регуляторных условиях⁹⁵. Издержки на тестирование и освоение инновационных технологий в этом случае распределяются между бизнесом и государством, предоставляющим инфраструктуру для пилотных проектов.

Регуляторные песочницы представляют собой гибкий инструмент для стимулирования инноваций в условиях цифровой экономики.

Во-первых, упрощенное (альтернативное) правовое регулирование позволяет снизить издержки игроков рынка, сопряженные с формальной неопределенностью при разработке инновационных продуктов. Введение упрощенного регулирования для пилотных проектов дает возможность снизить издержки, связанные с соблюдением требований действующего законодательства⁹⁶. Кроме того, участие в регуляторных песочницах помогает игрокам рынка наиболее полно прогнозировать результаты инновационной деятельности после «выпуска» из «песочницы»⁹⁷.

⁸⁸ Consensus documents: work on harmonisation of regulatory oversight in biotechnology - OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/science/biotech/consensusdocumentsfortheworkonharmonisationofregulatoryoversightinbiotechnology.htm> (дата обращения: 28.04.2018).

⁸⁹ See: Feld B., Mendelson J. *Venture Deals: Be Smarter Than Your Lawyer and Venture Capitalist*, 3rd Edition, Wiley, 2012.

⁹⁰ Amsden, Ryan and Schweizer, Denis, Are Blockchain Crowdsales the New 'Gold Rush'? Success Determinants of Initial Coin Offerings (April 16, 2018); Heminway, Joan MacLeod, *Business Lawyering in the Crowdfunding Era* (2014). *American University Business Law Review*, Vol. 3, No. 1, 2014. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3156005>

⁹¹ See: Kuo Chuen, David Lee, *Decentralization and Distributed Innovation: Fintech, Bitcoin and ICO's* (October 25, 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3107659>; Boreiko, Dmitri, *SMEs and Start-Ups Financing: From Governmental Support to ICOs and Token Sales* (December 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3108677>; Dudder, Boris and Ross, Omri, *Timber Tracking: Reducing Complexity of Due Diligence by Using Blockchain Technology* (August 8, 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3015219>; Planet Compliance // *Cryptocurrencies, ICOs and Financial Regulation*. 2017. URL: <http://www.planetcompliance.com/2017/04/06/icos-financial-regulation/>

⁹² Smitcoin B. *Ether Price Analysis: Here's What Just Went Down* // *Bitcoin Magazine*. 2017. URL: <https://bitcoinmagazine.com/articles/ether-price-analysis-heres-what-just-went-down/>

⁹³ Shier, Charlie and Mehar, Muhammad Izhar and Giambattista, Alana and Gong, Elgar and Fletcher, Gabrielle and Sanayhie, Ryan and Laskowski, Marek and Kim, Henry M., *Understanding a Revolutionary and Flawed Grand Experiment in Blockchain: The DAO Attack* (August 7, 2017).

⁹⁴ Shankland S. *Google to government: Let us build a faster Net* // *CNET*. 2011. URL: <https://www.cnet.com/news/google-to-government-let-us-build-a-faster-net/>

⁹⁵ Так, в 2001 году филиппинская телекоммуникационная компания SMART впервые запустила сервис мобильных платежей при содействии банка Banco de Oro. По состоянию на 2018 год мобильные операторы обрабатывают порядка 43 миллионов транзакций в день. В связи с сокращением издержек на ведение бизнеса, в том числе операционных издержек на привлечение посредников, инновационные технологии становятся доступными для широкого круга потребителей. See: Castri di S. *Is Regulation Holding Back Financial Inclusion? A Look at the Evidence* // *GSMA Blog*. 2015. URL: <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-money/is-regulation-holding-back-financial-inclusion-a-look-at-the-evidence>; Castri di S. *Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions* // *GSMA*. 2013. URL: https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2013/02/GSMA2013_Report_Mobile-Money-EnablingRegulatorySolutions.pdf

⁹⁶ Pratt A. *The benefits of a regulatory sandbox* // *VET RECORD*. 2017. URL: <http://veterinaryrecord.bmj.com/> on December 31, 2017

⁹⁷ Castri di S., Plaitakis A. *Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging markets* // *BFA*. 2018.

Во-вторых, возможность исследования инновационной продукции в контролируемых условиях позволяет предотвратить потенциальные нарушения законодательства о защите прав потребителей. Разработчики инновационной продукции могут тестировать и усовершенствовать новую продукцию в отсутствие угрозы для потребителей. Вместе с тем регулятор, администрирующий «песочницу», формирует представление о свойствах инновационной продукции и рисках, сопряженных с внедрением ее в оборот⁹⁸.

В-третьих, внедрение пилотного регулирования позволяет снизить формальную неопределенность при тестировании качественно новых видов продукции и технологий⁹⁹.

Отдельные практики

На сегодняшний день наиболее полно подходы к разработке регуляторных песочниц представлены в сфере финансовых технологий. В частности, последнее обусловлено распространением мобильных и р2р-сетей, позволяющих утверждать, что в функционирование финансовой системы буквально вовлечен каждый¹⁰⁰.

С 2015 года регуляторные песочницы были успешно внедрены в США, Австралии, Сингапуре, ОАЭ, Гонконге, Малайзии, Таиланде, Индонезии, России, Бахрейне, Швейцарии и Канаде. Режим регуляторных песочниц разрабатывается в Брунее, Китае, Индии, Кении¹⁰¹, Мексике, Мозамбике, Нигерии, Пакистане¹⁰². На основании исследования мировой практики создания регуляторных песочниц выделяются шесть факторов, потенциально влияющих на успешность FinTech-экосистем: 1) наличие государственной поддержки; 2) предоставление правовых возможностей; 3) наличие обратной связи с потребителями; 4) наличие обратной связи с экспертным сообществом; 5) развитие культуры внедрения инноваций; 6) повышение привлекательности регуляторной песочницы для зарубежных стартапов¹⁰³.

Перспективы развития регулирования

Опыт внедрения регуляторных песочниц в сфере FinTech свидетельствует об эффективности экспериментального (альтернативного) регулирования. Подобное регулирование может быть разработано для поддержания пилотных проектов в других отраслях экономики, в том числе для апробации инновационных технологий некоммерческими организациями¹⁰⁴.

3.5. Законодательный форсайт для проактивного регулирования

Ускорение темпов изменения экономики и общества, связанное с бурным развитием науки и технологий, приводит к тому, что сложившиеся системы законодательного регулирования устаревают и перестают отражать объективное положение дел, а зачастую становятся тормозом на пути развития. Одним из наиболее эффективных инструментов определения перспектив развития науки и технологий, общества, экономики являются форсайт-исследования, в основе которых лежит анализ глобальных вызовов, их преломление применительно к проблемам развития страны (групп стран), выявление ключевых областей, требующих существенного заблаговременного изменения системы регулирования.

В рамках форсайт-исследований в сфере законодательства (рис. 3.1) должен быть проведен анализ «больших вызовов», способных максимально повлиять на глобальное развитие экономики и общества, определены возможные ответы на эти вызовы, в том числе со стороны науки и технологий, выявлены ключевые барьеры, окна возможностей и риски, требующие изменения в системе регулирования, при этом должна быть проанализирована лучшая мировая практика подготовки ответов законодательной системы на отдельные вызовы.



Рисунок 3.1. Схема реализации законодательного форсайта

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Формальная неопределенность может привести к повышению барьеров вхождения на рынок, ограничить доступность финансирования для инновационных проектов, сократить потенциальную выручку разработчиков инновационных технологий. Например, формальные затруднения могут возникнуть в случае применения новых инструментов страхования (страхование «путешествий» из пункта отправления А в пункт назначения Б), при использовании мобильных платежей для взыскания административных штрафов или при оценке применимости общих положений договорного права к смарт-контрактам. Внедрение режима регуляторной песочницы позволяет протестировать технологию с позиций безопасности и практического соответствия действующему законодательству. См.: Stern A.D. Innovation under regulatory uncertainty: Evidence from medical technology // Harvard University. 2014. URL: http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP_Stern_Jan_2014.pdf; In the face of uncertainty: A challenging future for biopharmaceutical innovation // Deloitte. 2014. URL: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/life-sciences-health-care/us_consulting_inthefaceofuncertainty_040614.pdf; Financial Conduct Authority, Regulatory Sandbox, November 2015, <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

¹⁰⁰ GSMA, State of the Industry Report on Mobile Money, 2016, at 17, https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/03/GSMA_State-of-the-Industry-Report-on-Mobile-Money_2016.pdf; Accion, How Financial Technology is Changing Financial Inclusion, <https://www.accion.org/fintech>

¹⁰¹ Внедрение режима регуляторных песочниц нацелено на стимулирование инновационных проектов при сохранении системной стабильности. Реализация проектов в пилотном режиме позволит оценить и сократить риски негативных последствий в тех случаях, когда проект потерпел неудачу. См.: Castri di S., Plaitakis A. Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging markets // BFA. 2018.

¹⁰² Financial Conduct Authority, Regulatory Sandbox Lessons Learned Report, October 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>

¹⁰³ Deloitte, Connecting Global FinTech: Hub Review 2016, September 2016, <http://thegfhf.org/wp-content/uploads/2016/10/Connecting-Global-FinTech-Hub-Review-2016-.pdf>

¹⁰⁴ Например, режим пилотного регулирования был введен для проектов в сфере оказания ветеринарной помощи: Pratt A. The benefits of a regulatory sandbox // VET RECORD. 2017. URL: <http://veterinaryrecord.bmj.com/> on December 31, 2017

Форсайт предусматривает системное обсуждение проблем законодательного регулирования со всеми заинтересованными сторонами, играя таким образом роль механизма коммуникации и платформы для согласования позиций ключевых стейкхолдеров и, в конечном счете, формирования более эффективных институтов. Особое внимание должно быть уделено процессам согласования национального законодательства с международными нормами на основе оценки перспективных трендов, проактивному участию в обсуждении и формировании новых норм международного права, в том числе стандартов.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ: ПОВЕСТКА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ

I. Гармонизация правового регулирования

- ▶ Переход к новому технологическому укладу и цифровизация всех сфер жизни общества становятся важнейшей тенденцией, определяющей развитие политических и социально-экономических процессов на глобальном, региональном и национальном уровне. Данная тема неизбежно будет долгосрочно доминировать в политической повестке как развитых, так и развивающихся стран.
- ▶ Ведущая роль парламентов в развитии нормативно-правовой базы цифровой экономики и адаптации общества к требованиям четвертой промышленной революции – важный фактор укрепления авторитета и влияния законодательной власти в формирующемся новом мире.
- ▶ Активная и инициативная разработка правового регулирования, стимулирующего цифровое развитие и одновременно защищающего права граждан в ИКТ-среде, выдвигает парламенты на первый план общественной жизни и значительно увеличивает их политический вес.
- ▶ Эффективная законотворческая работа на этом направлении с учетом стремительных темпов технологических изменений невозможна без тесного контакта между парламентами стран мира, постоянного обмена передовой законодательной практикой и объединения усилий в разработке модельного законодательства.
- ▶ Важно добиваться стыковки национальных законодательств с формирующимися в данной сфере международными нормами и совместными усилиями формировать такие нормы.
- ▶ Масштабные реформы, в том числе законодательные новации, призванные стимулировать ускоренное цифровое развитие, формирование дата-центричной экономики и цифровых экосистем, будут иметь политические проявления как на внутригосударственном, так и на международном уровнях.
- ▶ Стимулирующие реформы затронут социально чувствительные сферы налогообложения, образования и здравоохранения.
- ▶ Ускорить инвестиционный процесс в цифровой экономике призвана система финансовых и нефинансовых стимулов для создания и развития бизнеса, предполагающая льготные налоговые режимы инвестиций в НИОКР, купли-продажи стартапов, реализации интеллектуальной собственности, резидентства высококлассных специалистов.
- ▶ Обеспечить цифровую экономику кадрами и сформировать навыки жизни в цифровой среде – задача глубокого реинжиниринга образовательной системы. Процесс обучения будет индивидуализирован на протяжении всей жизни человека с применением современных гибких цифровых образовательных технологий.

- ▶ Цифровизация медицины позволит радикально повысить эффективность здравоохранения, качество жизни и, тем самым, существенно снизить уровень социально-политической напряженности.

II. Снятие барьеров

- ▶ Цифровая экономика по своей природе имеет открытую архитектуру и ориентирована на функционирование с выходом на масштаб глобального рынка. Попытки ее построения в форматах «закрытых клубов» или автаркической форме ограничат заложенный в ней потенциал прорывного роста.
- ▶ Поэтому наряду с гармонизацией национальных законодательств важным условием продвижения цифрового развития является поддержание неконфронтационного политического климата, способствующего углублению экономического сотрудничества.
- ▶ Обеспечение стабильности режимов международной торговли, отказ от политизации международных экономических отношений, торговых войн, санкционного давления и создания иных искусственных барьеров являются важными предпосылками динамичного и синхронизированного цифрового развития государств, объединительный и мультиплицирующий эффект от которого отвечает интересам всего международного сообщества.
- ▶ Межпарламентский диалог способен внести вклад в продвижение объединительной повестки международного экономического сотрудничества в интересах цифрового развития.

III. Управление рисками

- ▶ Взаимозависимость современной глобальной экономики создает риск дестабилизации при несогласованном, разнотемном продвижении к новому технологическому укладу различных взаимодействующих и взаимозависимых элементов мирохозяйственных связей.
- ▶ Потенциал революционных изменений, связанный с четвертой промышленной революцией, приведет к глубоким трансформациям в социально-экономическом укладе большинства государств, может обусловить реконфигурацию моделей глобального разделения труда, технологических цепочек и в конечном счете повлиять на распределение мирового экономического могущества.
- ▶ Различия в динамике и глубине внедрения нового технологического уклада в странах, а также неодинаковая скорость цифрового развития внутри отдельных стран и обществ способны на разных уровнях вызвать взрывной рост глобального неравенства, следствием чего могут стать социально-политическая и международная дестабилизация в целых регионах мира, создающие условия для новых миграционных волн, распространения экстремистских идеологий, роста международного терроризма и организованной преступности.
- ▶ Принципиально важно предотвратить возникновение подобных дестабилизирующих критических разрывов, обеспечить равный доступ к возможностям нового технологического уклада, эффективно использовать антимонопольное законодательство для предотвращения монополизации рынков, формирования гегемонии, опирающейся на технологическое превосходство.
- ▶ Реализовать данную повестку невозможно без углубленного межпарламентского диалога, политического взаимодействия в многосторонних парламентских структурах, а также согласованной законотворческой работы в сфере регулирования экономики будущего.



СЕКЦИЯ

Укрепление международной безопасности: роль парламентов

СЕКЦИЯ II

Укрепление международной безопасности: роль парламентов

В современном мире продолжает обостряться комплекс проблем международной и национальной безопасности, укрупняется масштаб новых вызовов и угроз.

К наиболее серьезным, фундаментальным угрозам глобального характера следует отнести систематическое игнорирование группой стран основополагающих норм международного права, тенденцию к односторонним подходам, применению методов силового или санкционного давления на суверенные государства, вмешательство в их внутренние дела.

К системным рискам для международной безопасности на современном этапе относится эскалация напряженности и рост конфликтного потенциала, усиление конфронтации в различных регионах мира, конвенционализация опоры на силовой фактор, распространение блоковых подходов и игры с «нулевой суммой» вместо устойчивых коллективных решений на основе компромисса и взаимного учета интересов.

Как отметил Президент России В. В. Путин, «за последнюю четверть века порог применения силы уже явно снизился... Приобретенный после двух мировых войн антивоенный иммунитет, который существовал на психологическом, подсознательном уровне, стал ослабевать».

Серьезными угрозами глобального уровня, прямо влияющими на безопасность большинства стран и целых регионов, остаются международный терроризм, наркотрафик, распространение ядерного оружия, а также угрозы международной информационной безопасности.

На новом этапе технологического развития вооружений и военной техники в условиях роста международной напряженности, особую актуальность приобретают вопросы современного состояния системы контроля над вооружениями, а также нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки.

В этом контексте возрастает роль парламентов не только как ключевых разработчиков правового регулирования в сфере безопасности и драйверов его международной гармонизации, но и в качестве авторитетных проводников утверждения коллективных начал в мировых делах и объединительной повестки противодействия традиционным и новым вызовам и угрозам, деэскалации напряженности в международных отношениях, снижения конфронтации и конфликтного потенциала, широкого сотрудничества между государствами и их объединениями в интересах обеспечения международной и региональной безопасности и стабильности, в том числе по линиям Восток – Запад и Север – Юг, устранения возникающих угроз миру, урегулирования разногласий на основе равноправного взаимоуважительного диалога при неукоснительном соблюдении основополагающих норм международного права в интересах безопасности и благополучия народов, утверждения принципов ответственного поведения в мировом информационном пространстве, отказа от односторонних попыток решения международных споров с применением силы или санкционного давления.

1. Международный терроризм как глобальная угроза

У понятия «*международный терроризм*» (МТ) нет единой общепризнанной трактовки. Вместе с тем разработано достаточное количество документов ООН, нормативных актов и рекомендаций по самым разным аспектам борьбы с терроризмом.

Международный терроризм имеет присущие только ему особенности, которые отличают его от других разновидностей террористической деятельности. К МТ причисляются террористические акции, осуществляемые на территории двух и более государств либо затрагивающие интересы двух и более государств, а также скоординированная деятельность террористических организаций (ТО) в нескольких странах.

1.1. Современный терроризм: ключевые характеристики

Активизация МТ тесно связана с распространением религиозно-идеологического экстремизма в странах Ближнего и Среднего Востока, которое усилилось после падения светских авторитарных режимов («арабский социализм» в Египте, Сирии, Ираке).

Радикальный исламизм¹ во многих мусульманских странах является ответной реакцией на процессы глобализации, растущее вмешательство США и других западных стран во внутренние и региональные процессы в странах Ближнего и Среднего Востока, неурегулированность внутренних социальных и политических проблем в этих странах.

Рост международной террористической активности сопровождается обострением конкуренции за политическое и экономическое лидерство и контроль над мировой финансовой системой и природными ресурсами (включая нефтедобычу) между ключевыми мировыми державами на фоне глобализации и перехода к новому экономическому укладу.

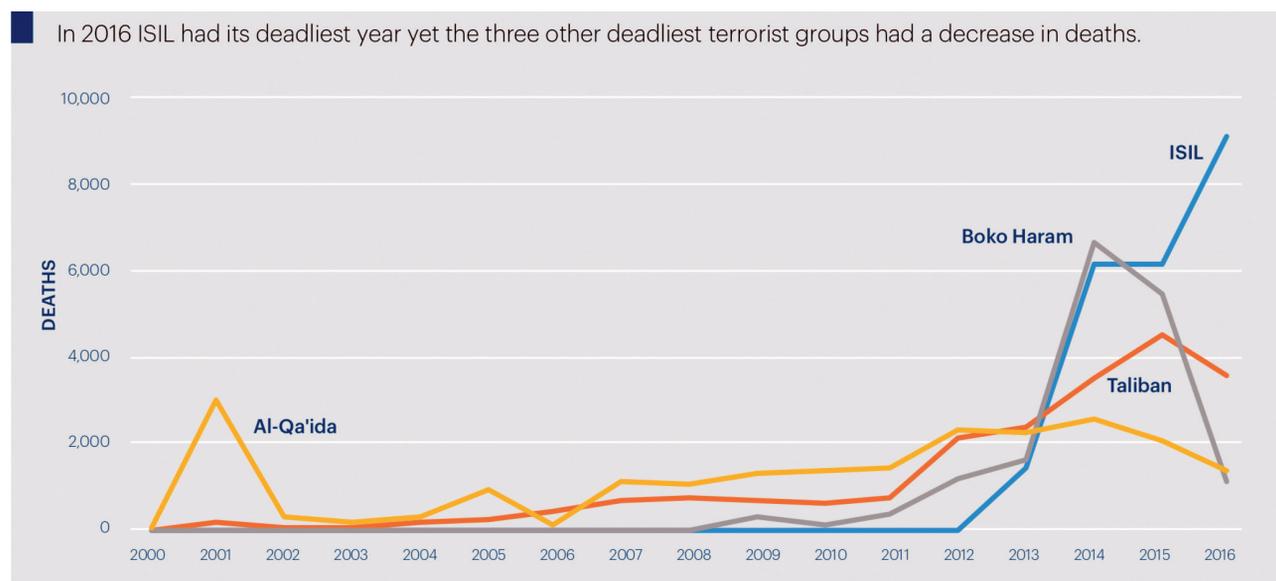
Международные террористические группы, получая в ряде случаев внешнюю поддержку, используют ее для реализации собственных стратегий и расширения своего влияния.

Опора на внешнюю финансовую и материально-техническую поддержку и новые ИКТ-технологии (соцсети, зашифрованные мессенджеры, интернет-банкинг, криптовалюты) позволили международному терроризму масштабироваться от преимущественно регионального явления (локальные террористические группы) до уровня глобальной угрозы (международные сетевые структуры). При этом, однако, и локальные террористические группировки (как, например, ХАМАС) во многом сохраняют свою роль и влияние в соответствующих регионах, но уже не определяют лицо современного терроризма.

¹ Радикальный исламизм представляет собой религиозно-политическую оппозицию существующим политическим режимам в мусульманских странах и выступает за полное переустройство общества и государства в соответствии с нормами шариата. Он составляет основное ядро идеологии исламистских ТО.

Рисунок 1

Число жертв террористических группировок, 2000–2016 гг.



Источник: Global Terrorism Index / Institute for Economics and Peace, 2017, p. 72 (<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%202017%20%284%29.pdf>).

Феномены «Аль-Каиды» и «Исламского государства» (ИГ) как террористических структур нового типа связаны с использованием современных сетевых и медиатехнологий, которые ими используются как для пропаганды и вербовки сторонников, так и для поиска новых источников финансирования.

Глобализация террористических сетей привела к их тесному сращиванию с международным оборотом криминальных денег. В результате образовались международные «транснациональные криминальные корпорации» с собственной нелегальной хозяйственно-экономической активностью. Террористы играют в них роль силового крыла². Использование новых организационных форм и сетевых технологий привело к значительному росту террористической активности этих структур и пропорциональному увеличению экономического ущерба от их деятельности (рис. 1 и 2).

Оценка численности ключевых террористических группировок в мире, включая ИГ и «Аль-Каиду», приведена в таблице 1.

Основные регионы систематической активности террористов фактически не меняются в течение последних нескольких лет. Ключевыми из них являются:

- 1) Сирия и Ирак, где действуют ИГ, «Хезболла» и «Джейш аль-Фаттах», в которую в 2015 году вошла группировка «Джабхат ан-Нусра»;
- 2) Афганистан и Пакистан, где велико влияние «Талибана» и где пытается укрепиться ИГ;
- 3) Нигерия («Боко Харам» в координации с ИГ);
- 4) Йемен («Аль-Каида на Аравийском полуострове»);
- 5) территории бывшего единого Сомали («Аш-Шабаб» и другие группировки);
- 6) страны Западной Африки (активны «Боко Харам», группы бывшей «Аль-Каиды в Магрибе» и «Ансарад-Дин»);

² Hesterman J. Transnational Crime and the Criminal-Terrorist Nexus: Synergies and Corporate Trends. Maxwell, AB: AirUniversity, 2004. P. 62–65.

7) государства Магриба и Египет («Братья-мусульмане», усиливается также давление со стороны террористических сетей, базирующихся в соседних регионах).

Кризисные развивающиеся страны, отягощенные этническими и религиозными конфликтами, чьи центральные правительства ослаблены, а возможности спецслужб и силовых структур ограничены, используются террористами в качестве баз-убежищ и зон перегруппировки.

Международные террористические группировки осуществляют целенаправленное проникновение в развитые страны в целях вербовки сторонников и бойцов, поиска новых источников финансирования (в основном пожертвования). Силами сформированных «на местах» террористических ячеек им также удается осуществлять резонансные и жестокие теракты против мирного населения (в Мадриде в 2004 году – 192 жертвы, Лондоне в 2005 году – 52 жертвы, Париже в 2015 году – 130 жертв, в аэропорту и метро Брюсселя в 2016 году – 33 жертвы, взрывы в метро Санкт-Петербурга в 2017 году – 15 жертв, и другие).

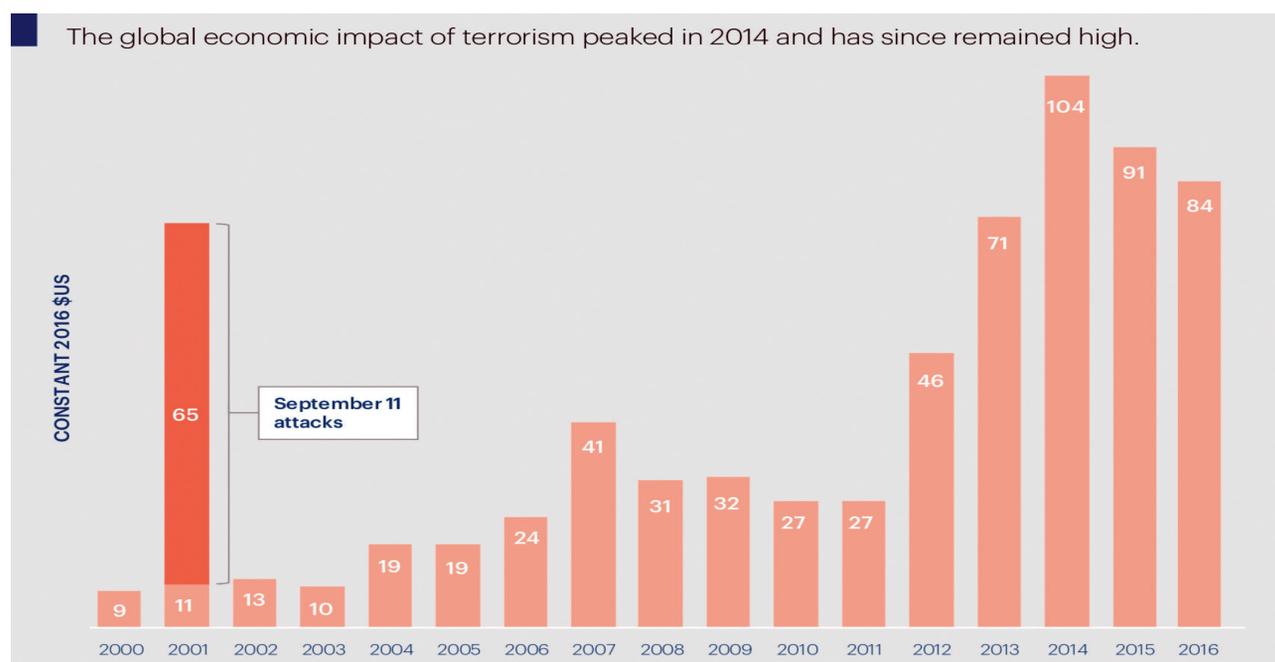
Таблица 1. Численность основных террористических группировок

Организация		Оценка численности активных бойцов на 2016–2017 гг., тыс. чел.
«Исламское государство»	в Сирии и Ираке	12–15
	в Ливии	до 6
«Аль-Каида»	на Аравийском п-ве	до 4
	в Магрибе	несколько
«Талибан»	в Афганистане	до 60
	в Пакистане	несколько
«Джабхат ан-Нусра»		до 10
«Аш-Шабаб»		до 5
«Боко Харам»		7–10

Источники: Country Reports on Terrorism / U.S. Department of State, 2017; Giustozzi A. Afghanistan: Taliban's organization and structure / Landinfo, 2017.

Рисунок 2

Экономические последствия терроризма, 2000–2016 гг., млрд долл.



Источник: Global Terrorism Index / Institute for Economics and Peace, 2017, p. 80

(<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%202017%20%284%29.pdf>).

1.2. Источники и объемы финансирования терроризма

Почти у всех группировок заметную часть доходов составляют сборы пожертвований и/или прямые поборы. Наиболее организационно развитые квазигосударственные террористические группировки активно монетизируют ресурсы подконтрольных территорий (табл. 2).

Для «Исламского государства» в 2014–2016 годах основным источником доходов являлась реализация нефти и продуктов ее переработки с подконтрольных в то время месторождений в восточной Сирии. Для «Талибана» важнейшим каналом финансирования является афганский героиновый наркотрафик. Для ряда латиноамериканских группировок – кокаиновый наркотрафик.

Регистрируется широкое применение террористами нерегулируемых финансовых инструментов, в первую очередь криптовалют³. Финансовая база террористов растет за счет глобализации и диверсификации сети пожертвований и повышения надежности системы платежей.

Таблица 2. Оценка годового дохода некоторых крупных террористических групп в 2016 г.

Организация	Годовой объем доходов, млн долл.
«Исламское государство»	2000
«Талибан»	400
«Аль-Каида» (все ветви)	250
«Боко Харам»	25

Источник: Global Terrorism Index 2017 / Institute for Economic and Peace, 2017.

³ Ward A. Bitcoin and the Dark Web: The New Terrorist Threat? // RAND Corporation, Jan 2018 (<https://www.rand.org/blog/2018/01/bitcoin-and-the-dark-web-the-new-terrorist-threat.html>).

1.3. Катастрофический терроризм

К текущему моменту в мире не были зафиксированы прецеденты так называемого катастрофического терроризма с применением оружия массового уничтожения и, в частности, с использованием ядерного оружия. Однако реализация подобных сценариев – не фантастика.

Экспертами рассматриваются следующие вероятные сценарии осуществления актов катастрофического терроризма:

- 1) подрыв (возможно, с захватом) объекта гражданской ядерной инфраструктуры – АЭС;
- 2) загрязнение окружающей среды радиоактивными материалами;
- 3) получение террористами компонентов химического или бактериологического оружия;
- 4) создание так называемой гаражной бомбы: монтажа ядерного взрывного устройства из отдельных компонентов в крупном мегаполисе;
- 5) похищение ядерного боезаряда и теракт с его применением.

Ликвидированные в марте 2016 года в Бельгии террористы, как выяснилось, готовили теракт именно на атомной электростанции. В мире насчитываются сотни работающих гражданских атомных реакторов⁴, что обуславливает высокую потенциальную опасность подобных терактов, разрушительная сила которых может быть критической как для государств, так и для целых регионов мира.

Ключевыми средствами профилактики и предотвращения таких опасных атак являются:

- 1) фокусное внимание и контроль со стороны компетентных международных организаций;
- 2) проработанность национального законодательства и регламентов;

3) детальная проработка обеспечения физической защиты при различных сценариях угроз;

4) высокая ответственность на национальном и местном уровнях за обеспечение физической защиты ядерных объектов;

5) развитие всеобъемлющего сотрудничества заинтересованных стран в сфере совершенствования физической защиты ядерных объектов, включающее совершенствование законодательства, обмен лучшими технологическими практиками, обмен данными спецслужб, взаимопомощь.

1.4. Роль ООН в борьбе с международным терроризмом

ООН последовательно принимала рамочные решения, касающиеся активизации и координации усилий по борьбе с терроризмом на международном уровне. Основное внимание в них уделялось развитию межгосударственных связей (дву- и многосторонних), созданию эффективных режимов розыска и судебного преследования, а также борьбе с финансированием террористической деятельности.

Современный корпус решений восходит к следующим базовым документам:

- ▶ Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (1994 год), дополненная резолюцией 51-й сессии ГА ООН (1997 год);
- ▶ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 год);
- ▶ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН (2006 год), согласовавшая общие подходы к борьбе с терроризмом и ликвидации условий, способствующих его возникновению.

Достаточно сложной проблемой на международном уровне является несовпадение перечней организаций, признаваемых террористическими в разных странах мира. Это вызвано разными факторами, от технических бюрократических сложностей в коллективной идентификации и учете образующихся, сливающихся, раскальвающих и исчезающих группировок до политических причин.

ООН играет ключевую роль в согласовании списков террористических организаций. С 2017 года в системе ООН действует Контртеррористическое управление. Эта структура обладает потенциалом и полномочиями для выработки совместных решений в области борьбы с терроризмом, включая гармонизацию списков ТО и реализацию специальных программ. Тем не менее на площадке ООН пока не удается выработать универсальный перечень критериев для признания организации террористической.

Актуальная практическая задача - совершенствование единой международной системы розыска и судебного преследования террористов. Для этого требуется стыковка законодательства национальных государств в сфере борьбы с финансированием терроризма, а также согласованность регулирования трансграничных потоков миграции. Решение этих задач требует систематических межгосударственных контактов на парламентском уровне с целью обмена лучшими практиками и выработки общих подходов.

⁴ В настоящее время в европейских странах насчитывается 150 атомных энергоблоков, в России – 37, в США – 99, в Азии – 137. См.: World Nuclear Generation and Capacity / Nuclear Energy Institute, 2017. (<https://www.nei.org/resources/statistics/world-nuclear-generation-and-capacity>).

2. Борьба с наркоугрозой

Рост оборота наркотиков – критическая угроза для человечества.

Ситуация с наркотиками в мире продолжает ухудшаться. Несмотря на международные усилия, глобальное производство наркотических средств, а значит, и их потребление продолжают нарастать. Все более ухищренными становятся производственные и сбытовые цепочки, транспортные и финансовые сети наркотрафика.

Трансграничный характер основных наркопотоков способствует увеличению числа наркозависимых во всем мире, особенно в среде молодежи. По данным ООН, **ежегодно от последствий употребления наркотиков в мире гибнет более 190 тысяч человек. В душевом пересчете это означает, что ежегодно человечество утрачивает порядка 28 миллионов лет здоровой жизни.**

Торговля наркотиками является одним из наиболее прибыльных и масштабных видов транснациональной преступности, **объем годового оборота** которого по разным оценкам составляет **от 400 до 650 млрд долл** (см. табл. 3). Значительная часть мирового незаконного оборота наркотиков приходится на кокаин и опиаты, ключевыми поставщиками которых на мировые рынки являются, соответственно, Колумбия и Афганистан.

Наркотрафик системно связан с другими видами транснациональной преступности. Генерируемые им сверхприбыли формируют обширную финансовую базу для международного терроризма и радикальных течений, поддерживают коррупцию и провоцируют финансовые махинации по отмыванию денег, трансформируются в оборотные средства для незаконной торговли оружием и преступлений в киберпространстве, торговли людьми и организации нелегальной миграции.

Drugs and organized crime



Source: UNODC, adapted from Europol, SOCTA 2017.

В результате сращивания новых вызовов и угроз формируется глобальная криминальная анти-система, одной из несущих опор которой является наркотрафик.

Таблица 3. Оценка годового оборота мирового черного рынка наркотических средств, млрд долл.

Наркотик	Нижняя оценка объема продаж	Верхняя оценка объема продаж
Марижуана	183	287
Кокаин	94	143
Опиаты	75	132
Амфетамины и новые синтетические наркотики	74	90

Источник: May C. Transnational Crime and the Developing World. Washington, DC: Global Financial Integrity, 2017. P. 4.

Добиться сокращения объема наркотиков, попадающих на мировой рынок, можно за счет **вовлечения в системное взаимодействие всех стран и объединений, на территории которых базируются** те или иные звенья цепочки наркотрафика - от производства наркотических веществ до их конечного сбыта.

Эффективные стратегии противодействия наркотрафику должны носить комплексный, инклюзивный характер и обеспечивать согласованное применение триады антинаркотических мероприятий:

- ▶ пресечение производства;
- ▶ противодействие транзиту (изъятие наркотиков из оборота на этапе транспортировки, в том числе за счет пограничного контроля);
- ▶ сокращение и профилактика спроса в странах сбыта.

Основой международного режима по контролю за распространением наркотиков являются три базовые антинаркотические конвенции ООН:

- ▶ Единая конвенция о наркотических средствах (1961 год);

- ▶ Конвенция о психотропных веществах (1971 год);
- ▶ Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 год).

Усилия Российской Федерации по борьбе с международной наркоугрозой фокусируются прежде всего на противодействии наркотрафику из Афганистана. Россия выступает за ужесточение, большую последовательность и скоординированность мер противодействия афганскому наркотрафику - активизацию операций по перехвату наркотиков и ликвидации нарколабораторий совместными усилиями властей Афганистана и ведомой США миссии НАТО «Решительная поддержка». Однако российские предложения об интеграции и интенсификации усилий в борьбе с афганской наркоугрозой, в том числе об организации совместных действий стран НАТО и ОДКБ, не поддерживаются США и Североатлантическим альянсом, несмотря на отдельные эпизоды взаимодействия на двусторонней основе.

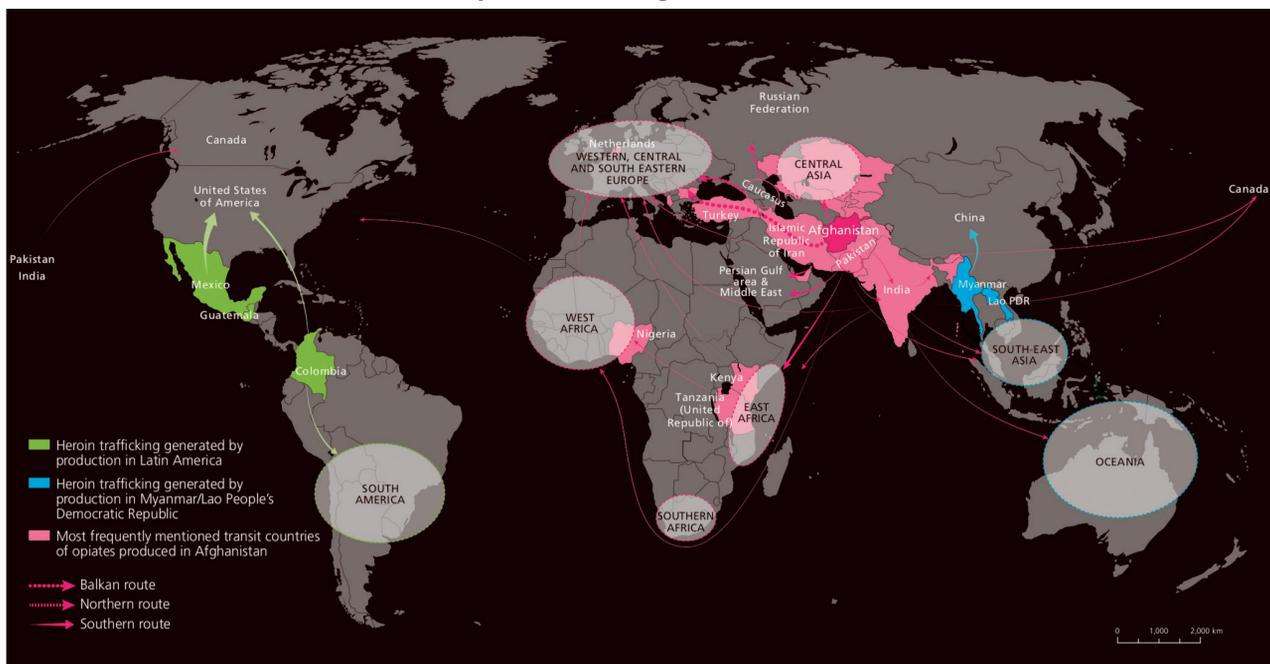
При этом за период миссии Международных сил содействия безопасности (2001-2014 годы), когда страна фактически находилась под военным контролем ведомого США международного контингента, производство героина там не только не сократилось, но возросло в 40 раз и достигло 95 % от мирового.

Контролируемая международными силами страна превратилась в мирового «опиумного монополиста». **Ежегодно в страны Европейского союза оттуда поступает 711 тонн опиума, в Россию - 549 тонн.**

Отсутствие реальных достижений в искоренении афганского наркотрафика оказывает глубокий пагубный эффект, подрывая авторитет институтов глобального управления и доверие народов к усилиям международного сообщества.

Интенсивная системная работа по противодействию афганской наркоугрозе ведется в рамках Организации

Main opiate trafficking flows, 2011-2015



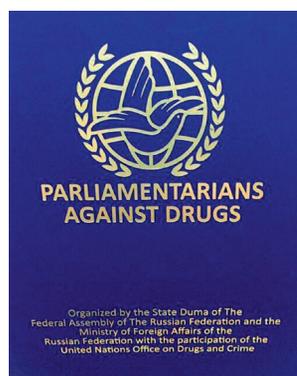
Sources: UNODC elaboration, based on responses to annual report questionnaire and individual drug seizure database.

Notes: The trafficking flows are determined on the basis of country of origin/departure, transit and destination of seized drugs as reported by Member States in the annual report questionnaire and individual drug seizure database: as such, they are to be considered as broadly indicative of existing trafficking routes while several secondary flows may not be reflected. Flow arrows represent the direction of trafficking; origins of the arrows indicate either the area of manufacture or the one of last provenance, end points of arrows indicate either the area of consumption or the one of next destination of trafficking. The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

ШОС с 2002 года формирует пояс безопасности для блокирования афганского наркотранзита. В ОДКБ⁵ функционирует Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Законодательное обеспечение комплексной работы по противодействию распространению наркотиков – приоритет национальных парламентов и важнейшее направление межпарламентского сотрудничества.



В декабре 2017 года в Москве по инициативе Государственной Думы состоялась **международная конференция «Парламентарии против наркотиков»**, собравшая представителей более чем 40 государств, руководителей законодательных и исполнительных органов власти, Управления ООН по наркотикам и преступности, ведущих профильных некоммерческих организаций.

Предметно рассматривались практические вопросы взаимодействия парламентариев разных стран в борьбе с наркоугрозой в контексте полномочий законодательной власти.

Основные выводы дискуссий в ходе конференции:

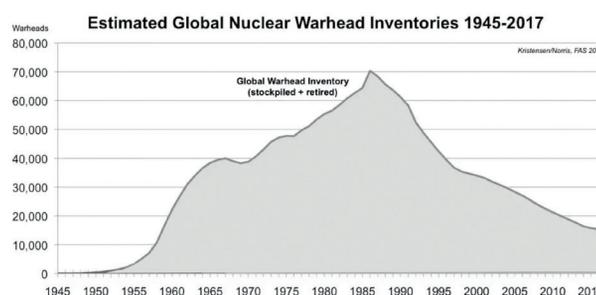
- ▶ необходимость оперативного совершенствования правового регулирования и взаимной гармонизации национальных законодательств через обмен лучшими практиками;
- ▶ содействие парламентам в создании условий для интенсификации сотрудничества по линии национальных антинаркотических ведомств и правоохранителей;
- ▶ активизация законодательной и политической работы против пропаганды наркотиков, на ужесточение ответственности, на формирование в обществе устойчивого неприятия употребления наркотиков и пропагандирующей наркопотребление субкультуры;
- ▶ фокусировка мирового парламентского движения на противодействии наркоугрозе как одной из ключевых проблем безопасности – выдвигения антинаркотической тематики в число приоритетов международного парламентского сотрудничества в рамках различных двусторонних и многосторонних форматов, обеспечение системности работы на этом направлении;
- ▶ выстраивание в интересах достижения мира, свободного от наркотиков, инклюзивной системы взаимодействия законодательной и исполнительной власти, научно-экспертного сообщества, структур гражданского общества, институтов глобального управления, а также многосторонних межгосударственных объединений.

⁵ Государства – члены ОДКБ: Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан.

3. Ядерное нераспространение и контроль над вооружениями

Краеугольным камнем системы международной безопасности являются режим нераспространения ядерного оружия (ЯО) и ядерное разоружение. Ядерное разоружение предполагает сокращение вплоть до ликвидации ядерных вооружений. В основе концепции нераспространения лежит предотвращение *горизонтального* распространения ЯО между странами, а также недопущение *вертикального* распространения, т. е. накопления ЯО у ядерных держав.

Рисунок 3. Мировой ядерный арсенал по числу боеголовок, 1945-2017 гг.



Источник: Status of World Nuclear Forces / Federation of American Scientists, March 2018 (<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>).

После окончания холодной войны благодаря комплексу мер контроля над вооружениями и разоружению запасы ЯО удалось сократить. В общей сложности мировой ядерный арсенал сократился с 70 300 единиц, которых он достигал на пике холодной войны (1986 год), до 14 200 единиц по состоянию на 2018 год (рис. 3).

3.1. Эрозия режима нераспространения ядерного оружия

Важнейшим инструментом, направленным на ограничение круга стран – обладателей ЯО, является **Договор о нераспространении ядерного оружия** (ДНЯО) 1967 года. Его участниками является 191 страна мира, а к числу ядерных держав отнесены Россия, США, Великобритания, Франция и Китай.

В основу ДНЯО положен баланс трех составляющих: ядерного нераспространения, разоружения и соблюдения прав на использование атомной энергии в мирных целях. Договор исключает передачу ЯО, а также материалов и технологий для его производства неядерным государствам. Вводятся международные гарантии для исключения перевода мирного использования атомной энергии в военное русло. Особое место в Договоре занимает статья VI, прямо связывающая участников обязательствами по дальнейшему ядерному разоружению.

Каждые пять лет проводится Обзорная конференция, целью которой является рассмотрение функционирования ДНЯО, а также согласование перечня рекомендаций по укреплению Договора. Конференции 2000 и 2010 годов закончились принятием планов действий по ядерному разоружению, однако выполнение многих мер, по которым были заключены договоренности, были провалены.

Обзорная Конференция 2015 года закончилась безрезультатно – принятие итогового документа было заблокировано делегациями США, Великобритании и Канады, что еще больше расшатывает основы ДНЯО.

Несмотря на ряд подкрепляющих ДНЯО и режим нераспространения механизмов, он **не смог предотвратить появление непризнанных ядерных государств**. Собственные ядерные программы продолжают развивать не подписавшие ДНЯО Израиль, Индия и Пакистан, а также КНДР, которая вышла из ДНЯО в 2003 году и затем с 2006 по 2017 год осуществила шесть ядерных испытаний.

В последнее время наблюдается серьезное **ослабление системы нераспространения ЯО**. Силовая политика отдельных ядерных держав (например, силовое вмешательство США в конфликты 1990–2010 годов в Югославии, Ираке и Ливии) укрепляет в «пороговых» неядерных государствах поддержку идей создания собственного ЯО, а также средств его доставки. Ряд стран начинают рассматривать ЯО как весомую гарантию от агрессивных действий и интервенций со стороны других держав в условиях нарастающей дисфункции институтов международной безопасности.

С ощущением «дефицита» собственной безопасности связаны в том числе и кризисы вокруг ракетно-ядерных программ КНДР и Ирана. При этом региональные системы безопасности не выстроены должным образом и не могут гарантировать предотвращение безнаказанного вмешательства во внутренние дела.

Риск региональной ядерной войны сохраняется. Президент США Д. Трамп в мае т. г. объявил о выходе

из Совместного всеобъемлющего плана действий в отношении иранской ядерной программы⁶, фактически являвшегося важным элементом системы нераспространения. Этот дестабилизирующий шаг способен подтолкнуть Иран к созданию ядерного оружия и активизации ракетных программ.

Ситуацию отягощает и обозначившийся **кризис режимов контроля над вооружениями**. Заблокировав ратификацию Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) и сорвав исполнение соглашения с Россией об утилизации излишков оружейного плутония, **США ослабляют систему нераспространения и ядерного разоружения**.

Недовольство стран, не являющихся членами «ядерного клуба», выразилось в разработке и поддержке 122 странами в июле 2017 года на ГА ООН Договора о запрещении ядерного оружия. Документ запрещает разработку, испытание, хранение, приобретение, транспортировку и использование ЯО. Если Договор вступит в силу, то он не будет выполняться ядерными державами. Поэтому он может стать еще одним «яблоком раздора» в системе нераспространения ЯО.

Эволюция режимов нераспространения привела к **формированию зон, свободных от ядерного и иного оружия массового уничтожения (ЗСОМУ)**. Такие зоны начали создаваться еще в 1950–60-х годах на основе регио-

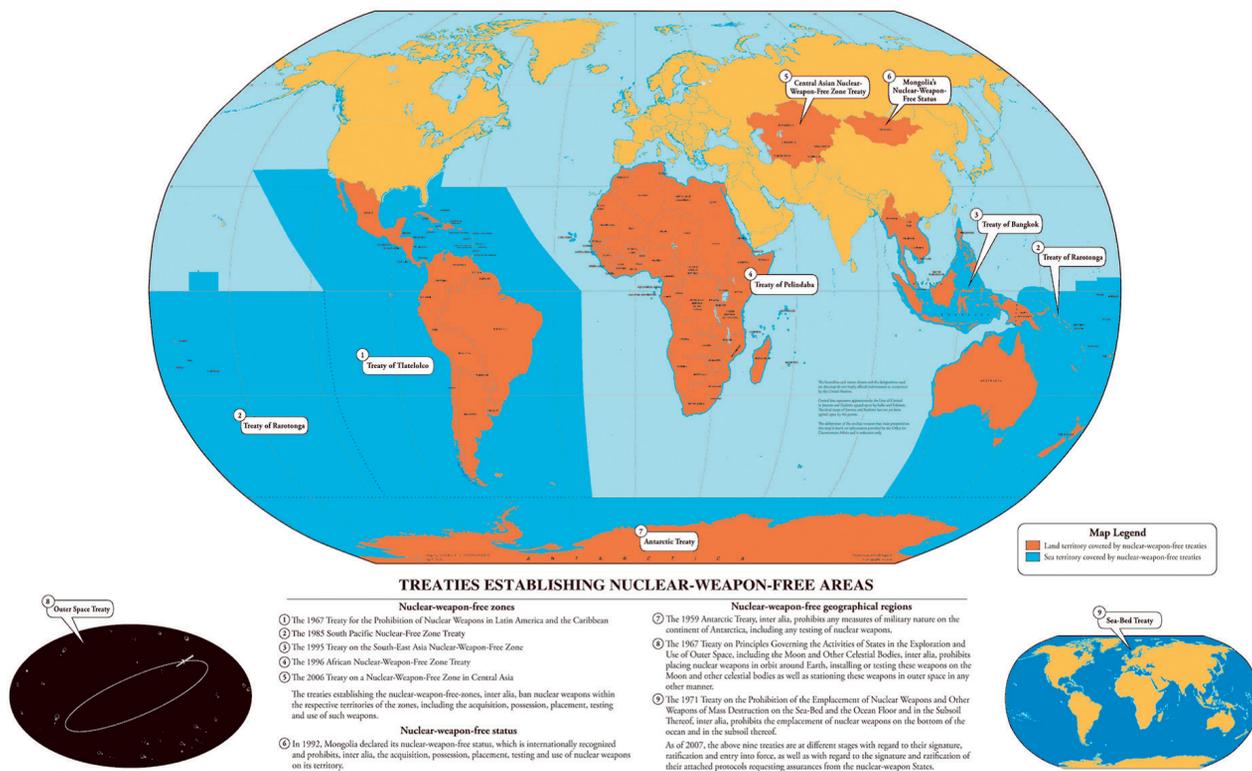
⁶ President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>).

Рисунок 4

Безъядерные зоны в современном мире

NUCLEAR-WEAPON-FREE AREAS

Demarcation of nuclear-weapon-free zones, nuclear-weapon-free status and nuclear-weapon-free geographical regions



Источник: Управление ООН по вопросам разоружения (UNODA).

Примечание: На карте также отмечены: Антарктика (безъядерная зона с 1959 г.), дно морей и океанов (Договор 1971 г.), указано на безъядерный характер космического пространства (Договор о космосе 1967 г.).

нальных соглашений между странами, по которым участники отказываются от обладания ЯО. На данный момент введены в действие пять договоров о ЗСОМУ (рис. 4): Договор Тлателолко (Южная и Центральная Америка, Карибский бассейн), 1967 год; Договор Раротонга (южная часть Тихого океана), 1985 год; Бангкокский договор (Юго-Восточная Азия), 1995 год; Договор Пелиндаба (Африка), 1996 год; Семипалатинский договор (Центральная Азия), 2006 год.

Актуальной темой последних лет было создание ЗСОМУ на Ближнем Востоке, что связано с распространением ядерных технологий в регионе в связи с планами стран региона по созданию ядерной энергетики (Иран, ОАЭ, Египет, Турция, Саудовская Аравия, Иордания). Создание зоны было одним из условий поддержки арабскими странами решения о бессрочном продлении ДНЯО в 1995 году. В 2015 году США, не желая ухудшать отношения с Израилем, заблокировали созыв международной конференции по созданию такой ЗСОМУ.

Северо-Восточная Азия - регион, в котором создание ЗСОМУ также весьма актуально. Две страны региона - Япония и Южная Корея - имеют развитую ядерную энергетику и соответствующую инфраструктуру. Северная Корея является «де-факто» ядерным государством. Создание ЗСОМУ в регионе потребует денуклеаризации Северной Кореи с принятием странами региона гарантий безопасности.

Одним из ключевых документов в развитие идеи ДНЯО должен был стать *Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ)*, открытый для подписания с 1996 года. Договором предусматривается расширение зоны запрета на проведение ядерных испытаний, установленной в 1963 году, - атмосфера, космос и подводное пространство - до безусловной, полностью исключающей испытания ЯО. К настоящему времени договор ратифицировали 166 стран. Из-за того, что несколько государств не ратифицировали его (в частности, США и Китай), он до сих пор не вступил в силу.

Серьезную озабоченность, помимо отказа от ратификации ДВЗЯИ, вызывают официально декларированные в обновленном в начале 2018 года «Обзоре ядерной политики» **планы разработки Соединенными Штатами ядерных боезарядов малой мощности.** Такая политика ставит под сомнение приверженность США соблюдению как своих обязательств по статье VI ДНЯО, так и моратория на ядерные испытания.

Уже более 20 лет обсуждается *проект Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗ-ПРМ).* Договор мог бы стать мощным практическим инструментом политики нераспространения ЯО. Однако стороны не могут согласовать начальные условия договора, в частности вопрос о декларировании и проверках стартовых запасов ядерных материалов. Особую сложность будет представлять декларирование материалов, содержащихся в ядерных боеприпасах.

В январе 2006 года президент России В. Путин предложил использовать для контролируемого развития мирной атомной энергетики создание международных центров по оказанию услуг ядерно-топливного цикла. Такие площадки, находящиеся под контролем МАГАТЭ, могли бы содействовать задачам нераспространения и при этом гарантировать поставки ядерных материалов. С 2007 года Россия и Казахстан реализуют пилотный проект Международного центра по обогащению урана в г. Ангарске (Россия). С 2010 года под эгидой МАГАТЭ там был создан первый гарантийный запас ядерных материалов.

Процессы разоружения и нераспространения диалектически взаимосвязаны. Прогресс в контроле над вооружениями создает стимулы для продвижения в области нераспространения. В настоящее время, однако, процесс сокращения и ограничения вооружений зашел в тупик.

3.2. Соглашения по контролю над вооружениями

Обеспечение контроля над вооружениями является одним из ключевых условий поддержания международной безопасности.

Краеугольным соглашением в сфере наступательных ядерных вооружений является заключенный в 2010 году Пражский Договор СНВ между Россией и США, который установил **потолки для стратегических сил каждой из двух держав по числу развернутых носителей и по числу боезарядов на них в 700 и 1550 единиц соответственно.** Участие в этом соглашении обеспечивает сегодня сохранение стратегического паритета и стратегической стабильности между двумя странами.

Развязанная на Западе антироссийская кампания и неснижающаяся напряженность в российско-американских отношениях (включая санкционный режим против РФ) серьезно затрудняют диалог о сохранении Договора и о дальнейших возможных сокращениях.

В 2002 году США в одностороннем порядке вышли из Договора по ПРО 1972 года, который являлся важнейшим элементом системы стратегической стабильности. Получив тем самым свободу действий, Вашингтон, помимо развития ПРО на национальной территории, развертывает региональные сегменты ПРО в Евро-Атлантическом и Азиатско-Тихоокеанском регионах. Такие намерения, и в особенности планы создания позиционного района ПРО в Европе, вызвали серьезную озабоченность в России в связи с тем, что эти средства могут быть как направлены против стратегических ядерных сил РФ, так и использоваться для нанесения ударов по российской территории.

Принципиальной позицией РФ является сохранение стратегического паритета с учетом потенциала ПРО США, американского потенциала обычного высокоточного оружия большой дальности, а также перспектив присоединения к пока еще двустороннему диалогу по СНВ третьих стран.

Договор о ракетах средней и меньшей дальности (1987 год) - бессрочное соглашение, предусматривающее ликвидацию и запрещение производства, испытания и развертывания СССР/Россией и США баллистических и крылатых ракет наземного базирования с дальностью от 500 до 5500 км.

Договор стал **важным элементом стратегической стабильности**, так как ликвидировал определенные односторонние преимущества США, связанные с размещением на территории Европы ракет средней дальности в ядерном оснащении с минимальным полетным временем до территории России. С возможным стремлением США вернуть эти односторонние преимущества может быть связана возросшая в последнее время критика Договора со стороны Вашингтона и обсуждение возможностей выхода из него. Дальнейшая судьба Договора находится под угрозой.

Российская сторона обеспокоена сохраняющимся присутствием в Европе американского ядерного оружия. В Европе по-прежнему размещен американский ядерный арсенал, насчитывающий

до 200 авиабомб. Хотя Россия после распада СССР вывела свои ядерные вооружения на национальную территорию, США не последовали этому примеру⁷.

В качестве одного из препятствий для переговоров по дальнейшим сокращениям тактического ядерного оружия Россия и США рассматривают **отсутствие перспектив по присоединению к этому процессу других ядерных государств**.

С середины 2020-х годов **США планируют начать цикл полного обновления своих стратегических ядерных сил** (стратегической ядерной триады)⁸. **Расходы на программу, рассчитанную на 30 лет, составят около 1,2 трлн долл. Модернизацию своих ядерных сил проводит и Россия.**

В случае проблем с заключением нового договора или не продлением срока действия Пражского договора намечаемые программы могут быть пересмотрены в сторону увеличения числа стратегических систем и боезарядов, что может создать **потенциальные условия для новой гонки вооружений**.

В настоящее время ведущие военные державы мира развертывают **значительное количество** разнообразных **ударных систем большой дальности**, прежде всего **высокоточных конвенциональных вооружений**, способных поражать цели, которые в прошлом можно было уничтожить только с использованием ядерных боеприпасов. В США эти планы реализуются в рамках **концепции неядерного быстрого глобального удара**.

Аналогичные вооружения создаются в России и КНР.

Введение ограничений в этой области стоит на повестке дня.

Ведущие военные державы активно осуществляют разработки и частичное развертывание систем вооружения нового поколения, к которым относятся высокоточные крылатые ракеты, беспилотные системы воздушного, наземного и подводного базирования, а также кибероружие, которые **будут оказывать влияние на военный баланс и стратегическую стабильность**. Однако на международном уровне **пока не выработано подходов к ограничению подобных систем**.

Сохраняется реальная **угроза вооружения космического пространства**, поскольку международное право, в соответствии с **Договором о космосе 1967 года**, напрямую не запрещает размещения в космосе любого оружия, кроме оружия массового уничтожения.

Россия последовательно борется против милитаризации космического пространства. В 2004 году Россией **в одностороннем порядке объявлено об отказе размещать оружие в космосе первой**.

В 2008 году Россия и Китай на Конференции по разоружению в Женеве официально внесли проект **Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве**, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК). Однако **США блокируют переговоры**, поскольку Вашингтон тради-

ционно **не устраивают перспективы любых ограничений военно-космической деятельности**.

Начиная с 1999 года страны Запада под разными предложениями затягивали процесс ратификации Соглашения об адаптации (1999 год), Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 года. Тем временем НАТО прошло через несколько волн расширений, что увеличивало «перекос» в численности обычных вооружений в пользу альянса. В этой ситуации в 2015 году Россия была вынуждена полностью приостановить свое участие в Договоре.

Процесс расширения НАТО на Восток и приближения военной инфраструктуры альянса к российским границам на протяжении многих лет является фактором, осложняющим диалог России со странами Запада в сфере «жесткой безопасности».

Украинский кризис 2014 года был использован Западом для укрепления и наращивания силовой составляющей по линии НАТО и размещения военных контингентов альянса вблизи западных рубежей России, что серьезно обострило военно-политическую ситуацию в Европе.

4. ИКТ-технологии и развитие цифровой экономики

«Цифровая экономика» формирует новую структуру информационного пространства и новые модели производственных отношений, основанные на цифровых платформах, охватывает глобальные рынки и весь отраслевой состав мировой экономики. Технологии и платформы цифровой экономики формируют среду для ее активного самовоспроизводства и масштабирования.

Доля цифровой экономики в ВВП США и Китая достигает 10 %, Евросоюза – 8 %, России – около 4 % (рис. 5). При этом, по прогнозам экспертов, уже в ближайшие годы доля цифровой экономики может стремительно возрасти.

Рисунок 5

Доля цифровой экономики в ВВП в 2015 г.



Источник: доклад 2017 г. *Цифровая Россия: новая реальность*. (<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.aspx>).

В экономико-технологической сфере развитых государств мира уже запущен цикл четвертой промышленной революции (Индустрия 4.0), связанный с конвергенцией и внедрением нано-, био-, инфо- и когнитивных технологий (NBIC).

Наиболее обширной и динамичной в этом «квартете» является группа информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ), к которым относятся такие новые технологические явления, как обработка больших

⁷ МИД призвал США вывести ядерное оружие из Европы, 18 декабря 2017 г. (<https://topwar.ru/132210-midprizval-sshavyvesti-yadernye-vooruzheniya-izevropy.html>).

⁸ Стратегическая ядерная триада включает в себя три компонента: стратегическую авиацию, межконтинентальные баллистические ракеты и атомные подводные лодки, оснащенные баллистическими и крылатыми ракетами подводного базирования.

Рисунок 6

Годовой вклад Интернета вещей в мировую экономику к 2025 г.



Источник: доклад 2017 г. *Цифровая Россия: новая реальность*. (<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx>)&

данных (bigdata), Интернет вещей, распределенный реестр, искусственный интеллект, квантовые вычисления, дополненная и виртуальная реальность, и др.

В 2017 году производство товаров и услуг ИКТ составило примерно 6,5 % валового мирового продукта (ВВП), и около 100 млн человек были заняты в секторе услуг ИКТ⁹. По некоторым оценкам¹⁰, к 2020 году общее число устройств Интернета вещей составит 50 млрд единиц. Годовой вклад Интернета вещей в мировую экономику может составить от 4 до 11 трлн долл. США к 2025 году (рис. 6).

Переход глобальной экономики к новому технологическому укладу на фоне магистрального тренда на массовое освоение ИКТ-среды и цифровизацию всех сфер человеческой деятельности является ключевым процессом, определяющим особенность современного этапа мирового развития.

Объективное явление смены вех на стыке уходящего и нарождающегося технологических укладов открывает широкий горизонт новых возможностей для прорывного экономического развития и одновременно таит существенные риски.

От того, насколько эффективно национальные экономики воспользуются открытыми в период перехода к новому технологическому укладу окнами возможностей опережающего развития, будет зависеть распределение бонусов по итогам данных переходных процессов, которое, в конечном счете, может сказаться на конфигурации центров экономического могущества в мире.

Все будет зависеть от степени эффективности усилий как на национальном (структурное реформирование экономики для адаптации к новому технологическому укладу, инвестиционные программы развития инновационных секторов и внедрения новых технологий, формирование стимулирующего правового регулирования), так и на международном уровне (обеспечение равного доступа к использованию возможностей нового технологического уклада).

В России, в соответствии со Стратегией научно-технологического развития, в ближайшие 10-15 лет предполагается переход к передовым цифровым, интеллектуальным технологиям, системам обработки больших объемов данных и другим новым технологиям. План такого перехода содержится в программе «Цифровая экономика Российской Федерации».

В ней выделено пять базовых направлений усилий по развитию цифровой экономики на период до 2024 года: нормативно-правовое регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура и информационная безопасность.

Принятие аналогичных программ поддержки цифровой экономики практикуется рядом государств. В частности, в США с 2016 года реализуется «Повестка дня цифровой экономики»¹¹.

В большинстве национальных программ развития цифровой экономики приоритетное внимание уделяется задаче обеспечения информационной безопасности. Ввиду трансграничности и комплексного характера информационных угроз условием поступательного развития национальных компонентов глобальной цифровой экономики является налаживание эффективного международного сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности.

⁹ Доклад об информационной экономике за 2017 год // ЮНКТАД [Официальный сайт] (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_overview_ru.pdf).

¹⁰ Интернет вещей: Как изменится вся наша жизнь на очередном витке развития Всемирной сети // CISCO [Official website] (https://www.cisco.com/c/dam/global/ru_ru/assets/executives/pdf/internet_of_things_iot_ibsg_0411final.pdf).

¹¹ Commerce Department Digital Economy Agenda 2016 // National Telecommunications and Information Administration United States Department of Commerce [Official website] (https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/alan_davidson_digital_economy_agenda_deba_presentation_051616.pdf).

5. Обеспечение международной информационной безопасности

Информационно-коммуникационные технологии становятся сегодня не только основным драйвером цифрового развития, но также превращаются в определяющий военно-политический фактор – неотъемлемый элемент современного военного потенциала государств (киберпотенциал), дополняющий, а иногда и заменяющий обычные военные средства. ИКТ также широко применяются террористическими и криминальными структурами.

В силу взаимосвязанности глобальных информационных сетей ни одна страна в мире не может считать себя защищенной от трансграничных информационных угроз и не в состоянии в одиночку гарантированно обеспечивать информационную безопасность. Этим обуславливается активное развитие международного сотрудничества в сфере информационной безопасности и кибербезопасности.

Кибербезопасность трактуется как обеспечение целостности, конфиденциальности и доступности данных в глобальной ИКТ-среде.

Российская Федерация продвигает создание инклюзивной системы международной информационной безопасности (МИБ) в более широкой трактовке. Система МИБ призвана обеспечивать такое состояние глобального информационного пространства, при котором надежно защищены права личности, общества и государства в информационной сфере, а также элементы критической информационной инфраструктуры.

5.1. Основные угрозы в информационном и киберпространстве

Наиболее острые угрозы информационной безопасности для современных государств связаны с развитием:

- ▶ **информационного и кибероружия, в том числе кибершпионажа;**
- ▶ **киберпреступности;**
- ▶ **кибертерроризма.**

В фокусе особого внимания – проблематика кибератак на элементы критически важной инфраструктуры (КИ), а также развитие на базе ИКТ инструментов «мягкой силы» для вмешательства во внутренние дела государств.

Противодействие угрозам в ИКТ-среде осложняется ее трансграничностью, анонимностью, безуликовостью (отсутствие материальных следов в качестве юридического доказательства), стремительностью развития процессов, а также сложностями выработки международно-правовых механизмов предупреждения, выявления, расследования и привлечения виновных к ответственности.

На текущий момент в мире достаточно широко ведутся разработки кибероружия. Еще в конце 1990-х годов Конгрессом США была озвучена информация, что

120 стран разрабатывают информационное оружие¹². За последние 5–10 лет многие ведущие государства мира создали кибервойска (или войска информационной безопасности). Помимо США, в десятку передовых стран в этой области входят Великобритания, Франция, Германия, Россия, Китай, Израиль, Южная Корея, КНДР.

Принятая в 2015 году США Стратегия кибербезопасности нацелена не только на кибероборону, но и на ведение наступательных киберопераций¹³. В Стратегии национальной безопасности США 2017 года указывается, что «Соединенные Штаты будут сдерживать, защищать и, когда это необходимо, побеждать злонамеренных субъектов, которые используют киберпространство против Соединенных Штатов»¹⁴.

Страны ЕС/НАТО активно наращивают свой киберпотенциал. В структуре НАТО с 2008 года действует центр киберобороны.

Серьезной угрозой в контексте стремительного развития информационного и кибероружия является риск провоцирования полномасштабных межгосударственных конфликтов, в первую очередь из-за отсутствия механизмов быстрой и точной атрибуции атак, а также возможности несоразмерного реагирования на угрозы (пострадавшая сторона в случае тяжких последствий кибератаки, например вывода из строя критической инфраструктуры, может применить в ответ физическое оружие, причем государственная принадлежность источника угрозы, как правило, является недоказуемой). В настоящее время не выработаны международные нормативно-правовые критерии отнесения кибератак к вооруженному нападению. Данные риски существенно возросли в связи с объявлением американским представителем на Варшавском саммите НАТО в июле 2016 года о возможности применения ст. 5 Вашингтонского договора в ответ на кибернападение на стран - членов альянса.

Критические масштабы приобретает и угроза киберпреступности, наносящей неприемлемый ущерб экономическим интересам государства, граждан и бизнеса. Отмечается тенденция неуклонного возрастания совокупного мирового урона от киберпреступности – если в 2015 году он составлял 3 трлн долл., то к 2021 году прогнозируется его рост минимум до 6 трлн долл. в год¹⁵.

Этапным достижением в этой сфере можно считать принятие в 2001 году Конвенции Совета Европы по киберпреступности¹⁶, содержащей предложение имплементировать в законодательство стран-участниц единые нормы об уголовной ответственности за киберпреступления. Однако практическая действенность этого документа ограничена, т. к. часть стран усматривает в ряде положений конвенции нарушение принципа национального суверенитета (в частности, пункт о проведении оперативно-следственных мероприятий в информационной инфраструктуре государств без их

¹² Крутских А. В. Война или мир: международные аспекты информационной безопасности / Научные и методологические проблемы информационной безопасности, под ред. В. П. Шерстюка. – М., 2004.

¹³ DOD Cyber Strategy 2015 (https://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf).

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>).

¹⁵ Cybercrime Damages \$6 Trillion by 2021 (<https://cybersecurityventures.com/hackerpocalypse-cybercrime-report-2016/>).

¹⁶ Convention on cybercrime, Council of Europe (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>).

согласия, ст. 32-б). При этом конвенция устаревает ввиду появления новых технологий и разновидностей киберпреступлений.

В 2017 году Россией на ГА ООН был представлен проект конвенции «О сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности». Проект в основном учитывает недостатки конвенции Совета Европы, предусматривает широкий современный понятийный аппарат и криминализацию появляющихся новейших форм киберпреступности.

Фактором, серьезно затрудняющим разработку международных документов по кибертерроризму, является отсутствие международно признанного определения терроризма и единых перечней ТО.

Группа правительственных экспертов ООН (ГПЭ ООН) в целях противодействия использованию ИКТ в террористических целях рекомендует «расширить обмен информацией и оказание взаимопомощи в целях преследования террористов и пресечения случаев преступного использования ИКТ»¹⁷.

Значимой частью проблемы является развитие нового рынка вредоносного программного обеспечения. Преступные синдикаты активно привлекают экспертов к разработке соответствующих средств для использования уязвимостей в ПО¹⁸.

Обеспокоенность большинства государств опасностью кибератак на критически важную инфраструктуру (в том числе органы государственной власти, электроэнергетическая, нефтегазовая, транспортная, финансовая системы, водоснабжение, ядерные объекты, военно-промышленный комплекс) обусловлена тем, что выведение из строя незащищенных объектов такого рода способно привести к цепной реакции и быстрому наступлению катастрофических последствий, представляющих полномасштабную угрозу национальной безопасности. При этом автоматизированные системы управления объектов КИ остаются потенциально уязвимыми для кибератак, даже если они напрямую не подключены к сети Интернет.

Значительные опасения вызывает также тенденция развития на новой технологической базе ИКТ эффективных инструментов «мягкой силы», направленных на вмешательство во внутренние дела государств. В этих целях могут использоваться кибервоздействие на промышленные и финансовые объекты, кибершпионаж с целью дискредитации неугодных политических сил, а также сетевые технологии направленного информационного воздействия (группы в социальных сетях/мессенджерах) с целью манипуляции общественным мнением, а также подготовки и осуществления массовых протестных акций. На протяжении последних десятилетий растет интенсивность применения такого рода технологий как в ходе вооруженных конфликтов (в Афганистане, Ираке, Ливии и Сирии), так и в ходе так называемых цветных революций (Грузия, 2003 год; Украина, 2004 и 2014 годы; Киргизия, 2005 год; Египет, 2011 год, и др.).

5.2. Международное сотрудничество в области МИБ и кибербезопасности

Ведущими странами мира в настоящее время продвигается два базовых подхода к обеспечению безопасности в ИКТ-среде. США и западные страны, включая страны ЕС/НАТО, развивают стратегии кибербезопасности, в которых акцент делается на обеспечение безопасности информации в киберпространстве.

В свою очередь Россией, Китаем и другими странами БРИКС, ШОС и ОДКБ предлагается более комплексная и инклюзивная концепция международной информационной безопасности, в рамках которой учитывается также угроза направленного информационного воздействия с использованием ИКТ для влияния на социально-политические процессы и вмешательства во внутренние дела суверенных государств.

На протяжении последних лет концепция МИБ находит широкую поддержку. В ОДКБ развивается процесс гармонизации национального законодательства государств-членов в сфере обеспечения информационной безопасности и противодействия правонарушениям в информационной сфере. В ШОС с 2009 года действует соглашение о сотрудничестве в информационном пространстве¹⁹. Вопрос заключения подобного соглашения прорабатывается и в рамках БРИКС²⁰.

Еще в 1998 году, на 53-й сессии Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН по инициативе Российской Федерации консенсусом была принята резолюция «Достижения в сфере информатизации и коммуникаций в контексте международной безопасности» (A/RES/53/70). Эта резолюция выделяла три основные сферы ИКТ-угроз (связанные с применением в военных, террористических и преступных целях) и призвала к определению основных понятий и разработке международных принципов поведения государств в ИКТ-среде.

ООН является эффективной площадкой для проработки проблем безопасности ИКТ-среды. По решению 56-й сессии ГА ООН (2001 год) была создана ГПЭ по вопросам информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. В 2015 году в докладе ГПЭ сформулированы правила, принципы и нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде. Однако согласование порядка применения этих норм и правил в 2016 году столкнулось с невозможностью достичь консенсуса.

Основное концептуальное отличие российского и американского подходов по данному вопросу состоит в том, что с точки зрения России конфликты в ИКТ-среде недопустимы, следовательно, они подлежат не регулированию, а профилактике, предотвращению или пресечению. Страны Запада при этом исходят из необ-

¹⁷ Доклад ГПЭ по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности 2015 г. (<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/70/174>).

¹⁸ DOD Cyber Strategy 2015. P. 2.

¹⁹ Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16 июня 2009 года (http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28340).

²⁰ БРИКС может выработать соглашение об информационной безопасности (<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4443112>).

ходимости регулирования военно-политического использования ИКТ, что, как следствие, может повлечь легитимизацию применения кибероружия и военной силы в ответ на кибератаки.

Базовые элементы позиции США по международному сотрудничеству в сфере кибербезопасности определены в выдвинутой США в 2011 году Международной стратегии для киберпространства²¹. Ее целью декларируется создание единой платформы взаимодействия для государств, придерживающихся сходной с США позиции по вопросам безопасности и использования киберпространства. Данный документ фактически носит неуниверсальный характер и ориентирован, прежде всего, на сотрудничество со странами ЕС и НАТО, а также со странами – участниками Соглашения о радиотехнической разведывательной деятельности (Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия).

В 2011-2013 годах США поддержали отдельные инициативы России в сфере информационной безопасности. В 2013 году подписано Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о новой области сотрудничества в укреплении доверия.

Однако впоследствии США перешли к блоковому конфронтационному курсу в сфере информационной безопасности и уклоняются от взаимодействия с Россией в сфере предотвращения инцидентов в ИКТ-среде, предусмотренного в совместном заявлении президентов России и США²². США также отказались от договоренности, достигнутой в ходе встречи президентов двух стран на полях G-20 в июле 2017 года, о создании рабочей группы по кибербезопасности. В опубликованном в июле 2016 года исследовании Комитета начальников штабов ВС США «Общая оперативная обстановка 2035» Россия и Китай, наряду с Ираном и КНДР, отнесены к главным противникам США в киберпространстве.

6. Опыт межпарламентских ассамблей СНГ и ОДКБ в противодействии терроризму, экстремизму и другим современным угрозам и вызовам

В рамках Содружества независимых государств (СНГ) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – международных организаций, образованных государствами постсоветского пространства, – активно действуют структуры межпарламентского взаимодействия.

Раз в полгода в Санкт-Петербурге созываются сессии Межпарламентской Ассамблеи (МПА) СНГ, на которых около 500 делегатов парламентов стран-участниц работают над модельными законами, при-

званными гармонизировать национальные законодательства в рамках интеграционного объединения. В работе МПА участвуют парламентарии девяти стран СНГ²³, а также Афганистана как государства-наблюдателя.

После создания в 2002 году ОДКБ была сформирована Парламентская Ассамблея ОДКБ (ПА ОДКБ). На сегодняшний день приняты 38 модельных законов ОДКБ.

ПА ОДКБ принято Обращение к парламентам государств мира и международным парламентским организациям об объединении усилий в противодействии терроризму и иным формам насильственного экстремизма на современном этапе, в котором приветствуется установление контактов с парламентами государств-членов и наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

Приняты Рекомендации по сближению национального законодательства государств ОДКБ по противодействию терроризму и экстремизму.

Осуществляется гармонизация правового регулирования государств – членов ОДКБ в ИКТ-сфере.

Приняты и внедряются Рекомендации по всему спектру законодательной работы в области информационной безопасности.

В большинстве стран – членов ОДКБ приняты комплексы взаимосвязанных законов, регулирующих развитие информационной сферы: законы о защите электронных данных, о цифровой подписи, о защите авторских прав в цифровой сфере, о противодействии экстремизму и терроризму в информационном пространстве.

На развитие законодательства стран ОДКБ о противодействии терроризму и экстремизму оказали влияние результаты модельного законотворчества в рамках СНГ.

Основу модельной законодательной базы по контртерроризму составлял закон «О борьбе с терроризмом» (в редакции 2004 года). Затем были приняты модельные законы «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» (2004 год), «О противодействии финансированию терроризма» (2006 год), «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (2008 год).

Утверждены Рекомендации по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях.

С этими задачами тесно смыкается и группа модельных законов, посвященных промышленной и транспортной безопасности: «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» (2004 год), «О безопасности на транспорте» и «О безопасности на воздушном транспорте» (2007 год).

²¹ International Strategy for Cyberspace (https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/internationalstrategy_cyberspace.pdf).

²² Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о расширении двустороннего взаимодействия. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/18355>.

²³ В деятельности МПА приостановили участие представители Украины, которая начала процедуру выхода из Содружества.

Приняты Рекомендации по унификации и гармонизации национальных законодательств по обеспечению химической и биологической безопасности.

Группа модельных законов по борьбе с экстремизмом представлена законом «О противодействии экстремизму», разработанным в 2009 году.

Также приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия экстремизму (2013 год).

Линии модельного законодательства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков положил начало закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах» (2006 год).

Приняты Рекомендации по унификации и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (2006 год).

Шанхайская организация сотрудничества, образованная в 2001 году²⁴, переживает период формирования парламентского измерения своей деятельности. В ШОС с 2006 года функционирует Совещание руководителей парламентов. Данный формат подтвердил свою востребованность и хорошо подходит для обсуждения межпарламентского взаимодействия стран ШОС в сфере безопасности, включая вопросы противодействия терроризму, экстремизму, а также международной информационной безопасности.

В 2009 году ШОС приняла Конвенцию против терроризма и Положение о политико-дипломатических мерах и механизмах реагирования на ситуации, ставящие под угрозу мир, безопасность и стабильность в регионе. За последние несколько лет по итогам саммитов ШОС приняты Душанбинская (2014 год), Уфимская (2015 год), Ташкентская (2016 год) и Астанинская (2017 год) декларации, зафиксировавшие общие подходы государств ШОС к противодействию терроризму, экстремизму и угрозам МИБ.

В ходе дальнейшего развития парламентского измерения ШОС предполагается активизация работы по согласованию и гармонизации законодательства, в том числе *в области региональной безопасности, борьбы с экстремизмом и терроризмом, безопасности ИКТ-среды.*

Примеры усилий по гармонизации национальных законодательств в сфере обеспечения безопасности в рамках СНГ, ОДКБ, а в перспективе – ШОС указывают на объективную необходимость активизации продуктивного межпарламентского сотрудничества в области противодействия глобальным вызовам и угрозам.

Опыт межпарламентских ассамблей СНГ и ОДКБ может быть широко использован парламентскими структурами других региональных интеграционных объединений.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Совместная политическая работа

Международное парламентское движение обладает значительным политическим потенциалом влияния на мировые дела, раскрытие которого возможно через более активное позиционирование в качестве проводника:

- ▶ снижения конфронтации и конфликтного потенциала в мире;
- ▶ деэскалации напряженности в международных отношениях;
- ▶ конструктивного, прагматичного и продуктивного сотрудничества между государствами и их объединениями в интересах укрепления международной и региональной безопасности и стабильности;
- ▶ утверждения коллективных начал в мировых делах и объединительной повестки противодействия традиционным и новым вызовам и угрозам;
- ▶ урегулирования разногласий и устранения возникающих угроз миру на основе диалога при неукоснительном соблюдении основополагающих норм международного права, принципов уважения суверенитета государств, невмешательства в их внутренние дела;
- ▶ утверждения принципов ответственного поведения в мировом информационном пространстве и формирования режима безопасности ИКТ-среды, позволяющего предотвращать в ней в том числе межгосударственные инциденты;
- ▶ культуры соблюдения договоров и режимов по контролю над вооружениями и ядерному нераспространению как базового фактора военно-политической стабильности;
- ▶ отказа от односторонних попыток решения международных споров с применением силы или санкционного давления.

Совместная законодотворческая и контрольная работа

Совершенствование координации и гармонизации на основе обмена опытом и лучшими практиками национальных законодательств, средств и методов парламентского контроля в ключевых областях безопасности:

- ▶ противодействию международному терроризму;
- ▶ комплексной борьбе с наркотрафиком;
- ▶ обеспечении безопасной ИКТ-среды, эффективного купирования всего спектра киберугроз – от киберпреступности до кибератак на объекты критической инфраструктуры;
- ▶ обеспечении бесперебойной работы национальных систем сохранности ядерных материалов, защиты ядерных объектов и опасных производств.

²⁴ Ее членами являются Индия, Казахстан, КНР, Киргизия, Пакистан, Россия, Таджикистан и Узбекистан.



СЕКЦИЯ

**Развитие национального
законодательства:
правоительство
в интересах суверенных
народов, обмен
лучшими практиками
и международная
гармонизация**

СЕКЦИЯ III

Развитие национального законодательства: правотворчество в интересах суверенных народов, обмен лучшими практиками и международная гармонизация

1. Расширение пространства свободы. Укрепление институтов парламентской демократии

Современное информационное общество требует новых подходов к обеспечению интересов граждан. Благодаря развитию новых технологий, улучшению средств коммуникации между политиками и избирателями, граждан уже не устраивает позиция «молчаливого большинства», не являющегося политическим актором в промежутках между выборами. Традиционная парламентская демократия нуждается в укреплении и обновлении.

Выступая с Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2018 году, президент Владимир Путин подчеркнул: «Мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам».

Россия – многонациональная страна с огромной территорией. Именно поэтому для федеральной власти особенно важно услышать голос регионов, в том числе и на уровне парламента.

Сотрудничество федеральных и региональных органов законодательной власти: российский опыт

Конституция Российской Федерации предоставляет право законодательной инициативы законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации (ст. 104 п. 1). Это дает возможность организовать тесное взаимодействие между Федеральным Собранием (парламентом) Российской Федерации и региональными законодательными собраниями.

Как правило, российские регионы вносят законодательные инициативы в Совет законодателей.

Совет законодателей является совещательным и консультативным органом при Федеральном Собрании Российской Федерации. Он учрежден в мае 2012 года с целью:

- реализации государственной политики в сфере разграничения полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- совершенствования механизмов реализации контрольных полномочий Совета Федерации, Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- организации их взаимодействия в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

В состав Совета законодателей Российской Федерации входят:

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Первый заместитель или заместитель Председателя Совета Федерации;
- Первый заместитель или заместитель Председателя Государственной Думы;
- председатели законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- председатели комитетов Совета Федерации и председатели комитетов Государственной Думы.

Возглавляют Совет законодателей Российской Федерации два сопредседателя, которыми по должности являются председатель Совета Федерации и председатель Государственной Думы.

В ходе встречи с членами Совета законодателей 27 апреля 2018 года, в День российского парламентаризма, президент Владимир Путин поставил задачу: «Создать единую, стройную правовую систему, где региональные и местные нормативные акты органично встроены в общую концепцию, не размывают, а разумно дополняют и развивают федеральное регулирование».

В конечном итоге, двигаясь по этому пути, мы значительно повысим конкурентоспособность национальной юрисдикции в целом, что чрезвычайно необходимо, откроем новые возможности как для отечественного бизнеса, так и для зарубежных инвесторов».

Конституция Российской Федерации не предусматривает вертикали законодательной власти, подчинения региональных законодательных собраний Федеральному Собранию. Однако в России нарабатан позитивный опыт совместной работы над федеральным законодательством как федерального парламента, так и легислатур регионов.

Совет законодателей выступает как «хаб» единой сети законодательных органов власти, в которую входят не только Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания, но и региональные законодательные собрания. Благодаря Совету законодателей, они могут координировать свою законодательную деятельность, действовать слаженно и эффективно в деле защиты интересов своих избирателей.

Реализуя поставленные президентом задачи, Совет законодателей проводит предварительное рассмотрение законодательных инициатив, выдвинутых законо-

дательными собраниями субъектов Федерации. В ходе рассмотрения оценку инициативам дают как председатели региональных законодательных собраний, объединенные в специальные комиссии, так и компетентные юристы. Целью данного процесса является повышение качества внесенной инициативы, что позволяет надеяться на ее успешное принятие Федеральным Собранием.

В России создана стройная система продвижения законодательных инициатив регионов на федеральный уровень. Эта система имеет опору как в Конституции, так и в политической традиции страны. После экспертизы в Совете законодателей законопроект вносится в Государственную Думу Федерального Собрания.

Таким образом, в процесс принятия законодательных решений на уровне федерального парламента вовлечены не только депутаты Государственной Думы (450 человек) и члены Совета Федерации (170 человек), но и 3994 депутата региональных законодательных собраний.

Именно региональным депутатам принадлежит право инициировать законопроекты, которые в случае одобрения региональным законодательным собранием окажутся на рассмотрении Федерального Собрания.

России удалось наладить более тесную координацию работы своих законодательных органов федерального и регионального уровня, чем в других странах.

Кооперация между органами законодательной власти центра и регионов: мировой опыт

Аналогичные процессы повышения уровня координации законодательной деятельности между центральной властью и регионами происходят и в других странах.

В **США** в 1975 году была создана единая Национальная конференция законодательных собраний штатов (NCSL). Она входит в «большую семерку» американских организаций, объединяющих региональные органы исполнительной и законодательной власти, наряду с Советом правительств штатов, Национальной ассоциацией губернаторов, Национальной лигой городов, Конференцией мэров США, Национальной ассоциацией графств и Международной ассоциацией управления городов/графств.

Основными задачами этой неправительственной организации являются совершенствование работы законодательных собраний, организация обмена между ними передовой практикой и продвижение их коллективных интересов на национальном уровне во взаимодействии с федеральными органами власти.

Действует восемь постоянных комитетов, в которых работают представители законодательных собраний и сотрудники, назначенные руководством собраний. Заседания комитетов проводятся дважды в год в рамках форумов и саммитов Конференции. Среди них - комитет по бюджету и доходам, комитет по коммуникациям, финансовым услугам и торговле между штатами, комитет по образованию, комитет по вопросам выборов и изменения границ избирательных округов, комитет по здравоохранению, комитет по вопросам труда и экономического развития, комитет по вопросам юстиции и уголовного правосудия, комитет законодательной эф-

фективности, комитет по природным ресурсам и инфраструктуре. В дополнение к постоянным комитетам создаются также временные профильные рабочие группы.

Помимо этого, регулярно проводятся встречи участников, веб-семинары и другие мероприятия, направленные на развитие горизонтальных контактов между законодателями штатов. Председательство в организации попеременно осуществляется представителями республиканской и демократической партий.

В Германии с 1947 года постоянно действует Конференция председателей ландтагов, Бундестага и Бундесрата (Landtagspräsidentenkonferenz, LPK). На проводимых раз в год заседаниях обсуждается широкий круг вопросов, касающихся работы региональных парламента, принимаются итоговые документы в форме решений, рекомендаций и разъяснений. Заседания проводятся на ротационной основе в разных федеральных землях. Председатели их ландтагов на правах принимающей стороны возглавляют заседания.

Во **Франции** существует несколько объединений глав региональных органов законодательной власти, которые активно используются для обмена опытом и передовыми практиками в области нормотворчества, а также для коллективного представления их интересов на национальном уровне и взаимодействия с национальным парламентом. В 1946 году была создана Ассамблея департаментов Франции (Assemblée des départements de France), объединяющая сегодня глав законодательных органов 101 департамента страны. Действует 12 постоянных профильных комиссий.

В 1998 году главами региональных советов была учреждена ассоциация «Регионы Франции» (Régions de France). Она призвана выступать голосом регионов Франции на общенациональном уровне, служить площадкой для обмена опытом и передовыми практиками и оказывать всестороннюю поддержку работе региональных законодательных собраний. При ассоциации действует 16 постоянных профильных комиссий. Обе организации также тесно сотрудничают с французскими ассоциациями муниципальных органов власти.

В **Испании** развитие этих механизмов началось с 1983 года. Его итогом стало создание Конференции председателей парламентов автономных сообществ (Соргера). При Конференции действует постоянная комиссия.

В **Италии** с 1994 года действует Конференция председателей законодательных ассамблей регионов и автономных провинций. При Конференции создан координационный комитет, генеральный секретариат и шесть постоянных профильных комиссий.

Практика работы подобных механизмов не ограничена Европой и США. В **Японии** в послевоенные годы было также создано три постоянно действующих объединения региональных и муниципальных органов законодательной власти. Среди них - Национальная ассоциация председателей ассамблей префектур, Национальная ассоциация председателей городских советов и Национальная ассоциация председателей советов малых городов и деревень Японии. Данные организации выполняют схожие функции, связанные с обменом опытом и передовыми законодательными практиками, взаимодействием с национальным парламентом.

Укрепление парламентской демократии через расширение числа участников законодательного процесса

Если обратиться к примеру античности, то в греческих городах-государствах политические решения принимали народные собрания, в состав которых входили все граждане. Разумеется, современным государствам далеко до этого уровня демократии, возможного лишь в небольших городах-государствах с населением в несколько тысяч человек. Вместе с тем в современном мире имеет место тенденция расширения числа участников демократического процесса.

Дело не только в вовлечении в процесс принятия решений региональных органов законодательной власти, как мы видели выше. Государственная Дума России тестирует и такую новую форму участия граждан в демократическом процессе, как большие парламентские слушания.

В ходе последних в зал заседаний Думы приглашаются простые граждане (часто весьма критически настроенные по отношению к правительственным инициативам). Под руководством председателя Думы или его заместителей ведется открытый диалог по проблеме, затрагивающий интересы граждан. Правом формировать делегации граждан обладают депутаты Государственной Думы.

По результатам больших парламентских слушаний, как правило, принимается резолюция, которая отражает взгляд участников слушаний на обсуждаемую проблему. Данный формат обсуждения законопроектов привлекает широкий интерес со стороны СМИ и общества и служит особой формой представительства интересов граждан в парламенте. Граждане выступают в роли своего рода делегатов, призванных решить одну, конкретную проблему. Этим данный формат напоминает традиционные для Запада суды присяжных.

Государственная Дума, как правило, вносит существенные изменения в законодательство по итогам больших парламентских слушаний. Тем самым расширяется пространство свободы, а институт парламентской демократии укрепляется за счет снижения социального барьера между избирателями и депутатами. Граждане понимают, что их голос крайне важен и будет услышан правительством и законодательной властью.

Современная эпоха подразумевает быстрое развитие цифровых технологий, ускорение коммуникаций между гражданами и правительством, перевод в электронную форму традиционного документооборота и многие другие формы упрощения и удешевления контактов между людьми.

Поэтому такая традиционная форма законодательной власти, как парламент, неизбежно будет меняться, отвечать на новые вызовы, связанные с внедрением новых технологий. Главная цель – гибкое реагирование на нужды людей, максимально эффективное удовлетворение запроса общества на принятие необходимых для его развития новых законов и совершенствование старых.

Именно поэтому расширение пространства свободы неизбежно ведет к демократизации, повышению открытости института законодательной власти, трансформации и внедрению новых форм взаимодействия парламента и общества.

2. Сбережение народа и увеличение человеческого капитала

Выступая с Посланием РФ к Федеральному Собранию РФ 2018 года, президент Владимир Путин отметил: «Роль, позиции государства в современном мире определяют не только и не столько природные ресурсы, производственные мощности, а прежде всего люди, условия для развития, самореализации, творчества каждого человека. Поэтому в основе всего лежит сбережение народа России и благополучие наших граждан. Именно здесь нам нужно совершить решительный прорыв».

Действительно, в современном мире все большее значение имеет качество жизни людей.

Сбережение народа, увеличение человеческого капитала, устойчивое развитие – не далекие теоретические цели, а насущные задачи, которые требуется решить уже сейчас.

Устойчивое развитие: международный подход

В этой связи особую важность приобретает Ханойская декларация Межпарламентского союза (2015 год), в которой ставятся основные цели устойчивого развития, над которыми должны работать парламенты мира.

Согласно данной декларации:

- Подтверждается общий взгляд парламентариев на необходимость обеспечения устойчивого развития, основанного на реализации прав человека, искоренении нищеты и ликвидации неравенства.
- Искоренение нищеты и устойчивое развитие объявляются общей целью. Все должны стремиться к сбалансированному и справедливому распределению ресурсов. Все страны – развитые и развивающиеся – должны тесно взаимодействовать, основываясь на принципе общей, но дифференцированной ответственности.
- Планета и все ее экосистемы рассматриваются как общее достояние всего человечества. Благополучие людей должно стать целью политики устойчивого развития и прогресса, которые должны измеряться не только показателями валового внутреннего продукта. Люди – больше чем налогоплательщики и потребители; они являются гражданами, наделенными правами и обязанностями по отношению друг к другу. Правительства должны инвестировать в человеческий капитал – здоровье, питание, образование и навыки, – как в самый важный ресурс.
- Все государственные институты должны быть репрезентативными и доступными для всех. Все люди, независимо от пола, расы, культуры, религии и состояния здоровья, должны работать совместно в интересах мира и общего блага.

Индекс человеческого развития (Доклад ООН 2016 г.)

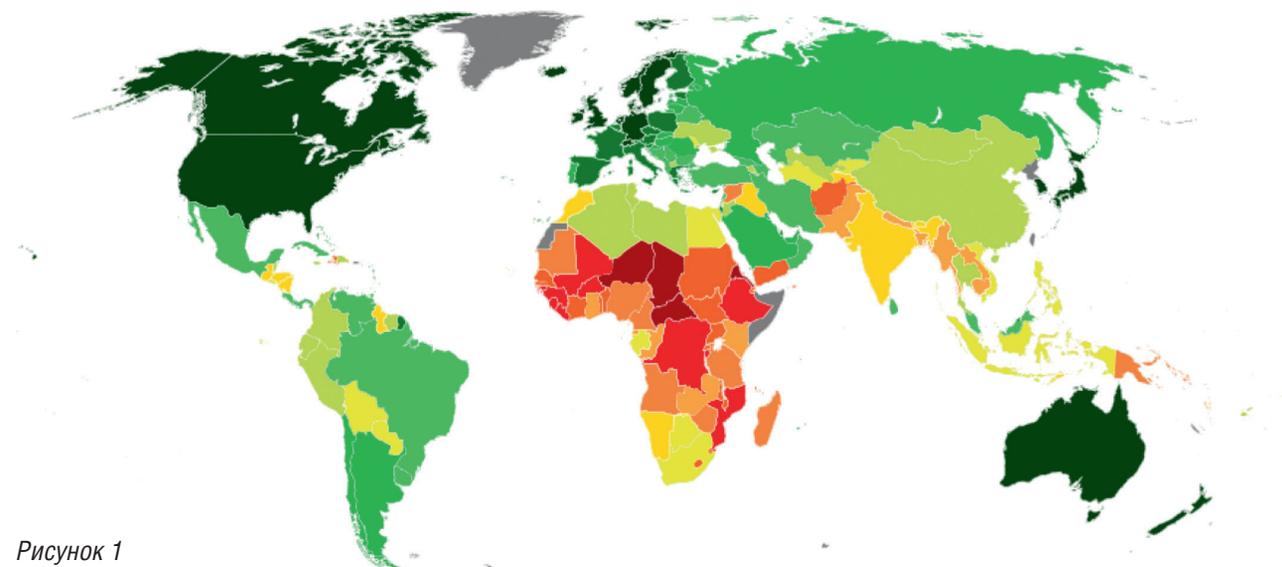


Рисунок 1

Индекс человеческого развития: новые методы оценки качества жизни

В контексте выдвижения на первый план глобальной повестки приоритета благополучия человека, наряду с оценкой развития государств мира по ВВП на душу населения, появляются новые индикаторы. Одним из них является разработанный ООН Индекс человеческого развития (ИЧР). В 2016 году данный Индекс включал в себя 188 государств и территорий.

Индекс человеческого развития – комбинированный индекс, измеряющий среднюю величину достижений в трех основных измерениях развития человека: здоровье и долголетие, знания, достойные условия жизни. Доклад о человеческом развитии UNDP 2016 года гласит: «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении отражает способность вести долгую и счастливую жизнь. Средняя продолжительность обучения и ожидаемая продолжительность обучения отражают способность овладевать знаниями, а валовой национальный доход на душу

населения отражает способность достигнуть достойного уровня жизни».

В ИЧР также представлены «еще четыре составных индекса. ИЧР, скорректированный с учетом неравенства, вносит поправку в ИЧР с учетом уровня неравенства. Индекс гендерного развития сопоставляет значения ИЧР для мужчин и женщин. Индекс гендерного неравенства показывает степень расширения прав и возможностей женщин, а Индекс многомерной бедности отражает измерения бедности, не связанные с доходом»¹.

Традиционными лидерами индексов выступают страны Скандинавии, Западной и Центральной Европы, Северной Америки, Япония и Южная Корея, Австралия и Новая Зеландия (рис. 1).

Нереализованный потенциал развития исключительно велик. Согласно докладу Всемирного экономического форума 2017 года, в мировом масштабе освоено лишь 62 % человеческого капитала. Лишь 25 стран преодолели рубеж в 70 %. Еще 41 страна находится в диапазоне 50–60 %.

Одной из первостепенных проблем, препятствующих освоению и умножению человеческого капитала, является бедность и имущественное неравенство, недофинансирование связанных с ним

¹ Доклад о человеческом развитии 2016. Человеческое развитие для всех и каждого / Пер. с англ.; Программа развития ООН. – М.: Издательство «Весь Мир», 2017. – 284 с. – с. 25.

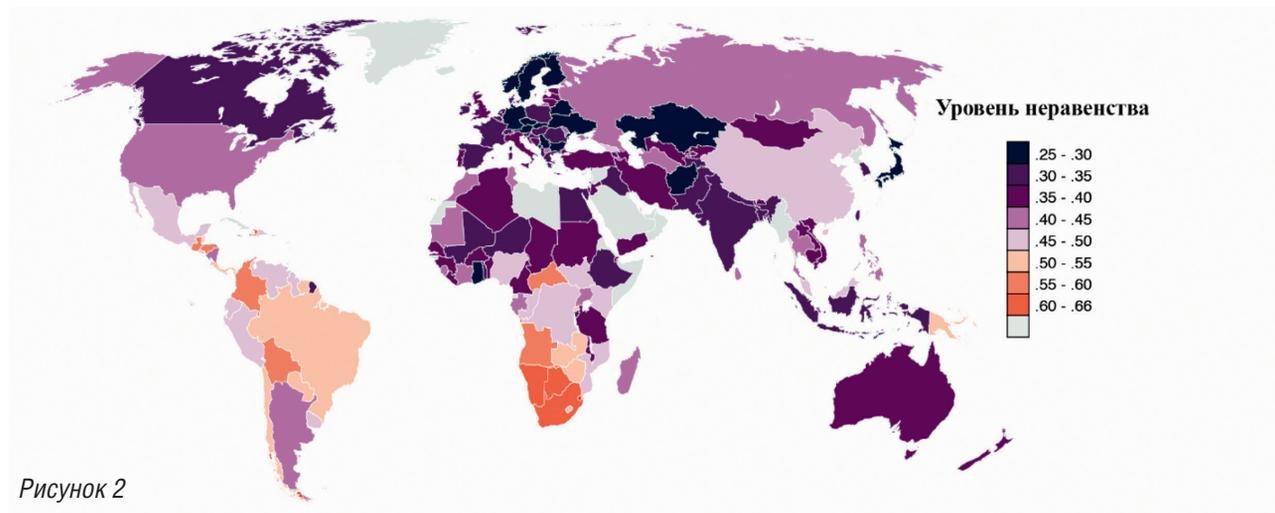


Рисунок 2

ключевых статей расходов: образования и здравоохранения. Лишь 27 % населения мира пользуется системой социальной помощи. Более 5 млрд все еще ее лишены (рис. 2).

Бедность формирует замкнутый круг проблем, лишая общество важнейших ресурсов для развития. В этой связи первоочередными направлениями инвестиций в сбережение людей и накопление человеческого капитала являются адресные программы социальной поддержки, программы развития образования и медицины.

Россия в борьбе за увеличение человеческого капитала и рост качества жизни

Выступая с Посланием РФ к Федеральному Собранию РФ, президент Владимир Путин констатировал успехи страны в борьбе с бедностью и необходимость продолжать усилия на данном направлении: «в 2000 году за чертой бедности находились 42 миллиона человек, это почти 30 процентов – 29 процентов населения страны. В 2012 году нам удалось снизить этот уровень до 10 процентов.

Из-за последствий экономического кризиса бедность вновь подросла. Сегодня с ней сталкиваются 20 миллионов граждан. Конечно, это не 42 миллиона, как было в 2000-м, но тоже недопустимо много».

Государственная Дума предпринимает шаги по борьбе с бедностью и выполнению программы российского лидера. По словам председателя Государственной Думы Вячеслава Володина, «мы приняли закон о повышении МРОТ. Это решение можно назвать судьбоносным. К нему мы шли долгое время. Это решение коснется около четырех миллионов граждан. Во многом от размера МРОТ зависит зарплата различных категорий сотрудников, особенно бюджетников».

Многие развитые страны пытаются подобрать оптимальные правовые и финансовые схемы для стимулирования рождаемости. В частности, сегодня этот вопрос один из основных в повестке австрийского парламента. Развитие цифровых технологий создает новые возможности для удаленной работы родителей малолетних детей, а также для организации ухода и присмотра за детьми. Сочетание оптимальных технологических и правовых решений может во многом решить наиболее острые демографические проблемы.

Владимир Путин подчеркнул, что «наша демографическая политика доказала свою результативность. И мы продолжили, расширили ее. Продлили программу материнского капитала, предусмотрели адресные выплаты при рождении первенца, второго и третьего ребенка».

Следует отметить, что России удалось во многом сгладить последствия демографического кризиса 90-х годов прошлого века, рождаемость выросла. Одновременно растет и продолжительность жизни людей.

Не менее важна и организация более эффективной заботы о пожилых людях. Российский лидер отмечает, что «наш нравственный долг – всемерно поддерживать старшее поколение. Мы должны добиться увеличения размеров пенсий, обеспечить их регулярную индексацию, причем выше темпов инфляции».

Защита прав женщин и рост влияния женщин в российской политике

Высокое качество жизни в современном обществе немыслимо без гарантий прав женщин. Поэтому многое предстоит сделать в деле предоставления женщинам права на участие в политической жизни современных государств. В ряде стран Запада увеличение численности женщин в парламенте достигается путем введения формальных или неформальных квот. Эта политика имеет успех. Например, на прошедших в 2017 году выборах в палату общин Великобритании было избрано 208 женщин, что является рекордом.

В России полагают, что система квотирования является чрезмерной реакцией на предшествующее нарушение женских прав. Постепенно представительство женщин в российской власти расширяется и без применения квотирования.

В ходе встречи с председателем Национального совета Швейцарии Юргом Шталем председатель Государственной Думы России Вячеслав Володин отметил: «В вопросах прав женщин, политических прав, избирательных прав Россия может рассказать о своем опыте. Начиная, наверное, с 1917 года точно... женщины имели политические права. Валентина Ивановна Матвиенко возглавляет парламент нашей страны, представитель Центрального банка РФ Набиуллина прекрасно справляется со своей работой», – сообщил Володин.

Глава нижней палаты российского парламента подчеркнул также, что женщины в России возглавляют и избирательную комиссию, и институт уполномоченного по правам человека, и институт по правам ребенка, а также занимают должности вице-спикеров палат российского парламента.

Как видим, российский парламента находится на переднем крае содействия устойчивому развитию и повышению качества жизни, обеспечения инвестиций в человеческий капитал, борьбы с бедностью, повышения качества здравоохранения, увеличения роли женщин в политике и многих других вопросов. Решение данных проблем – результат устойчивого запроса со стороны избирателей.

Современная Россия реализует повестку прорывного развития, с опорой на инвестиции в человеческий капитал. Российский парламента будет работать над правовым обеспечением этой задачи.

Однако сбережение народа и увеличение человеческого капитала невозможны без парламентской дипломатии и кооперации между парламентами мира. В конце концов, планета у нас одна. Именно поэтому столь важен обмен опытом между парламентами стран мира, изучение и заимствование достижений других стран мира в этой области. Только совместными усилиями мы можем добиться повышения качества жизни и устойчивого развития наших стран и народов.

3. Взаимодействие парламента. Обмен опытом. Модельное законодательство СНГ

Выступая на открытии 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге в октябре 2017 года, Президент России Владимир Путин отметил:

«Во всем мире парламенты, как выразители воли народов, играют знаковую, значительную, порой ведущую роль в выработке национальных моделей развития и, конечно, в поиске адекватных ответов на современные вызовы и угрозы, которые являются общими для всех нас.

Отношу к ним эрозию системы международного права, да и самой культуры межгосударственного диалога...

Поэтому в нынешних условиях столь востребована парламентская дипломатия, которая способна укрепить доверие между государствами, между странами и помочь в поиске компромиссных решений острых международных и региональных проблем».

История межпарламентской дипломатии

Феномен межпарламентской дипломатии существует уже более столетия. Межпарламентский союз был основан в 1889 году Уильямом Рэндалом Криммером и Фредериком Пасси. Первоначально союз играл значительную роль в международном миротворческом процессе. В частности, при участии МПС был создан Постоянный арбитражный суд в Гааге, призванный разрешать международные споры путем арбитража.

Символично, что Гагская конференция, которая приняла решение о создании суда, была созвана по предложению российского императора Николая Второго. Россия изначально понимала важность дипломатии, в том числе и межпарламентской, в деле достижения международного мира.

Роль Межпарламентского союза в организации диалога между парламентами мира

Для успешной дипломатии необходимо выстраивать не только вертикальные, но и горизонтальные связи между государствами. Современный мир устроен так, что в нем существует иерархия, начиная от великих ядерных держав, входящих на правах постоянных членов в Совет безопасности ООН, и заканчивая многочисленными «зависимыми территориями», не обладающими полноценным суверенитетом.

Для того чтобы «право сильного» не восторжествовало, необходим межпарламентский диалог, в рамках которого за одним столом собираются народные избранники из разных частей света. Они на равных могут обсуждать наиболее острые проблемы современности, влиять на правительства своих стран с целью их разрешения.

Только парламенты могут выстроить горизонтальные связи между народами и государствами. Роль законодателей в этом вопросе трудно переоценить.

В наши дни роль межпарламентского диалога продолжает расти. Центральными темами дискуссий на площадке Межпарламентского союза стали защита прав и свобод человека, борьба с терроризмом, устойчивое глобальное развитие, расширение роли женщин и молодежи в политике и экономике.

МПС не просто осуществляет обмен опытом в области передовой законодательской практики, но и реализует программы помощи парламентам. Помощь в укреплении институтов парламентаризма осуществляется

с 1970-х годов. Эксперты МПС уже оказали значительную поддержку национальным законодательным собраниям Южной Кореи, Мьянмы, Шри-Ланки, Афганистана, Пакистана, Туниса, Египта, Джибути и целого ряда других стран.

Межпарламентское взаимодействие: региональный аспект

Межпарламентское взаимодействие – одно из основных направлений современной дипломатии. В его основе – работа межпарламентских групп дружбы. В Государственной Думе Российской Федерации действуют 74 группы дружбы, в бундестаге ФРГ – 54, в Национальной ассамблее Франции – более 150, в Генеральных кортесах Испании созданы 8 групп на уровне Конгресса депутатов (нижней палаты) и еще 5 – на уровне кортесов. Парламент Италии заключил соглашения о сотрудничестве с парламентами 25 стран, в соответствии с которыми организованы группы дружбы. При Парламенте Канады функционирует 12 дву- и многосторонних межпарламентских ассоциаций, в рамках которых ежегодно проводятся форумы и 4 двусторонних межпарламентских группы под управлением специального органа парламента – Объединенного межпарламентского совета, а также еще более 60 групп дружбы.

Постоянно усиливается межпарламентский диалог и в отдельно взятых регионах мира. В Европе основными площадками взаимодействия парламентариев являются ПАСЕ, ПА ОБСЕ, ПА Организации черноморского экономического сотрудничества, Парламентская конференция Балтийского моря, Северный совет, Конференция парламентариев Арктического региона.

Растет значение Парламентского союза государств – членов Организации исламского сотрудничества, Арабского межпарламентского союза, Азиатской парламентской ассамблеи, МПА АСЕАН. Исключительный политический потенциал имеет развитие межпарламентских форумов БРИКС и ШОС.

На постсоветском пространстве исключительную роль играет диалог в рамках парламентских ассамблей ОДКБ и ЕАЭС, МПА СНГ.

Модельное законодательство: повышение эффективности взаимодействия стран-соседей

Создание модельного законодательства – наиболее важная и перспективная форма межпарламентского взаимодействия. Программой ПА ОДКБ на 2016–2020 годы предусмотрено принятие 12 модельных законов, включая:

- законы о национальной безопасности;
- законы об информационной безопасности;
- законы об энергетической безопасности;
- законы о безопасности критически важных объектов;
- законы об уголовно-правовом сотрудничестве и информационном противоборстве терроризму и экстремизму.

Активная работа по созданию модельного законодательства ведется и на площадке Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Здесь разработан четкий инструментарий

создания подобных модельных законодательных актов, позволяющий вести работу над ними максимально эффективно.

Модельный законодательный акт Содружества Независимых Государств - законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке, в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств - участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств - участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств - участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей.

Перспективный план модельного законодательства СНГ на 2016-2020 годы включает свыше 100 модельных законов и кодексов, рекомендации и поправки к ранее принятым законам в рамках программ сотрудничества по борьбе с терроризмом, организованной преступностью, наркоторговлей, стратегии экономического развития и стратегии построения информационного общества, а также модельные законы:

- в сфере экономики и финансов;
- в сфере социальной политики;
- в гуманитарной сфере;
- в сфере аграрной политики, экологии и природопользования;
- в области военного сотрудничества и безопасности;
- в правовой сфере;
- в сфере науки и образования;
- в сфере государственного строительства и местного самоуправления;
- в сфере международных отношений.

В соответствии с Положением «О разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств», к модельным законодательным актам МПА СНГ относятся:

- *Модельный кодекс* Содружества Независимых Государств - систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах Содружества;

- *Модельный закон* Содружества Независимых Государств - законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества.

Кроме того, парламентарии вырабатывают «*Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств*» - предложения, принятые Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке с целью сближения законодательства государств - участников Содружества по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров,

заключенными в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации».

К рекомендациям, принимаемым Межпарламентской Ассамблеей, относятся:

- рекомендации по сближению законодательства государств - участников Содружества;

- рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств - участников Содружества договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, и иных международных договоров, участие в которых государств - участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей, закрепленных в Уставе Содружества Независимых Государств;

- рекомендации по приведению законодательства государств - участников Межпарламентской Ассамблеи в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества;

- рекомендации по вопросам сотрудничества государств - участников, Межпарламентской Ассамблеи в различных областях;

- рекомендации по вопросам, переданным Межпарламентской Ассамблее Советом глав государств и Советом глав правительств СНГ.

Работа над созданием модельного законодательства позволяет стандартизировать законодательство суверенных государств и повысить эффективность международного сотрудничества. Подобная работа является первым шагом к более тесной интеграции. Это, в свою очередь, означает, что начатая более 100 лет назад история межпарламентской дипломатии продолжается. Интерес к парламентской дипломатии во многих регионах мира свидетельствует, что данный формат межгосударственного сотрудничества сохраняет значительный потенциал развития и создания горизонтальных связей как между парламентами, так и между народами.

4. Борьба с коррупцией

Проблема коррупции - одна из самых важных проблем, затрагивающая все без исключения страны современного мира. Действительно, трудно представить себе государство, которое не столкнулось бы с этим злом. Поэтому борьба с коррупцией ведется в буквальном смысле «всем миром».

ООН против коррупции

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан писал: «Коррупция - это страшная чума, которая поражает общество самым различным образом. Она подрывает основы демократии и верховенства права, ведет к нарушению прав человека, препятствует работе рынков, ухудшает качество жизни и создает условия для процветания организованной преступности, терроризма и других явлений, угрожающих безопасности человека».

Статья 5 Конвенции ООН против коррупции гласит:

1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию обще-

ства и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

2. Каждое Государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.
3. Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.
4. Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в настоящей статье. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.

Важнейшую роль в деле борьбы с коррупцией играет решение правовых вопросов. Действительно, особенности правовых систем государств устанавливаются законодателем. Вот почему на парламентах стран мира лежит особая ответственность в деле борьбы с коррупцией. Эффективность борьбы с этим злом прямо зависит от принимаемых парламентами законов и иных документов.

Парламенты мира против коррупции

Межпарламентский союз в своей резолюции, принятой на сессии 115-й Ассамблеи МПС (г. Женева, 2006 год), в частности:

1. Призывает парламенты выполнять рекомендации МПС для борьбы с коррупцией, в частности принятие кодексов этики, направленных на предотвращение конфликтов интересов путем регулирования финансирования политических партий и обеспечения прозрачных избирательных кампаний.
2. Рекомендует принять эффективные законы о борьбе с коррупцией в качестве сдерживающего фактора, в частности для четкого и прозрачного регулирования государственных закупок.
3. Призывает парламенты принять меры по эффективной борьбе с коррупцией и обеспечить защиту свидетелей в случаях коррупции.
4. Рекомендует принять и ратифицировать международные конвенции против коррупции, в частности конвенции ОЭСР и Организации Объединенных Наций.
5. Предлагает принять законодательство для осуществления положений этих международных конвенций на национальном и, когда это применимо, региональном уровнях.
6. Поощряет развитие парламентского сотрудничества в борьбе с коррупцией.

7. Предлагает членам парламента продемонстрировать личную подотчетность, приняв кодексы поведения и укрепляя правила против конфликта интересов и раскрытия финансовой информации.

Российский опыт противодействия коррупции

В 2006 году Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции. Принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ.

Важным вкладом в дело борьбы с коррупцией является принятый Федеральным Собранием и подписанный Президентом РФ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Закон возлагает на Министерство юстиции РФ обязанность проводить антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, российское законодательство проверяется на коррупцию уже в момент принятия, что резко снижает возможность коррупционных проявлений в актах как исполнительной, так и законодательной власти.

В Государственной Думе создана и успешно действует Комиссия Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы. Комиссия образована в целях проверки:

а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы;

б) соблюдения депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, депутаты Государственной Думы демонстрируют открытость для общества и предоставляют информацию о своих доходах. Это позволяет бороться с коррупционными проявлениями. Депутаты, которые не соблюдают вышеприведенные требования, как правило, вынуждены покинуть стены парламента. Аналогичная комиссия действует и в Совете Федерации, верхней палате российского парламента.

Федеральное собрание осуществляет контроль за ситуацией в сфере борьбы с коррупцией с помощью специализированных структур, призванных осуществлять правовой и финансовый надзор за функционированием государственного аппарата.

В соответствии с указом Президента РФ Владимира Путина, Счетной палате РФ рекомендовано отражать в информации о результатах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и в ежегодном отчете о своей работе, которые представляются палатам Федерального Собрания Российской Федерации, вопросы, касающиеся осу-

ществления в пределах установленной компетенции мер по противодействию коррупции. Аналогичная рекомендация дана и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Международный опыт борьбы с коррупцией

Контрольно-ревизионные механизмы счетных палат во многих странах заслужили репутацию одного из наиболее эффективных инструментов борьбы с коррупцией. Распространение и освоение такого опыта в рамках межпарламентской дипломатии для многих стран может стать серьезным шагом к сокращению коррупции в органах государственной власти и частном секторе.

Положительным примером может служить Счетная палата США (GAO), работающая в интересах Конгресса. Она неоднократно разоблачала крупные злоупотребления и нарушения, включая тайную выдачу ФРС в 2007–2009 годах кредитов на сумму в 16 трлн долл., массовые потери Министерством обороны США американского вооружения в Ираке и другие громкие скандалы, демонстрируя высокий профессионализм и независимость.

Существуют также отдельные специализированные международные антикоррупционные организации парламентариев. В частности, Глобальная организация парламентариев против коррупции (ГОРАС) с секретариатом в Оттаве, созданная в 2002 году и включающая 52 национальных отделения преимущественно в развивающихся странах, в которых участвуют бывшие и действующие члены парламентов. Организация объединяет несколько региональных структур: «Сеть африканских парламентариев против коррупции», «Арабские парламентарии против коррупции», «Парламентарии Юго-Восточной Азии против коррупции», «ГОРАС - Латинская Америка и Карибские острова».

При организации действует 5 профильных рабочих групп: группа по противодействию отмыванию денег, группа по вопросам парламентской этики, группа по парламентскому надзору, группа по вопросам общественного участия и группа конвенции ООН по борьбе с коррупцией. Раз в два года организация проводит форумы - Международные антикоррупционные конференции. В ее задачи входит как обмен передовым законодательным опытом в области борьбы с коррупцией, так и разработка специальных рекомендаций, программ и руководств по применению механизмов парламентского контроля для эффективного противодействия всем формам коррупции и легализации доходов, полученных преступным путем.

Борьба с коррупцией: новые вызовы

Несмотря на то что борьба с коррупцией ведется повсеместно, у этого негативного явления до сих пор нет общепризнанного в международном праве определения.

Именно поэтому необходима международная унификация правовых определений, касающихся

коррупционных преступлений и схем легализации доходов, полученных преступным путем, совместный международный контроль за движением капиталов и транзакциями с участием агентов в офшорных юрисдикциях, традиционных неотслеживаемых каналов типа «хавала» (система отмывания денег в исламских странах) и «фэй чьен» (система отмывания денег в Китае). Эти задачи требуют тесного межпарламентского сотрудничества.

Не менее важна ратификация национальными парламентами международных конвенций по противодействию коррупции и разработка и освоение передового модельного антикоррупционного законодательства.

Новые возможности для финансовых транзакций, открываемые блокчейн-технологиями, также делают необходимым совершенствование существующих механизмов правового регулирования и объединения усилий национальных парламентов. Одновременно передовые информационные технологии способны повысить и контроль за исполнением бюджета и финансовыми операциями должностных лиц.

В наши дни на международном уровне открывается широкое пространство для межпарламентского сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией. Речь идет не просто об обмене опытом, но о совместном поиске новых подходов для решения такой крайне сложной и повсеместно распространенной проблемы, как коррупция.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- ▶ Стремительная динамика развития глобального мира вынуждает институт парламентаризма гибко реагировать на новые вызовы, меняясь в соответствии с требованиями времени. Существует ряд глобальных проблем, решение которых на национальном уровне невозможно. Необходимы консолидированные усилия всего мирового сообщества, в том числе и парламентариев стран мира.
- ▶ Одной из центральных задач государств на этапе перехода мировой экономики к новому технологическому укладу, выдвигающему человека в центр экономической системы, являются инвестиции в человеческий капитал.
- ▶ Разносторонне развитый, социально защищенный, экономически активный человек становится одновременно и главным двигателем, и основным бенефициаром новой экономики. В этом контексте приобретает особую актуальность сформулированный еще Аристотелем тезис о том, что средний класс является основой любого общества. Это в полной мере справедливо и для общества будущего.
- ▶ Без развития человеческого капитала невозможно эффективное функционирование современных демократических институтов. Вовлечение в демократический процесс политически активного, ответственного и инициативного среднего класса является одновременно залогом стабильности

и развития политической системы. Таким образом, инвестиции государства в человеческий капитал и укрепление демократии в современном мире неразрывно взаимосвязаны.

- ▶ Фокусируясь на вопросах законодательного обеспечения сбережения народа и развития человеческого капитала, парламенты закладывают основу для устойчивого социально-экономического развития, формируют необходимые предпосылки для ускоренного перехода к новому технологическому укладу.
- ▶ Цели комплексного развития человеческого капитала потребуют концентрации на этом направлении значительных финансовых ресурсов. Решение данной задачи невозможно без наращивания эффективности борьбы с коррупцией. По экспертным оценкам, ежегодно коррупция изымает из мировой экономики более 1 трлн долларов. Это стратегический ресурс, который мог бы быть направлен на то, чтобы обеспечить необходимые структурные реформы, глубокую модернизацию социальной сферы и в конечном итоге значительные долгосрочные инвестиции в человеческий капитал.
- ▶ Ни одна страна в мире не в состоянии в одиночку решить проблему коррупции, которая приобрела системный трансграничный характер. Сформировалась глобальная криминальная система теневого транзита и отмывания коррупционных капиталов.
- ▶ Эффективное межгосударственное сотрудничество в сфере противодействия коррупции невозможно без совершенствования и гармонизации национальных антикоррупционных законодательств, что требует интенсивного обмена лучшими практиками и налаживания межпарламентской координации.
- ▶ Запрос граждан на более активное участие в политическом процессе и, в частности, в принятии законодательных решений является общемировым трендом. Обмен опытом относительно форм и технологий, обеспечивающих вовлечение граждан в правотворчество, представляет одно из востребованных направлений межпарламентского сотрудничества. Практический интерес может представлять опыт России по организации на системной основе общественных обсуждений законопроектов в формате больших парламентских слушаний, а

также опыт Швейцарии, где практикуется принятие ключевых законов в ходе прямого голосования граждан.

- ▶ Цифровизация открывает широкий канал для вовлечения заинтересованных граждан в парламентский процесс, позволяет по-новому структурировать и значительно повысить эффективность взаимодействия депутатов и избирателей.
- ▶ Прогнозируется, что в мировую практику войдут цифровые платформы, позволяющие гражданам в режиме онлайн контролировать деятельность своих депутатов, фокусировано следить за представляющими для них интерес аспектами законодательства, получать прямой моментальный доступ к широкой парламентской информационной базе, оказывать воздействие на принятие законодательных решений через дистанционное участие в их обсуждении, а в перспективе – и в цифровых референдумах.
- ▶ Тем самым политическая система современного парламентаризма, благодаря новым цифровым технологиям, приближается по уровню вовлеченности граждан в законодательный процесс к идеальной модели античного полиса, где к принятию решений были допущены все граждане.
- ▶ Цифровизация также открывает широкие возможности для выхода на новый уровень межпарламентского взаимодействия по обмену законодательным опытом, оперативной информацией, взаимной координации при выработке правовых норм, в том числе в рамках модельного законодательства, а также интенсификации политического диалога и консолидации парламентского сообщества. Современные реалии требуют от парламентов идти в ногу с темпом информационного обмена в обществе и экономике.
- ▶ Фокусировка парламентов на решении вышеописанных приоритетных задач отвечает ключевым запросам и ожиданиям общества и экономики, способствует социально-политической стабильности на всех уровнях, приводит к укреплению авторитета, легитимности и повышению роли парламентов в политической системе как в национальном, так и в международном масштабе.

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**Россия
и Африканский союз.
Перспективы
межпарламентского
сотрудничества**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Россия и Африканский союз. Перспективы межпарламентского сотрудничества

Новая роль Африки в структуре современного мирового порядка

Проблемы и перспективы развития

В XXI веке Африка является одним из наиболее динамично развивающихся и перспективных регионов мира. Страны африканского континента¹ стремятся укреплять свои позиции в структуре миропорядка, наращивать экономический потенциал и возможности политического влияния.

На фоне роста объективной экономической значимости в мировом хозяйстве условия участия Африки в международном сотрудничестве и обмене пока по-прежнему в значительной степени определяются не столько самим Африканским регионом, сколько его партнерами, контролирующими более высокие сегменты в производственно-сбытовых цепочках.

На континент, на котором проживает 12 % населения планеты, по-прежнему приходится всего 1 % мирового ВВП и 2 % мировой торговли. Более того, внешние факторы (экономическая помощь, поставки продовольствия, технологий и пр.) в значительной степени определяют условия внутреннего развития Африки.

При этом благодаря своему минерально-сырьевому потенциалу² (объемы запасов, качество и себестоимость добычи) Африка занимает особую нишу в мирохозяйственных процессах. Разработка месторождений высоколиквидного сырья является надежной базой экономического развития для практически всех стран Африки.

За права доступа к африканскому топливному и минеральному сырью, как и за африканские рынки конкурируют ведущие экономики мира (как традиционные великие державы, так и восходящие центры силы³).

По прогнозам, начиная с 2030-х годов Африка превратится в главный и почти эксклюзивный по значимости глобальный стратегический резерв источников сырья, в том числе тех его видов, которые имеют стратегическую значимость и незаменимы в оборонных и инновационных технологиях XXI века.

Демонстрируемые Африкой в последнее десятилетие высокие темпы экономического роста позволяют прогнозировать преодоление маргинального положения континента в доле и структуре мирового ВВП. Средний ежегодный прирост общего ВВП континента с 2008 по 2016 год составил 4 %. Причем целый ряд африканских стран демонстрирует рекордные темпы роста в глобальном масштабе. Так, в 2017 году рост ВВП в Гане составил 8,3 %, Эфиопии – 8,2 %, Кот-Д'Ивуаре – 7,2 %, Джибути – 7 %. Африканские страны к югу от Сахары (АЮС) стали зоной, которая по темпам развития, росту роли и влияния в мировой экономике и политике стремительно начала приближаться к восходящим державам⁴. По мнению экспертного сообщества, среднегодовые темпы прироста ВВП Африки южнее Сахары, как ожидается, в ближайшие десятилетия (начиная с 2020-х годов) вновь могут повыситься до 5–7 %.

В ближайшей перспективе участие Африки в мировой экономике в основном будет обеспечиваться за счет ее топливно-сырьевого потенциала и быстро-растущего и качественно меняющегося населения⁵.

¹ Африканский регион включает 55 государств с населением в 1,2 млрд. человек, занимает примерно 1/5 часть обитаемой суши, является зоной глубоких контрастов с точки зрения социально-экономических и политико-идеологических процессов.

² В Африке выявлены месторождения почти всех известных видов полезных ископаемых. Африка занимает первое место среди регионов мира по запасам марганца, хрома, бокситов, золота, платины, кобальта, ванадия, алмазов, второе – по запасам нефти, газа, ртути, железной руды. Среди других регионов мира Африка занимает первое место по запасам руд марганца, хромитов, бокситов, золота, платиноидов, кобальта, ванадия, алмазов, фосфоритов, флюорита, второе – по запасам руд меди, асбеста, урана, сурьмы, бериллия, графита, третье – по запасам нефти, газа, ртути, железной руды; значительны также запасы титана, никеля, висмута, лития, тантала, ниобия, олова, вольфрама, драгоценных камней и др.

³ Традиционные главные партнеры африканских государств (США, Британия, Франция, ЕС) и новые страны-лидеры (Китай, Индия, Бразилия) стремятся укрепить и расширить свои позиции в регионе, включить африканские экономики в глобальные сети движения капитала и транснационального экономического партнерства.

⁴ Субрегион Африки южнее Сахары в последние 15 лет уступал по ежегодным темпам прироста ВВП только субрегиону Восточной Азии. В течение двадцати лет, с 1995 по 2015 г. страны Субсахарской Африки пребывали в фазе «экономического бума», когда темпы роста экономики составляли 5–7 %. В 2013 г. темп прироста ВВП в странах АЮС составлял 5,2 %, в 2014 г. – 4,7 % на фоне падения цен на топливные и сырьевые товары. Однако в 2016 г. рост ВВП снизился до 1,4 %, в 2017 г. немного увеличился до 2,6 %, Вместе с тем темпы прироста в странах АЮС оставались выше среднемировых (3,5 %) и превосходили аналогичный показатель по развивающимся рынкам (4,3 %). В 2018 г. этот показатель, по расчетам экспертов МВФ, превысит 3,5 %.

⁵ Африка показывает высокие темпы прироста населения в мире – около 2,5 %. Быстрый демографический рост должен послужить толчком к ускорению экономического развития, что, однако, произойдет лишь в долгосрочной перспективе (2040–2050 гг.), когда коэффициент демографической нагрузки в Африке приблизится к оптимальной величине. Африка находится на стадии накопления человеческого потенциала, который оценивается сегодня как самый низкий в мире. Человеческий капитал стран Африки, по сравнению с развитыми государствами, характеризуется низкой продолжительностью жизни, сравнительно не высоким образовательным уровнем и во многом устаревшим образом жизни. В Африке сохраняется высокий общий уровень безработицы (15–20 %), при этом данный показатель среди молодежи превышает 25 %, что стимулирует миграцию африканской рабочей силы (35 млн мигрантов из 200 млн в мире – африканцы).

Возвращение на траекторию повышения темпов роста ВВП объясняется главным образом ростом мировых цен на углеводородное и минеральное сырье. Африка развернулась в сторону активного привлечения иностранных инвесторов, которым создаются все более благоприятные условия.

По прогнозам, в ближайшее десятилетие политика активного привлечения иностранных инвестиций приведет к существенному увеличению как самого ВВП континента, так и темпов его роста.

Другой аспект неизбежного роста влияния стран Африканского континента на **экономические судьбы мира связан с быстрым ростом численности и постепенным изменением качественного состава его народонаселения. Уже в 2009 г. население Африки превысило 1 млрд человек и продолжает расти самыми высокими темпами на планете.**

К 2020 году трудоспособное население Африканского континента **превысит 700 млн, а к 2050 году – 1,5 млрд человек. Через два-три десятилетия именно африканцы будут в значительной мере определять демографическую и социальную картину мира, а емкость африканского потребительского рынка существенно расширится.**

Африканские страны к югу от Сахары (АЮС) стали зоной, которая по темпам развития, росту роли и влияния в мировой экономике и политике стремительно начала приближаться к «восходящим» странам с развивающейся рыночной экономикой. Ряд авторитетных западных аналитических структур (Rand, MSCI, Economist Intelligence Unit, McKinsey, Ernst and Young) исходят из того, что с точки зрения долгосрочной **инвестиционной привлекательности для стран Запада Африка начинает постепенно превосходить Китай и Индию. По прогнозам Всемирного банка, континент может быть «на грани экономического взлета так же, как Китай 30 лет назад и Индия 20 лет назад».**

Распространенные ранее представления об Африке как о синониме отсталости и бедности не соответствуют действительности.

Вместе с тем, при всей перспективности и потенциальной инвестиционной привлекательности Африки, задача сохранения и дальнейшего наращивания показателей экономического роста неразрывно связана с эффективным решением «застарелых» системных проблем континента. Их разрешение возможно **при условии консолидации усилий всех африканских стран и друзей Африки.**

К списку общих интересов африканских государств могут быть отнесены:

1. Пересмотр неэквивалентной торговой политики **и сельскохозяйственных субсидий развитых стран, тормозящих экономическое развитие**

стран Африки (пример рынка сельскохозяйственной продукции, являющейся важным источником дохода большинства африканских стран). Африканские страны в равной степени заинтересованы в достижении сбалансированных торговых договоренностей, в частности с ЕС с целью выхода на эквивалентный торговый обмен, который позволит раскрыть возможности экспортного сельскохозяйственного потенциала Африки.

2. Борьба с бедностью и социально-экономическим неравенством. **Повышение эффективности предоставляемой международными донорами финансовой помощи**⁶. Несмотря на то, что в процентном соотношении уровень бедности в Африке сократился с 56 % в 1990 году до 43 % в 2012 году, число людей, живущих за чертой бедности, возросло на 104 млн человек (с 282 млн в 1990 г. до 388 млн в 2012 г.) вследствие колоссального прироста населения. Из 20 беднейших стран мира 15 находятся на Африканском континенте.

По показателю неравенства доходов семи африканских стран входят в топ-10 мирового рейтинга стран с самым высоким уровнем неравенства в мире.

По-прежнему остро стоит проблема отсутствия контрольных механизмов при распределении финансовой помощи, что зачастую радикально снижает ее эффективность и приводит к еще большему разрыву в доходах населения.

По оценкам экспертов, международные усилия по содействию Африке могут быть эффективны только при условии налаживания на системной основе контроля за расходованием предоставляемых беднейшим странам Африки финансовых средств, а также балансировки в сторону большей открытости торгового режима для стран Африки, прежде всего со стороны развитых стран.

3. Борьба с инфекционными заболеваниями как важная предпосылка повышения инвестиционной привлекательности стран континента.

4. Развитие инфраструктуры как один из ключевых факторов сохранения темпов экономического роста. Во многих африканских странах инфраструктурные ограничения⁷ тормозят экономическое развитие примерно в той же степени, что и политическая нестабильность, непрозрачное регулирование и отсутствие доступа к финансированию.

5. Повышение эффективности мер по борьбе с терроризмом, в разной степени распространенным во всех регионах Африканского континента⁸.

Наращивание антитеррористического потенциала стран Африки могло бы осуществляться в рамках усиления субрегионального сотрудничества (Западная, Южная, Центральная и Восточная Африка).

В 2013 году странами – членами Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС) в ходе

⁶ Ежегодно страны ОЭСР выделяют 15 млрд долл. беднейшим странам Африки на оказание базовых социальных услуг; помощь крупнейшим экономик мира беднейшим странам возросла с 0,44% ВВП в 2013 г. до 0,54% в 2015 г.

⁷ Незрелость автомобильной, железнодорожной и портовой инфраструктуры добавляет от 30 до 40% к стоимости товаров, которыми страны торгуют между собой. Неудовлетворительное состояние инфраструктуры ежегодно сокращает ВВП стран континента на 2%, а также снижает производительность труда на 40%.

⁸ В Африке активно действуют такие террористические группировки, как «Боко харам», «Харакаташ-Шабаб», «Аль-Каида в странах исламского Магриба», «Исламское государство» (запрещены в РФ). Наиболее подвержен террористическим атакам регион Западной Африки, где присутствует «Боко харам» (Нигерия, Камерун, Нигер, Чад). «Аль-Каида в странах исламского Магриба» действует на севере Мали, расширяя свое присутствие в центральных районах. Атакам «Исламского государства» подвержена в большей степени Северная Африка. Странам Восточной Африки (Сомали) приходится противодействовать «Харакаташ-Шабаб».

42-й сессии глав государств и правительств была принята Политическая декларация по общей позиции в борьбе с терроризмом, составной частью которой стала Контртеррористическая стратегия и План ее реализации⁹.

На фоне попыток африканских стран институционализировать совместные усилия по созданию самостоятельного партнерства в борьбе с терроризмом¹⁰, параллельно подобные инициативы предпринимаются и странами Запада¹¹.

Социокультурный аспект

Современные африканские государства сталкиваются с вызовами глобализации в условиях «культурно-исторической неоднородности африканских обществ, специфики эволюции африканских общинных социумов, трибализма, нарастания в регионе масштабных социальных конфликтов и их деструктивно-влияния на состояние национальной государственности».

В этой связи комплексные усилия по выводу стран Африканского континента на траекторию устойчивого развития должны включать и углубленный межафриканский культурно-цивилизационный диалог о путях адаптации к современным условиям модели «нация-государство».

Африка в многополярном мире

В политическом измерении Африке принадлежит особая роль в формировании полицентричного мироустройства, в т. ч. в контексте сотрудничества по линии Юг – Юг.

Для прогрессивной части международного сообщества и друзей Африки очевидно, что без участия африканских государств сегодня невозможно обеспечение глобальной безопасности и стабильности, комплексное решение таких трансграничных угроз, как международный терроризм, наркотрафик, незаконная миграция, эпидемии, гуманитарные кризисы, каждая из которых, возникая на Африканском континенте, может достигать глобального масштаба.

Африканский регион нацелен на укрепление своих позиций в современном миропорядке главным образом через институциональный формат. Африканские государства составляют почти четверть всех голосующих членов ООН и многих других международных организаций. В этом смысле они играют существенную роль при формировании общих подходов к глобальной

повестке дня. Их поддержка – важный стратегический резерв на мировой дипломатической арене, способный обеспечить создание солидарной силы в процессе перестройки существующих институтов, механизмов и структур глобального управления, изменения баланса сил в мире.

Данный фактор представляет собой важный потенциал укрепления международного влияния Африки и ее друзей, имеющих близкие с африканскими государствами позиции по ключевым проблемам международной повестки дня.

В практическом отношении речь может идти о перспективе объединения усилий с африканскими странами при продвижении прогрессивных, отвечающих обоюдным интересам международных решений. Так, по статистике, на современном этапе на сессиях ГА ООН африканские страны голосуют солидарно с Россией в 70–80 % случаев.

Одним из внешнеполитических приоритетов стран Африки является обеспечение постоянной представленности в Совете Безопасности ООН на уровне постоянного членства. Однако среди африканских государств пока отсутствует консенсус относительно организационной формы или страны-кандидата для обеспечения такого представительства.

Перспективы достижения прогресса в решении ряда системных проблем Африканского континента сопряжены с эффективностью международных усилий по реализации Повестки дня ООН в области устойчивого развития до 2030 года¹² (Резолюция ГА ООН от 25 сентября 2015 г.). Если предыдущая программа «Цели развития тысячелетия» была ориентирована исключительно на развивающиеся страны, то новая «Повестка дня – 2030» распространяется на всё международное сообщество.

«Повестка дня – 2030» содержит 17 целей в области устойчивого развития и нацелена на построение мира, свободного от нищеты, голода, болезней и нужды: «Нам видится мир, свободный от страха и насилия. Мир всеобщей грамотности. Мир, в котором все имеют равный и всеобщий доступ к качественному образованию на всех уровнях, медицинскому обслуживанию и социальной защите, мир, в котором гарантировано физическое, духовное и социальное благополучие».

Среди важнейших принципов и направлений общей деятельности определены процветание и благополучие стран и народов, продолжение экономического, социального и технического прогресса в гармонии с природой, построение миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором нет места страху и насилию.

⁹ ECOWAS Counterterrorism Strategy and Implementation Plan for Review, 2011. <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=064&lang=en&annee=2011>

¹⁰ Например, сотрудничество в борьбе с «Бoko Харам» на субрегиональном и региональном уровнях основано на укреплении военного потенциала Многонациональной совместной целевой группы, совместных усилий в рамках Комиссии бассейна озера Чад, практической реализации положений Контртеррористической стратегии ЭКОВАС 2013 г., а также на усилении координации ЭКОВАС с ЭСГЦА (Экономическое сообщество центральноафриканских государств) и специализированными органами Африканского союза (Советом мира и безопасности, Африканским научно-исследовательским центром по борьбе с терроризмом).

¹¹ В 2002 г. стартовала программа Государственного департамента США (Пансахельская инициатива) по оказанию помощи при осуществлении контртеррористической деятельности в Мали, Нигере, Чаде, Мавритании, которая в 2005 г. была реформатирована в Транссахарскую контртеррористическую инициативу, ставшая в итоге полноценной программой для 11 стран Магриба и Сахеля. В 2009 г. также по инициативе Госдепартамента было создано Антитеррористическое партнерство для региона Восточная Африка. Однако обе инициативы не дали видимых и продуктивных результатов.

¹² В 2015 г. человечество подвело итоги достижения восьми целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (2000 г.). В рамках программы действий, принятой под эгидой ООН всеми странами и ведущими организациями развития в мире, в ряде намеченных в Декларации областей удалось достичь значительного прогресса. Однако этот прогресс был неравномерным, особенно в Африке, некоторые цели в области развития так и не были достигнуты, особенно цели, касающиеся охраны здоровья матерей, новорожденных и детей и репродуктивного здоровья.

Сотрудничество России и африканских стран: современное состояние, ключевые векторы и ограничения, точки роста. Состояние межпарламентских связей

Россия и Африка географически значительно удалены друг от друга, при этом российско-африканские отношения активно развиваются в политической, экономической, военно-технической, культурно-гуманитарной сферах, опираясь на обширный базис, заложенный в советский период¹³.

После спада первой половины 1990-х, обусловленного распадом СССР¹⁴, со второй половины 1990-х годов российско-африканские отношения переходят в стадию разумного прагматизма, основанного на равноправии и взаимной выгоде.

Во всех редакциях Концепции внешней политики России (2000, 2008, 2013, 2016 годы) уделяется внимание развитию и диверсификации связей со странами Африки, в том числе в области экономического сотрудничества.

К текущему моменту, по сравнению с предыдущим десятилетием, заметно возросла дипломатическая активность России в Африке.

На сегодняшний день Россия имеет дипломатические отношения и активно развивает двусторонние связи со всеми африканскими государствами к югу от Сахары.

В 2014 году учрежден пост специального представителя министра иностранных дел России по связям с африканскими региональными организациями.

В качестве международного партнера стран Африки Россия обладает рядом преимуществ:

- Россия не имеет колониального прошлого, а СССР сыграл решающую роль в деколонизации континента¹⁵;
- Россией накоплен солидный опыт сотрудничества со странами континента в самых различных областях¹⁶;
- Россия инвестирует в развитие и накопление интеллектуального потенциала африканских стран, не про-

воцирует утечку мозгов с Африканского континента; обучающиеся в РФ студенты из африканских стран в подавляющем большинстве случаев возвращаются на Родину;

- Россия обладает комплексом технологий и технических средств, необходимых для глубокой модернизации и технического перевооружения экономик африканских государств, в том числе в добывающих отраслях, а также для развития транспортной инфраструктуры, энергетического комплекса, современного сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, модернизации вооруженных сил;
- Российские компании при реализации проектов на территории африканских стран широко привлекают местную рабочую силу¹⁷.
- Россия не обуславливает свое экономическое присутствие в Африке необходимостью корректировки политического курса той или иной африканской страны.

Политический диалог

Политический диалог и сотрудничество России с африканскими странами активно развиваются в двустороннем и многосторонних форматах, в том числе на региональном уровне, и затрагивают широкий спектр вопросов глобальной и региональной политики, включая обеспечение международной стабильности, укрепление центральной роли ООН, борьбу с международным терроризмом, поиск путей урегулирования и предотвращения региональных конфликтов.

Важной сферой совпадения взаимных интересов и динамичного взаимодействия России с африканскими государствами является борьба с общими вызовами и угрозами: международным терроризмом, инфекционными заболеваниями, транснациональной организованной преступностью, нелегальной торговлей оружием и др.

Африканские страны поддерживают инициативу России о формировании глобальной системы противодействия современным вызовам и угрозам и принимают участие в ее продвижении¹⁸.

¹³ СССР оказывал всестороннюю (в том числе, военно-техническую) помощь африканским государствам в период борьбы за независимость, а позже – в процессе становления национальных государств. В течение трех десятилетий (1960-е, 1970-е, 1980-е гг.) СССР тесно сотрудничал со многими африканскими государствами, особенно с вставших на путь социалистического развития. СССР активно помогал Африке в осуществлении индустриализации посредством строительства промышленных предприятий, объектов инфраструктуры, образовательных и медицинских учреждений. В соответствии с соглашениями и контрактами Советский Союз оказывал странам Африки существенную экономическую помощь. СССР имел обязательства о содействии в строительстве в Африке 600 объектов, из которых к середине 1980-х гг. 300 были введены в строй. С советской помощью было сооружено около 30 энергообъектов, самым крупным из которых является Асуанский гидроэнергетический комплекс в Египте.

¹⁴ В начале 1990-х годов в связи с распадом СССР и переходом России к рыночным отношениям произошла радикальная трансформация прежних условий и механизмов сотрудничества с африканскими государствами. Была ликвидирована монополия государства во внешней торговле, приостановлены почти все программы экономической помощи, произошел отказ от долгосрочного кредитования африканских партнеров. В 1992 г. Россия закрыла 9 посольств и 4 генеральных консульства, ряд торговых представительств и аппаратов торговых советников, а также большинство культурных центров в странах Африки. Это негативно сказалось на уровне российско-африканских политических и торгово-экономических отношений, низшей точкой которых считаются 1994–1995 гг.

¹⁵ В декабре 1960 г. на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН именно по инициативе СССР была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, а в ноябре 1963 г. на XVIII сессии ГА ООН при активном участии Советского Союза была одобрена Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

¹⁶ Во многих государствах Африки при содействии СССР была создана промышленная, транспортная и социальная инфраструктура. Подготовлены десятки тысяч африканских специалистов. Закончив советские вузы 20–40 лет назад, в настоящее время выпускники-африканцы находятся на пике профессиональной активности, являясь важной частью политической и деловой элиты своих стран.

¹⁷ Как правило, российский бизнес делает упор на обучение местных рабочих и будущих управленцев для своих проектов, тем самым создавая гарантированные рабочие места.

¹⁸ В 2003 г. на сессии ГА ООН при поддержке государств Африки была принята предложенная Россией резолюция «Реагирование на глобальные угрозы и вызовы», призванная стать основным инструментом в создании системы противодействия современным вызовам. При активном сотрудничестве России и стран Африки создана Комиссия по миростроительству, в 2006 г. учрежден Совет по правам человека, заменивший Комиссию по правам человека, одобрена Глобальная контртеррористическая стратегия, а также приняты решения по активизации работы ГА ООН.

Готовность России оказывать политическое и практическое содействие становлению сбалансированной системы безопасности на континенте служит важной опорой для африканских стран в их совместных усилиях по обеспечению надежной региональной безопасности.

Россия последовательно поддерживает африканских партнеров в их стремлении играть определяющую роль в принятии ключевых для континента решений в таких сферах, как формирование основ коллективной безопасности, урегулирование конфликтов, создание собственного миротворческого потенциала, противодействие терроризму, выбор моделей экономического развития и др.

Россия также выступает за более активную роль африканских государств в формировании новой архитектуры глобального мироустройства.

Африканские государства готовы к диалогу по широкому кругу вопросов глобальной и региональной повестки, включая укрепление механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов.

Миротворчество

Продолжается активное взаимодействие с африканцами в области кризисного регулирования – в интересах снижения конфликтного потенциала на континенте.

Россия выступает за оперативную и адекватную реакцию международного сообщества на вызовы и угрозы, которые, зарождаясь в Африке, стремительно распространяются в глобальном масштабе, дестабилизируют соседние регионы.

При этом Россия исходит из того, что для обеспечения устойчивого мира все более востребованными становятся действия самих африканцев по поиску развязок в таких непростых зонах как, ДР Конго, Мали и Сахаро-Сахельская зона в целом, Центральноафриканская Республика, Сомали, Южный Судан.

Среди других первоочередных задач – противодействие незаконным вооруженным формированиям, укрепление добрососедства, расширение сотрудничества в целях обеспечения безопасности границ, пресечение массовых нарушений норм международного гуманитарного права.

В России отмечается, что предпринимаемые африканскими партнерами усилия на этих направлениях становятся все более активными и последовательными.

В качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН Россия вносит весомый вклад в поддержание безопасности в Африке.

Российские наблюдатели участвуют в подавляющем большинстве миротворческих операций ООН на континенте. Ранее российские миротворцы приняли участие в операции по поддержанию мира в Бурунди, Либерии, ДРК, Западной Сахаре, Республике Кот-д'Ивуар, Судане, Сьерра-Леоне, Эфиопии и Эритрее.

Участие России в миротворческих операциях приветствуется африканцами благодаря исторически сложив-

шемуся позитивному восприятию роли России в судьбе Африканского континента.

Россия занимает одно из лидирующих мест среди поставщиков товаров и услуг для миротворческой деятельности ООН в Африке, прежде всего в области гражданской авиации. Большое внимание уделяем подготовке на базе российских профильных учреждений полицейских и военных кадров из африканских государств, включая организацию стажировок на краткосрочных курсах повышения квалификации в образовательных учреждениях системы МВД России.

Сотрудничество с интеграционными структурами Африки

Россией уделяется приоритетное внимание развитию и диверсификации связей с интеграционными структурами континента, прежде всего, с Африканским Союзом¹⁹, где Россия с 2006 года обладает статусом наблюдателя.

Субрегиональные организации – важное направление долгосрочного сотрудничества России в Африке.

Налаживается сотрудничество с такими региональными интеграционными объединениями, как **Сообщество развития Юга Африки** (САДК), Общий рынок стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС) и Экономическое сообщество государств Центральной Африки (ЭККАС). Интерес представляет развитие контактов с Восточноафриканским сообществом, Сообществом сахаро-сахельских государств, Ассоциацией регионального сотрудничества стран Индийского океана.

Все региональные африканские интеграционные форматы рассматриваются Россией как перспективные партнеры, способные составить базу африканской экономической интеграции.

Значительную практическую отдачу может принести сотрудничество российских и африканских институтов развития (Африканский банк развития, Западноафриканский банк развития и др.).

Содействие развитию

Россия последовательно принимает активное участие в международных усилиях по содействию устойчивому социально-экономическому развитию африканских стран.

В период участия в работе «Группы восьми», при формировании повестки дня Россия акцентировала необходимость приоритетного содействия решению острых проблем Африканского континента. Разработанный при участии России План действий «Группы восьми» (ныне «G 7») по Африке 2002 году стал важным этапом международных усилий по содействию развитию стран Африки. Россия внесла существенный вклад в реализацию договоренностей по решению проблем африканских стран, достигнутых на саммите «Группы восьми» в г. Перт (Великобритания) 2005 году.

¹⁹ Африканский союз – крупнейшая межправительственная организация, объединяющая все страны Африканского континента. АС стал преемником Организации африканского единства (ОАЕ), которая подверглась жесткой критике со стороны Запада в конце 1990-х гг. по причине своей низкой эффективности и исключительно политического измерения. Российские представители приняли участие в работе учредительного саммита АС в июле 2002 г. в Дурбане (ЮАР).

Москвой предпринимаются значимые практические шаги по содействию устойчивому развитию африканских государств на двусторонней основе.

Россия предоставляет странам Африки широкие преференции в области торговли, способствует облегчению их долгового бремени – общая сумма списанной задолженности составляет свыше 20 млрд долл. С рядом государств заключены соглашения «долг в обмен на развитие» на общую сумму 552 млн долл. Урегулирование таким образом вопросов государственного долга²⁰ имеет принципиальное значение для дальнейшего поступательного развития российско-африканских отношений.

Другое направление приложения усилий – подготовка квалифицированных специалистов для различных отраслей народного хозяйства, а также здравоохранения стран Африки.

В настоящее время в российских высших учебных заведениях обучаются свыше 6,5 тыс. африканцев, из них примерно половина – за счет средств федерального бюджета. Ежегодно странам региона предоставляется более 960 российских государственных стипендий.

Россия активно участвует в формировании Глобального фонда по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, подключилась к Глобальной инициативе по искоренению полиомиелита.

В 2013 году по линии Всемирной продовольственной программы ООН за счет средств, выделенных Российской Федерацией в качестве добровольного взноса, была предоставлена срочная продовольственная помощь Эфиопии, Сомали и Кении. Странам континента регулярно оказывается гуманитарное содействие в целях ликвидации последствий стихийных бедствий.

20 апреля 2014 года Президент В. В. Путин утвердил новую Концепцию государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, которая призвана стать эффективным инструментом наращивания нашего участия в области помощи развитию Африке – преимущественно на двусторонней основе.

Основными принципами и приоритетами государственной политики России в сфере содействия международному развитию на региональном и глобальном уровне являются:

- повышение эффективности государственного управления и улучшение условий для торговли и инвестиций;
- формирование промышленного и инновационного потенциала;
- активизация экономической активности в странах – получателях помощи;
- развитие сельскохозяйственного и агропромышленного потенциалов;
- укрепление продовольственной безопасности;
- реализация социальных и экономических проектов;
- развитие человеческого капитала – образование и здравоохранение;
- создание и усиление государственных мер по борьбе с организованной преступностью и терроризмом;

- поддержка усилий по восстановлению и укреплению мира в странах, преодолевающих последствия конфликтов.

Объем российской официальной помощи развитию, которая реализуется как по двусторонним, так и по многосторонним каналам, в том числе и через Группу Всемирного банка, систему организаций ООН, крупные глобальные инициативы и целевые фонды, увеличился примерно со 100 млн долларов США в 2004 году до 876 млн долларов США в 2014 году.

Ниже приводятся примеры профинансированных Российской Федерацией трастовых фондов Группы Всемирного банка по содействию международному развитию, полностью или частично ориентированных на африканские страны.

Трастовый фонд на восстановление стран, пострадавших от вируса эболы

Цель: предоставление гибкого финансирования странам Африки для преодоления экономических и социальных последствий в разных сферах, в том числе поддержка создания устойчивой системы здравоохранения в свете беспрецедентной эпидемии эболы в Африке.

Активный.

3 000 000 долл. США.

Механизм управления долгом (Этап II)

Цель: предоставление гибкого финансирования странам Африки для преодоления экономических и социальных последствий в разных сферах, в том числе поддержка создания устойчивой системы здравоохранения в свете беспрецедентной эпидемии эболы в Африке.

Активный.

500 000 долл. США.

Из общей суммы 3 500 000 долл. США.

Поддержка малых и средних предприятий в сфере энергетики в странах Африки к югу от Сахары

Мали, Танзания, Руанда, Сенегал, Кения, Ботсвана.

Цель: предоставить дополнительное финансирование и техническое содействие малым и средним предприятиям (МСП) в отдельных странах Африки к югу от Сахары в целях укрепления их потенциала по оказанию услуг в области энергетики бедным сообществам.

Активный.

30 000 000 долл. США.

Российская программа содействия образованию в целях развития (READ)

Ангола, Эфиопия, Мозамбик, Замбия.

Цель: поддержка мер по повышению качества образования и образовательных результатов учащихся

²⁰ Задолженность стран Африки Советскому Союзу на 1991 г. – 21 млрд долл., что составляло около 17% внешнего долга развивающихся стран.

путем разработки, внедрения и использования обоснованных систем оценки учащихся.

Активный.
32 000 000 долл. США.

Финансовая грамотность и образование (FLIT)

Намибия, Замбия, Малави, Уганда и ЮАР.

Цель: повышение финансовой грамотности граждан и домохозяйств для повышения уровня понимания и информированного участия в программах социального страхования и управления социальными рисками.

Закрыт в соответствии с юридическими процедурами.
15 000 000 долл. США.

Самостоятельный фонд – программа ускорения борьбы с малярией

Мозамбик, Замбия.

Цель: закрепление усилий по борьбе с малярией в рамках двух Программ ускоренной борьбы с малярией – Мозамбик, Замбия.

Закрыт в соответствии с юридическими процедурами.

15 000 000 долл. США.

Россия сотрудничает с Экономической комиссией ООН для Африки. Москва приветствовала принятие Лагосского плана действий, одна из ключевых целей которого – формирование Панафриканского общего рынка.

Африканским странам оказывается гуманитарная помощь по линии МЧС России, в частности в рамках программ гуманитарного разминирования в ряде африканских стран, создания в них центров по подготовке специалистов в данной области²¹.

Экономическое сотрудничество

Россия придает первостепенное значение углублению сотрудничества с африканскими государствами в торгово-инвестиционной сфере, в том числе через подключение российских экономоператоров к реализации инфраструктурных проектов. Растет число отечественных компаний, заинтересованных в работе на формирующемся обширном рынке континента, в том числе в ключевых капиталоемких отраслях – атомной энергетике, добывающей промышленности, металлургии, инфраструктурном строительстве.

Концепция перспективного экономического сотрудничества России со странами Африки ориентирована на удовлетворение потребности африканских партнеров в глубокой модернизации и техническом перевооружении экономик, в том числе добывающих отраслей, а также развитии транспортной инфраструктуры, энергетического комплекса, современного сельского хозяйства и агропромыш-

ленного комплекса, модернизации вооруженных сил. Россия располагает необходимыми для этого обширными **технологическими и производственными возможностями**.

На повестке дня – развитие механизмов государственной поддержки делового взаимодействия российских компаний с Африканским континентом.

Перспективным каналом развития сотрудничества является региональное измерение экономических связей. Его востребованность подтвердил состоявшийся в 2013 году в Екатеринбурге экономический форум «Урал – Африка», в котором приняли участие делегации порядка 40 африканских стран.

Раскрытие колоссального потенциала взаимовыгодного торгово-экономического сотрудничества **России и Африки – стратегическая задача правительства, бизнеса, институтов развития и парламентариев**.

На сегодняшний день показатели внешнеторгового оборота России со странами Африки находятся в диапазоне 10–12 млрд долл. США в год (в 2015 г. 11,1 млрд долл.), что составляет 2,2 % внешнеторгового оборота России.

Ключевыми экономическими партнерами России являются государства Северной Африки (торговый оборот 7,7 млрд долл. США, или 1,5 % внешнеторгового оборота России). При этом объем экспорта России в страны Африки южнее Сахары, составил в 2015 году 2,1 млрд долл. США, или 0,6 % внешнеторгового оборота РФ.

Отмечается потребность в расширении товарной структуры торгового обмена, основу которого (до 70 %) на текущий момент составляют нефтепродукты, химические удобрения, целлюлозно-бумажная продукция, зерно. В отдельные годы совершаются заметные закупки вооружений и военной техники.

Перспективы роста экспорта России в товарных сегментах с высокой добавленной стоимостью сдерживают ограниченные финансовые возможности большинства африканских стран.

Подходы к решению этой проблемы связаны с развитием гибких моделей концессионных соглашений, бартерных операций, целевого связанного кредитования.

Концептуальная и техническая разработка таких решений – ключевое условие наращивания комплексного экономического сотрудничества со странами Африки.

Российский бизнес в Африке представлен как государственными, так и частными корпорациями. Совокупный объем накопленных в странах Африки инвестиций России за 15 лет с 2003 года превышает 15 млрд долл. США. До 70 % российских инвестиций направляются в разведку и добычу нефти, газа, урана, бокситов, железной руды, других минералов. В этой сфере на континенте действуют 30 российских компаний.

Наибольшую инвестиционную активность проявляют российские топливно-энергетические компа-

²¹ В поле зрения МЧС России остается возобновление деятельности созданного ранее в Руанде при его участии Центра по подготовке кадров для проведения гуманитарно-спасательных операций. На базе Центра было подготовлено более 1000 водителей и механиков, сформировано первое в Руанде профессиональное поисково-спасательное подразделение.

нии («Лукойл», «Газпром», «Роснефть», «Татнефть», «Зарубежнефть», «Стройтрансгаз») и горнодобывающие компании («Русал», «Норильский никель», «Алроса», «Евраз Холдинг», «Ренова», «Метрополь» и некоторые другие).

Ключевым фактором является эффективная работа межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству, способствующих системному развитию экономических связей со странами к югу от Сахары. Эффективность работы таких органов подтверждается во взаимодействии с такими странами, как Ангола, Гвинея, Намибия, Нигерия, Эфиопия, ЮАР и др., в которых успешно реализуются крупные проекты бокситодобывающей, алмазодобывающей промышленности, а также в энергетике, черной металлургии, химической промышленности, в области поставок авиационной и автомобильной техники, торговле, рыболовстве и т.п. Ведется работа по подписанию отвечающих новым реалиям двусторонних соглашений о взаимной защите инвестиций (с Эфиопией и ЮАР), об избежании двойного налогообложения (с Ботсваной, Мали, Намибией, Республикой Сейшельские Острова, Эфиопией и ЮАР), об экономическом сотрудничестве (с Эфиопией, ЮАР, Ганой, Анголой, Намибией).

Важным направлением российско-африканского взаимодействия является военно-техническое сотрудничество (ВТС), которое осуществляется в соответствии с международными правилами и ограничениями. В настоящее время отмечается значительное расширение российского присутствия на африканском рынке вооружений²².

Развитие вышеописанных моделей, компенсирующих отсутствие у африканских стран свободной ликвидности, позволит значительно нарастить сотрудничество по военно-технической линии.

При этом российская сторона исходит из ответственности партнеров и следует принципу, в соответствии с которым ВТС должно содействовать укреплению обороноспособности, безопасности и суверенитета африканских государств, мира на африканском континенте, а не являться фактором во внутриафриканских конфликтах.

Сотрудничество в сфере здравоохранения

Российской стороной оказывается системная финансовая, организационная и техническая помощь странам Африки в сфере здравоохранения. В соответствии с межправительственными соглашениями и по контрактам в африканских странах работают около 200 российских врачей. На данном направлении по линии сотрудничества России с Африканским союзом развиваются механизмы государственно-частного партнерства. В Аддис-Абебе

(Эфиопия) функционирует госпиталь Российского общества Красного Креста. Вклад России в борьбу с вирусом Эбола, в том числе в разработку вакцины, создание госпиталей, медицинскую помощь и карантинные меры превысил 60 млн долл. В 2014 году Россия открыла несколько госпиталей в Гвинее. С 2005 года Россия на регулярной основе осуществляет взносы во Всемирную продовольственную программу (ВПП) ООН.

Сотрудничество в сфере образования

Государствам Африки традиционно оказывается существенная помощь в подготовке кадров гражданских специалистов²³, что формирует особую специфику российско-африканских отношений и является огромным резервом для их развития. В настоящее время в российских вузах обучаются свыше 4,5 тыс. африканцев, из которых примерно 50 % – за счет средств федерального бюджета. Ежегодно странам континента выделяется около 800 российских государственных стипендий. Наиболее успешно развивается сотрудничество с Анголой, Нигерией, Ганой, Замбией и Конго. В связи с созданием под эгидой Африканского союза Panaфриканского университета, объединяющего лидирующие вузы государств Африки, появилась перспектива придания студенческому обмену взаимного и многостороннего характера. К такому перспективному формату сотрудничества могут быть привлечены ведущие российские вузы.

Одним из направлений взаимодействия в области образования стали межвузовские соглашения и программы сотрудничества²⁴, предполагающие преподавательские обмены, организацию стажировок и проч. Приоритетным направлением взаимодействия остается подписание соглашений о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании и ученых степенях, гарантирующее африканцам, обучающимся в России, востребованность на рынке труда своих стран.

Научно-техническое сотрудничество

Научно-техническое сотрудничество, в том числе в сфере высоких технологий, рассматривается Россией как перспективное направление взаимодействия с африканскими партнерами. Примеры – сотрудничество России с ЮАР в сферах ядерной энергетики, астрофизики, исследования и освоения космического пространства в мирных целях, запуск нигерийского спутника с космодрома Плесецк, полет в космос гражданина ЮАР. С 2009 года реализуется российско-ангольский проект по созданию современного спутника Angosat.

²² К началу 1990-х гг. доля советского вооружения на континенте составляла: 70 % танков, 40 % самолетов, 35 % вертолетов.

²³ В СССР было подготовлено около 100 тыс. специалистов, занимающих у себя на родине важные, а в ряде областей ключевые позиции в государственных учреждениях и деловых кругах.

²⁴ Прямые связи с африканскими партнерами наладили такие ведущие российские вузы, как МГИМО, РУДН, МГУ, а также Институт русского языка им. А.С. Пушкина.

Востребованы консолидированные усилия правительств, деловых и научно-экспертных кругов, а также парламентариев по поддержке формирования институциональной инфраструктуры для продвижения технологического, промышленного, энергетического и информационного сотрудничества России и стран Африки.

Туризм, защита прав граждан

Достаточно активно развивается туристический обмен со странами Африки. Многомиллионный туристический поток из России представляет собой существенный фактор, стимулирующий экономическое развитие таких африканских стран, как Египет, Тунис, Кения и др.

Важный аспект - обеспечение безопасности туристов и защита прав российских граждан в Африке. Принципиально важным является оперативное решение острых гуманитарных вопросов - возвращения на родину российских граждан, похищенных или захваченных в ходе конфликтов, обеспечение юридической защиты российских граждан, задержанных или осужденных судами африканских государств. В том числе российских моряков.

Перспективы и практические возможности межпарламентского сотрудничества. Повестка дня.

Межпарламентское взаимодействие в качестве одного из базисных каналов межгосударственных контактов способно содействовать решению широкого круга практических вопросов повестки российско-африканского сотрудничества.

Установление прямых связей с российскими коллегами позволит африканским парламентариям, имеющим детальное видение экономических реалий и потенциальных возможностей своих стран, пользоваться эффективным парламентским каналом для доведения до российской стороны перспективных направлений сотрудничества или актуальных задач для совместного реагирования.

Повестка парламентского взаимодействия должна охватывать торгово-экономическую и инвестиционную составляющую, включая контакты бизнес-кругов, вопросы культурно-гуманитарного, образовательного, научно-технического сотрудничества, развитие связей по линии гражданских обществ, а также проблематику политического диалога.

Только комплексный, инклюзивный подход, выходящий за рамки сугубо межгосударственных отношений, позволит добиться заметной интенсификации и расширения масштабов взаимовыгодного российско-африканского сотрудничества.

Неполный перечень примеров перспективных практических направлений для межпарламентского сотрудничества России и стран Африки включает следующие аспекты:

В сфере политического диалога

Координация усилий на всех многосторонних межпарламентских площадках по продвижению объединительной повестки, направленной на:

- ▶ противодействие общим вызовам и угрозам безопасности;
- ▶ содействие устойчивому развитию;
- ▶ преодоление конфронтации и снижение конфликтного потенциала в глобальном и региональном масштабах;
- ▶ формирование более сбалансированного миропорядка, основанного на принципах многополярности и справедливости при неукоснительном соблюдении основных норм международного права, центральной и координирующей роли ООН и ее Совета Безопасности;
- ▶ противодействие проявлениям гегемонизма и унилатерализма, попыткам вмешательства во внутренние дела суверенных государств;
- ▶ противодействие попыткам блокировать формирование альянсов государств, располагающих стратегическими сырьевыми запасами.

В сфере международного содействия развитию

- ▶ Использовать каналы межпарламентских связей для доведения до российской стороны приоритетных направлений оказания поддержки в целях ориентирования российской позиции на их продвижение в профильных структурах ООН, Всемирного банка и иных многосторонних форматах глобального управления, а также по двусторонней линии.
- ▶ Наращивание, в т. ч. путем обмена лучшими практиками с российской стороной, компетенций парламентов африканских стран по осуществлению парламентского контроля.

Задействование инструментов парламентского контроля для повышения эффективности расходования и практической отдачи от средств, выделяемых по линии международного содействия развитию.

Повышение транспарентности и безупречности использования выделяемых средств обеспечит не только большую практическую отдачу от их применения, но и более благоприятные условия для продолжения финансирования подобных программ.

В сфере двустороннего экономического сотрудничества

- ▶ На национальном уровне содействовать, в том числе законодательно, продвижению гибких инклюзивных пакетных решений, позволяющих за счет связанных кредитов, бартерных, концессионных и иных инструментов развивать торговые связи и реализовывать крупные инвестиционные проекты.
- ▶ Содействовать законодательному закреплению преференциального статуса и/или защите средствами парламентского контроля

совместных проектов и российских инвестиций, а также продвижению решений смешанных комиссий по торгово-экономическому сотрудничеству, направленных на развязывание проблемных узлов в топливно-сырьевой сфере и диверсификации торгово-инвестиционного сотрудничества за счет высокотехнологичных направлений, в том числе атомной энергетики, спутниковой связи, военно-технического сотрудничества, современного агропрома.

- ▶ Содействовать дальнейшему развитию и практическому наполнению повестки сотрудничества России с региональными и субрегиональными объединениями Африки, в том числе в экономической сфере и в области кризисного регулирования.

В гуманитарной сфере

- ▶ Содействовать расширению и повышению продуктивности сотрудничества в образовательной сфере за счет использования в том числе средств парламентского контроля и неформального шефства российских парла-

ментариев – над студентами африканских стран, обучающихся в России, и африканских парламентариев – на этапах трудоустройства, эффективного применения профессионального потенциала и карьерного продвижения выпускников российских вузов после их возвращения на родину.

- ▶ Содействие законодательными и контрольными инструментами парламентов африканских стран обеспечению безопасности и защиты прав российских граждан, находящихся на территории африканских стран, оперативному решению острых гуманитарных вопросов – возвращения на родину российских граждан, похищенных или захваченных в ходе конфликтов, юридической защиты российских граждан, задержанных или осужденных судами африканских государств, в том числе российских моряков.

Решение этих важнейших вопросов – решающий фактор для создания атмосферы доверия, необходимой для широкого притока на континент российских туристов и специалистов.

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**Межпарламентское
взаимодействие
Россия –
Латинская Америка.
Перспективы
сотрудничества
и точки роста**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Межпарламентское взаимодействие Россия – Латинская Америка. Перспективы сотрудничества и точки роста

На современном этапе регион Латинской Америки (ЛА) демонстрирует довольно высокие темпы экономического развития и политическую стабильность, последовательно наращивает свой потенциал и влияние на мировой арене. В ЛА 33 государства с населением свыше 500 млн человек. Территория занимает 15 % земной суши. Среднедушевой ВВП в ЛА сегодня равен или чуть больше среднемирового (около 12 тыс. долл.). Согласно экспертным оценкам, регион располагает 1/5 мировой ресурсной базы.

ЛА отнюдь не одномерная геополитическая и геоэкономическая реальность, а совокупность стран, отличающихся друг от друга идеологической направленностью правящих режимов и далеко не всегда (и не во всем) совпадающими интересами на мировой арене.

Страны Латинской Америки имеют весомую квоту в ООН и других межгосударственных институтах, в том числе в «Группе двадцати» (три страны). Российская Федерация поддерживает дипломатические отношения со всеми независимыми латиноамериканскими государствами.

Отношения России и стран Латинской Америки на рубеже веков

В начале 1990-х годов наблюдался спад интенсивности межгосударственных связей России с ЛА. Активизация внешнеполитической стратегии нашей страны применительно к региону началась со второй половины десятилетия – после назначения главой МИД Е. М. Примакова. В ходе его официальных визитов в 1996–1997 годах в Латинскую Америку (Куба, Мексика, Венесуэла, Бразилия, Аргентина, Колумбия) были подписаны 17 соглашений по широкому кругу вопросов сотрудничества.

На динамике двусторонних отношений с регионами в целом позитивно сказался т. н. левый поворот значительного числа стран региона в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Интенсифицировались контакты на высшем уровне, были подписаны соглашения о сотрудничестве в области добычи углеводородов, развития мирного атома и военно-технических связей. Заложена основа для долгосрочного характера отношений. В 2001–2004 годах состоялась серия официальных визитов Президента РФ В. В. Путина на Кубу, в Мексику, Чили и Бразилию. В 2008 году – латиноамериканское турне Президента Д. А. Медведева (Перу, Венесуэла, Бразилия, Куба). В 2010 году В. В. Путин и Д. А. Медведев посетили Аргентину и Венесуэлу. В 2014 году В. В. Путин нанес официальные визиты в Аргентину, Бразилию и на Кубу. Президент России неоднократно отмечал, что сотрудничество со стра-

нами региона является одним из ключевых направлений российской внешней политики.

Активизация нашей дипломатии в отношении Латинской Америки привела к серии ответных визитов. В 2008–2015 годах Россию посетили руководители Кубы, Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики, Боливии, Чили, Эквадора и др. Активизирована работа межправительственных комиссий, налажены межпарламентские и деловые связи. С середины 2000-х годов подписано порядка 200 документов, охватывающих разные направления сотрудничества. Российские граждане получили возможность посещать подавляющее большинство крупных стран ЛА без виз.

Российско-латиноамериканский диалог развивался по кумулятивному принципу: постепенное, но последовательное накопление факторов взаимного притяжения стимулировало выход отношений на новый уровень зрелого партнерства.

Сегодня политика России применительно к ЛА – самоценное направление международного сотрудничества, которое характеризуется открытостью, отсутствием идеологизированности и скрытой повестки. С Аргентиной, Бразилией, Венесуэлой, Кубой, Никарагуа, Перу и Эквадором установлены отношения стратегического партнерства.

В регионе действуют 18 российских посольств и 3 генконсульства, в ряде стран российские послы аккредитованы по совместительству. В свою очередь, в России функционируют 16 латиноамериканских дипмиссий.

Многосторонние форматы сотрудничества

Россия взаимодействует с латиноамериканскими странами в рамках международных организаций – в ООН, «Группе двадцати» (Аргентина, Мексика, Бразилия), АТЭС (Мексика, Перу, Чили), БРИКС (Бразилия), ВТО и др.

Важным аспектом отношений со странами Латинской Америки стало подключение России к работе многосторонних политических и экономических организаций, действующих в регионе. С 1992 года Россия имеет статус наблюдателя при Организации американских государств, с 1993 года – при Латиноамериканской ассоциации интеграции, с 1997 года – при Ассоциации карибских государств.

В 1997 году были установлены отношения между Россией и Группой Рио, которые в дальнейшем получили серьезное развитие. Стороны создали механизм диалога в интересах предотвращения терроризма, борьбы с торговлей наркотиками.

В 2000 году установлены официальные контакты между МЕРКОСУР и Россией, однако углублению сотрудничества помешал кризис данного интеграционного объединения.

В 2006 году подписан Меморандум о взаимопонимании в деле создания механизма политического диалога и сотрудничества Россия – МЕРКОСУР, предусматривающий проведение регулярных встреч на министерском уровне с целью координации позиций на международных форумах и обсуждения вопросов международной безопасности.

Такой же механизм создан между Россией и Андским сообществом. Россия взаимодействует с Центральноамериканской интеграционной системой, Карибским сообществом, Боливарианским альянсом для народов Америки.

Созданное в 2010 году Сообщество латиноамериканских и карибских государств (СЕЛАК), объединяющее 33 страны региона, также налаживает связи с Россией. В 2015 году учрежден постоянный механизм политического диалога и сотрудничества Российская Федерация – СЕЛАК.

Россию и ЛА объединяет совпадение взглядов на ряд ключевых вопросов мировой повестки – необходимость обеспечения верховенства международного права и центральной роли ООН, укрепления многосторонних механизмов регулирования, поиска коллективных ответов на новые вызовы. Близость позиций создает хорошую основу для продвижения концепции многополярности и справедливого миропорядка.

Немаловажно, что российско-латиноамериканское сближение пришлось на период обострения международной напряженности, т. н. новой холодной войны. Страны ЛА не поддержали антироссийские санкции Запада, что проиллюстрировало высокий уровень отношений.

Показательным стало голосование латиноамериканских делегатов на ГА ООН по проекту резолюции № А/68/L.39 «Территориальная целостность Украины» в марте 2014 года¹.

Направления сотрудничества с регионом

Россия и Латинская Америка успешно взаимодействуют по целому ряду направлений.

Торгово-экономическое сотрудничество России с государствами Латинской Америки продолжает динамично развиваться, что в целом отразилось на росте объемов взаимной торговли. Товарооборот за 20 лет вырос почти в 10 раз², несмотря на падение

в 2009–2010 годах, связанное с глобальным финансовым кризисом.

В пятерку основных внешнеторговых партнеров России в регионе входят Бразилия, на долю которой приходится 28,9 % российско-латиноамериканского товарооборота, Венесуэла (12,9 %), Мексика (10 %), Аргентина (7,9 %), Эквадор (7,8 %).

Латинская Америка стала важным рынком для целого ряда российских экспортных товаров, прежде всего удобрений, топлива и черного металла. Страны ЛА поставляют в Россию мясо, рыбу, птицу, фрукты, орехи, сахар, кофе, табак.

Тем не менее Латиноамериканский регион пока не входит в число основных торговых партнеров России. Его доля в общем объеме внешней торговли России составляет 2,5 %, в российском экспорте – 1,5 %, а в импорте – 3,4 %. Доля России во внешней торговле Латинской Америки еще скромнее – всего 0,7 % в общем экспорте стран региона и 0,9 % в импорте.

Приоритетные направления практического взаимодействия между Россией и странами ЛА – нефтегазовое и электроэнергетическое³. Основные партнеры – Венесуэла, Боливия, Бразилия, Аргентина и Мексика. Крупные российские компании работают в рамках совместных топливно-энергетических и инфраструктурных проектов, реализуемых в отдельных странах Латинской Америки: «Ростехнологии» (Бразилия, Аргентина, Уругвай, Венесуэла, Куба), «Роснефть» (Бразилия и Венесуэла), «Лукойл» (Венесуэла, Колумбия), «РУСАЛ» (Гайана), «ИНТЕР РАО ЕЭС» (Эквадор, Венесуэла, Куба), ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (Мексика), «Силовые машины» (Аргентина, Бразилия, Чили, Мексика), «КАМАЗ» (Венесуэла, Колумбия, Куба), «Вертолеты России» (Бразилия). Ряд значимых проектов в различных странах Латинской Америки реализуется с участием «Внешэкономбанка». Активизации взаимодействия в сфере высоких технологий способствуют заключенные договора о сотрудничестве в космических исследованиях и мирном использовании атомной энергии (Аргентина, Бразилия, Мексика, Перу, Чили).

Россия рассматривает Латинскую Америку как один из основных рынков для поставок своей продукции военного назначения (ПВН). В число крупнейших импортеров отечественной ПВН входят Венесуэла, Бразилия, Колумбия, Перу. Россия – второй поставщик вооружений ЛА после США.

Большим спросом в регионе пользуется российская продукция гражданской авиации и вертолетостроения.

Новой сферой сотрудничества России с государствами региона стала борьба с терроризмом, организо-

¹ Голоса 33 государств региона распределились следующим образом:

- резолюцию поддержали: Багамские острова, Барбадос, Гаити, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Панама, Перу, Тринидад и Тобаго, Чили (13 стран);
- проголосовали против: Боливия, Венесуэла, Куба, Никарагуа (4). Иными словами, из десяти государств – членов ООН, поддержавших Российскую Федерацию, почти половину составили страны Латинской Америки;
- воздержались: Антигуа и Барбуда, Аргентина, Бразилия, Гайана, Доминика, Парагвай, Сальвадор, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Суринам, Уругвай, Эквадор, Ямайка (14).

² Если в 1992 году общий товарооборот составил 1,5 млрд долл., в 2000 году – уже 5,6 млрд долл., в 2016 году – 12 млрд долл.

³ Сотрудничество включает поставку в страны региона оборудования для нефтегазовой промышленности, проведение геологоразведки, добычу газа и нефти в Бразилии, Аргентине, Боливии, Колумбии, Венесуэле, а также строительство нефтеперерабатывающих заводов, газо- и нефтепроводов. В области электроэнергетики основные проекты сводятся к модернизации и поставке нового оборудования для ГЭС и ТЭС Бразилии, Уругвая, Аргентины, Парагвая, Чили, Колумбии, Мексики, а также к реконструкции, проектированию и строительству ЛЭП в Аргентине и Бразилии.

ванной преступностью и распространением наркотиков.

Россия оказывает ЛА содействие в подготовке кадров, в частности посредством предоставления стипендий для обучения в российских вузах. Создана и действует Латиноамериканская конфедерация выпускников российских (советских) учебных заведений. Укреплению культурного сотрудничества способствует проведение в России фестивалей иberoамериканской культуры. Растет число артистических коллективов, выезжающих на гастроли в Латинскую Америку. Там организуются художественные выставки, недели российского кино, дни культуры. В Бразилии (г. Жоинвиль) успешно действует первая зарубежная школа Государственного академического Большого театра.

Наращивание сотрудничества России с Латинской Америкой отвечает долгосрочным национальным интересам Российской Федерации и стран региона.

Перспективы и практические возможности межпарламентского сотрудничества

1. Западные санкции открыли широкие возможности для наращивания торгово-экономических и инвестиционных связей между Россией и странами региона. Однако нельзя сказать, что латиноамериканцы сумели в полной мере воспользоваться возможностями, которые открывали для них российские контрсанкции по отношению к коллективному Западу, прежде всего к европейским поставщикам в аграрной сфере. Доля латиноамериканского рынка в общем объеме российской внешней торговли по-прежнему составляет все-

го 2,5%. Аккумулированные российские инвестиции в экономику региона – порядка 13 млрд долл.⁴

Требуется наращивать экономическое измерение сотрудничества, искать новые ниши для налаживания технологического и инвестиционного взаимодействия.

2. Далеко не все возможности задействованы и в политической плоскости. Одна из них – дальнейшая активизация контактов на высшем уровне, а также на парламентском треке.

3. Двусторонние связи с целым рядом центрально-американских и карибских стран носят формальный характер.

4. Востребовано установление контактов российских регионов с административно-территориальными единицами стран Латинской Америки.

5. Перспективно развитие взаимодействия на тихоокеанском направлении. Оно позволило бы в будущем расширить межрегиональные контакты Сибири и Дальнего Востока с 11 государствами ЛА, имеющими выход к Тихому океану.

6. Экономика и социальная сфера в государствах ЛА развиваются неравномерно и зависят от мировой конъюнктуры. В этом смысле российский опыт преодоления внутренних социально-экономических проблем, а также государственная стратегия по снижению зависимости от экспорта в условиях санкций могут представлять для региона практический интерес.

⁴ У Китая товарооборот – до 80 млрд долл., китайские инвестиции – 250 млрд.

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**Законодательное
обеспечение
работы СМИ:
безопасность
и свобода слова**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Законодательное обеспечение работы СМИ: безопасность и свобода слова

Свобода слова как одна из основополагающих свобод закреплена в базовых законах множества демократических стран. Однако границы этой свободы постоянно меняются в связи со стремительным изменением технологий производства и передачи информации. Несмотря на то, что такие технологии уже стали необходимостью для общества, они могут использоваться в деструктивных целях. Два основных компонента свободы СМИ - право на свободное распространение информации и мнений и право искать и получать информацию - также могут быть угрозой для общества, когда речь идет о злоупотреблениях свободой СМИ.

Проводимые по всему миру исследования демонстрируют наличие прямой взаимосвязи между свободой прессы и демократией, а больше половины населения земного шара хотели бы жить в странах, где обмен информацией свободен от цензуры. Люди уверены, что доступ к информации важен для реализации и других гражданских прав, для контроля над органами государственной власти, для выбора рациональной стратегии поведения. Вместе с тем, по мнению большинства, цензура допустима, когда свобода СМИ ущемляет другие гражданские права, сказывается на безопасности, нарушает экономическое благополучие. Такая же ситуация характерна и для российского общества.

Будучи закрепленной в базовых документах, не во всех странах свобода СМИ регулируется специальным законодательством (законом о СМИ). Но во многих странах такие законы успешно применяются. В федеративных государствах функционирование СМИ нередко определяется специальными законами на уровне субъектов Федерации. Кроме того, оценивая свободу обмена информацией, принято учитывать правоприменительную практику, случаи неправомерного поведения в отношении журналистов и потребителей информации, финансовые и политические рамки работы СМИ, публичный дискурс.

С 70-х годов XX века, по оценкам общественных организаций, свобода СМИ расширялась. В начале XXI столетия этот процесс заметно ускорился. Государства столкнулись с феноменом экспоненциального роста информации, распространяющейся через Интернет. Существенная доля внимания аудитории переключилась с традиционных СМИ на интернет-издания, которые впервые сделали новости по-настоящему оперативными, создали глобальное информационное пространство, дали возможность любому человеку стать автором популярного контента. Однако эти же достижения одновременно начали представлять и угрозу в том случае, когда свобода слова в Интернете может использоваться для ущемления других прав граждан.

Распространение интернет-СМИ, социальных сетей и платформ обмена информацией, создание глобального информационного пространства привели к появлению в большой группе стран законодательных ограничений. К этим ограничениям относятся:

- усложнение процедуры регистрации СМИ, в особенности - для иностранных лиц и организаций;
- появление или ужесточение законов, запрещающих клевету, персональные оскорбления и оскорбления социальных групп;

- появление специального законодательства, призванного ограничить информирование об экстремистских и террористических организациях и т. д.

Повысилась ответственность профессиональных журналистов и блогеров-любителей. Участились ситуации внесудебных ограничений на распространение информации в Интернете. Подобные тенденции характерны и для России.

Несмотря на то, что такие ограничения работают на повышение общественной безопасности от непосредственных угроз, они вызывают опасения у экспертного сообщества и правозащитных организаций - нарушение баланса прав и свобод само по себе может стать угрозой. Эксперты нескольких организаций замечают уменьшение свободы СМИ и ухудшение положения журналистов по всему миру на протяжении последних 10-15 лет. Не всегда это уменьшение свободы вызвано законодательными ограничениями на работу СМИ, в ряде случаев обеспокоенность скорее вызывает правоприменительная практика, высказывания политиков, решения судов. Тот же тренд эксперты отмечают и в области регулирования интернет-пространства.

Феномен, который получил наибольшее распространение в последнее время, - это ложная информация, так называемый fake news. Намеренная дезинформация использовалась в военных и политических целях на протяжении всей истории. Теперь фальшивые новости не только дезинформируют граждан, но и приводят к снижению доверия к СМИ, что чревато массовым ощущением «потерянности», дезориентацией целых обществ.

Учащение использования fake news в последнее время связано как с усилением роли общественного мнения в политике (оно влияет и на карьеру политиков, и на содержание мер, принимаемых государствами), так и с распространением новых технологий (что позволяет быстро оказывать влияние на широкую аудиторию). Тем не менее не всегда дезинформация с помощью fake news бывает намеренной.

Противодействие фальшивым новостям на законодательном уровне осложняется самим характером распространения такой информации и медлительностью судебной системы. Тем более что эффект от fake news может быть достигнут в течение считанных часов после публикации. Ряд стран, включая Россию, предпринимают усилия по созданию законов, определяющих ответственность за публикацию таких новостей. В отсутствие таковых гражданам приходится самостоятельно определять, стоит ли доверять каждому конкретному сообщению.

Проблемы и основные вопросы

- Можно ли говорить об актуальности законодательства, ориентированного на традиционные СМИ, в условиях роста популярности новых медиа?
- Насколько широки возможности влияния парламентариев на параметры функционирования СМИ?

Направления работы:

- ▶ законодательная работа - концептуальное и прикладное обеспечение баланса между свободой слова и ограничением обмена информацией;
- ▶ политическая работа, в том числе на международном

уровне, - мониторинг и анализ трендов для внесения изменений в законодательство, совместная работа с гражданским обществом;

- ▶ формирование дискурса - противодействие языку вражды, формулирование тезисов, направляющих правоприменительную практику.
- Формулирование ограничений свободы СМИ: трудности с законодательным определением «клеветы», «оскорблений», «пропаганды» и других смежных понятий.
- СМИ, использующие иностранное финансирование (в том числе СМИ - иностранные агенты), в глобальном информационном пространстве: возможно ли защитить граждан от влияния СМИ, зарегистрированных и работающих в других странах, если у граждан есть доступ к этим ресурсам в Интернете?
- Создание «информационных офшоров»: зон свободы слова в Интернете.
- Другие вызовы интернет-пространства: анонимность, трансграничность, пластичность.
- Дезинформация как оружие информационных войн современности: как обороняться и стоит ли атаковать?
- Мировая практика противодействия ложной информации - насколько эффективно получается бороться с распространением «фальшивок».
- «You are fake news»: где заканчивается борьба с дезинформацией и начинается ущемление свободы слова?

Обеспечение свободы прессы как необходимая инвестиция в демократию

Взаимодействие свободы прессы и других прав и свобод человека

Современные международные реалии невозможно представить вне контекста высокоразвитых технологий, мгновенного информационного обмена. Демократизация и глобализационные процессы породили необходимость закреплять свободу слова, информации и прессы в основополагающих документах государства, а правовая база информационной политики продолжает расширяться, чтобы соответствовать новым тенденциям мирового развития. Рассмотрим основные права и свободы человека, непосредственно связанные со свободой прессы, и их точки соприкосновения.

Свободу выражения мнений можно разделить на два компонента, соответствующие передающей и принимающей сторонам коммуникации:

Право на свободное распространение информации и мнений.

Именно этот принцип лежит в основе права на свободу печати. В современную эпоху он имеет большое значение для всех, кто использует различные средства массовой информации. В документах ЮНЕСКО, в частности Виндхукской декларации 1991 года, постулируется, что для осуществления права на свободу печати необходимы свобода, плюрализм, независимость и безопасность средств информации.



Право искать и получать информацию.

Именно это право – одна из основ прозрачности и подотчетности, имеющих большое значение в контексте демократии.

Свобода выражения мнений часто взаимодействует с правом на неприкосновенность частной жизни. Журналисты, пользуясь правом на неразглашение источников информации, могут скрывать сведения, представляющие большой интерес для общества, в том числе и с точки зрения общественной безопасности. Различные государства по-разному решают вопрос соблюдения права на неприкосновенность личной жизни и его взаимодействие с двумя компонентами свободы выражения мнений. Распространены частичные ограничения на использование конфиденциальной информации.

Свобода слова и язык ненависти. В международных нормативных актах под «языком ненависти» понимаются высказывания, заключающиеся в подстрекательстве к нанесению ущерба на основе принадлежности к определенной социальной или демографической группе. Иными словами, если кто-то оскорбляет другого человека по расовому или религиозному признаку, то что важнее: свобода слова одного или факт унижения и необходимость защиты другого? Ответ на этот вопрос в том числе определяет правовые взаимоотношения СМИ, общества и государства в каждой стране.

Свобода прессы как необходимая инвестиция в демократию

В IV веке до н. э. в Афинах возникла и закрепилась одна из самых влиятельных в мировой истории идей: свободная общественная коммуникация – это база для разумного отношения к жизни и одной из самых легитимных, по мнению греков, форм государственного устройства – демократии. Древние греки были убеждены в том, что на поддержку общества способны рассчитывать только законы, прошедшие общественное обсуждение, в ходе которого были тщательно учтены и проанализированы все за и против. Именно эта концепция легла в XVIII веке в основу европейского Просвещения, без которого не смогла бы существовать современная демократическая форма правления. Благодаря этому историческому феномену **возникла идея современного правового государства, основных гражданских прав и свобод, в том числе свободы слова, свободы информации и свободы прессы, которая на них опирается.**

Проводимые по всему миру исследования демонстрируют наличие прямой взаимосвязи между свободой прессы и демократией. В 2015 году исследовательский центр Pew Research Center опубликовал отчет, содержащий результаты опроса граждан 38 стран о состоянии гражданских прав и свобод, а также их ценности. Согласно результатам исследования, большинство опрошенных считают важным жить в стране, где соблюдается свобода слова, прессы, существует свобода интернет-пространства (Рисунок 1).

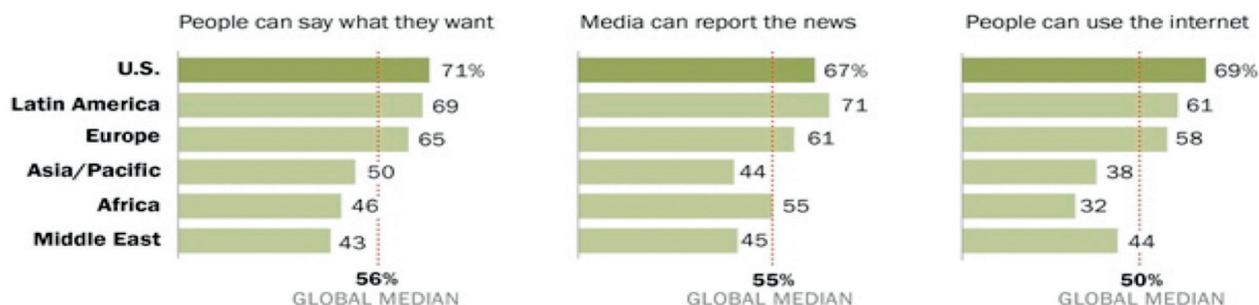
Несмотря на то, что в целом демократические ценности в широком понимании остаются популярными, в разных странах люди по-разному определяют соотношение и важность различных прав и свобод. Как правило, опрошенные поддерживают свободу слова в принципе, однако считают необходимым ограничить определенные способы ее выражения в пользу других прав и свобод.

Если около 80% респондентов считает, что у людей должна быть возможность свободно критиковать политику, проводимую государством, то уже гораздо меньшая часть (35%) считает допустимым оскорблять меньшинства

Рисунок 1

Support for Free Speech, Press Freedom and Internet Freedom

Regional median saying it is very important that ___ without state/gov't censorship in our country



Note: Global median of 38 countries. Russia and Ukraine not included in Europe median.

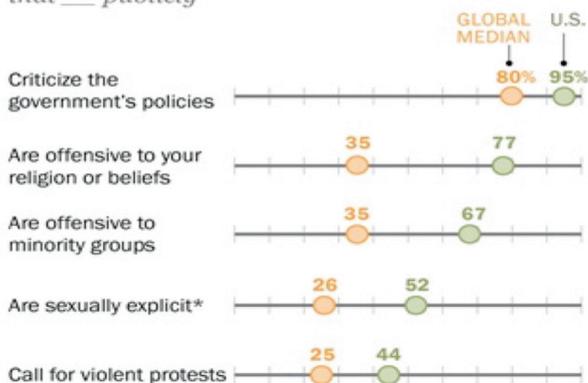
Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q56b, d, f.

PEW RESEARCH CENTER

Рисунок 2

Americans More Supportive of All Forms of Freedom of Expression than Others Worldwide

People should be able to make statements that ___ publicly



*Not asked in Malaysia.

Note: Global median of 38 countries.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q30a-e.

PEW RESEARCH CENTER

или религиозные взгляды. Еще меньше поддерживаются людьми сексуально откровенные высказывания и призывы к насилию (Рисунок 2,3).

Неоднозначно отношение мирового сообщества к государственной цензуре СМИ. Если в целом респонденты выступают против государственной цензуры, то для вопросов национальной безопасности они делают исключение. Достаточно большое число опрошенных (около 35%) считают необходимым блокировать информацию, которая может destabilизировать государственную экономику.

Один из самых популярных индексов демократии в экспертном сообществе Freedom House анализирует состояние дел с политическими правами и гражданскими свободами в мире. Эксперты оценивают:

- 1) политические права, возможность свободного участия в выборе лидеров и в формировании важных для общества решений;

Рисунок 3



Note: Global median of 38 countries.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q31a-c.

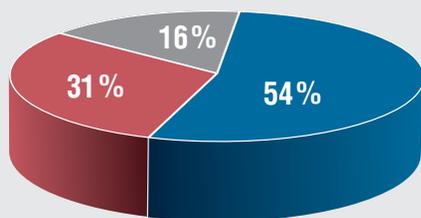
PEW RESEARCH CENTER

2) гражданские свободы (свобода выражать мнения, развитие общественных институтов и личная автономия от государства, на практике означающие независимость СМИ и надежную защиту прав меньшинств).

Для оценки уровня общественной свободы и составления индексов демократии активно используется показатель свободы СМИ как один из ее незаменимых атрибутов. Вклад свободной и качественной журналистики в обеспечение эффективного государственного управления и развития был отмечен в принятой в сентябре 2015 года 193 государствами - членами ООН Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, свободу прессы в качестве необходимого элемента демократии выделяют как представители политических элит, экспертного сообщества, так и обычные граждане.

В России отношение общества к цензуре чуть более мягкое: для защиты от нежелательного или противозаконного контента допустить ее введение готовы около половины граждан (данные Левада-Центра, 2014 год).

Опрос «Интернет-цензура»



- В Интернете существует множество опасных сайтов и материалов, в связи с чем необходимо ввести цензуру в Интернете
- Опасности Интернета переоцениваются, и в любом случае нельзя вводить цензуру в Интернете
- Затрудняюсь ответить

Международно-правовое регулирование деятельности СМИ

Основные права человека, в том числе свобода мысли и слова, свобода информации, – это стержень многих международных соглашений. Далее приводится список основополагающих актов и институтов, базовых для функционирования СМИ.

На международном уровне права человека, в том числе свободу слова, защищает **Организация Объединенных Наций** (Комитет по правам человека, Совет по правам человека, Верховный комиссар ООН по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение).

На международном уровне действуют следующие **документы**:

1. Всеобщая декларация прав человека провозгласила право каждого на свободное распространение и получение информации (1948 год), носит рекомендательный характер.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (вступил в силу в 1976 году). **В этом договоре, ратифицированном 166 государствами, появляются новые элементы, устанавливающие допустимые границы свободы.** В 19-ю статью, содержащую право каждого беспрепятственно выражать свое мнение, искать, получать и распространять информацию, добавлена норма о том, что пользование перечисленными правами налагает определенные обязанности и подразумевает возможность ограничения свобод. Ограничения должны быть определены в национальном законодательстве и быть достаточными для обеспечения уважения прав других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Европейская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Совет Европы.**
2. Европейский суд по правам человека.
3. **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе** (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ).

Основные документы:

1. **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.** Конвенция является обязательной для всех государств – участников Совета Европы, в большинстве стран имеет почти конституционный статус. Добавляет два важных момента к Всеобщей декларации прав человека:
 - право на свободу слова не исключает наличия механизмов лицензирования в вещательном секторе;
 - любые ограничения на свободу слова должны быть предусмотрены законом.
2. **Хартия Европейского союза об основных правах (2000 год)** делает акцент на необходимости развития плюрализма СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.
3. **Декларация ОБСЕ «На пути к свободе и безопасности»** подтвердила значимость свободы СМИ для всех государств-участников и приоритет прав человека.

Американская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Организация американских государств** (Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения).
2. **Межамериканский суд по правам человека.**

Основной документ:

Американская конвенция о правах человека (1969 год). Дублируя положения Международного пакта о гражданских и политических правах, конвенция содержит новшества:

- запрет косвенного притеснения свободы выражения мнений через контроль над средствами производства и ресурсами;
- возможность предварительной цензуры публичных заявлений с целью определения допустимого возраста зрителей.

Африканская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Африканский союз.**
2. **Африканская комиссия по правам человека и народов** (Специальный докладчик по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов).
3. **Африканский суд по правам человека и народов.**

Основные документы:

1. **Африканская хартия прав человека и народов (1981 год).** Статья 9 Хартии – одна из самых лаконичных международных норм в отношении свободы выражения мнения, состоящая из двух пунктов:
 - «каждый имеет право на доступ к информации»;
 - «каждый имеет право на выражение и распространение своих взглядов в соответствии с законом».
2. **Декларация принципов свободы выражения мнения (2002 год).** Представляет собой пример современного взгляда на основные принципы свободы СМИ вне рамок «западной парадигмы»:
 - свобода выражения мнения – неотчуждаемое право и неотъемлемый компонент демократии;
 - любое ограничение должно быть предусмотрено законодательством и быть необходимым

для демократического сообщества;

- органы власти обязаны содействовать развитию СМИ и плюрализму;
- каждый имеет право на доступ к информации в ведении органов власти, а также к информации, хранимой частными лицами, – если это необходимо для защиты их прав;
- государственные и контролируемые государством СМИ должны быть общественными и подотчетными;
- отсутствие принуждения к раскрытию источников информации и др.

Национальное законодательство о СМИ

С точки зрения гражданских прав и свобод показательна практика европейских стран, поскольку их преобладающее большинство является участниками вышеупомянутых международных договоров и соглашений. Несмотря на нормы международного законодательства, ситуация в европейском регулировании средств массовой информации и коммуникации неоднозначна. В целом изначально существовало три базовых подхода к нормативному регулированию деятельности СМИ.

- ▶ **Преобладание рыночного принципа**, основой которого является законодательство о конкуренции. Цель государства – создание условий для честной конкуренции, а вмешательство допустимо только при попытках создать монополию.
- ▶ **Невмешательство**. Любое общественное или государственное регулирование создает ограничения для саморегулирующегося свободного рынка.
- ▶ **Соблюдение интересов общества в целом**. Доступ к СМИ должен определяться исключительно на основе общественных, а не коммерческих или политических интересов.

Использование различных комбинаций этих подходов определяет законодательную основу для функционирования СМИ (в виде специального закона, определяющего их работу, или набора положений, применимых в том числе для регулирования работы СМИ):

1. Некоторые правовые системы не включают отдельный закон о СМИ. Их деятельность регулируется нормами гражданского или иного права, а отдельные законы могут содержаться в различных кодексах (США, Канада, Великобритания, Испания, Япония).
2. Ряд стран, уделяющих особое внимание свободе информации даже в конституции, имеют отдельные законы о СМИ (Австрия, Голландия, Франция, Финляндия, Швеция).

Например, в Германии главный гарант свободы СМИ и информации – основной закон ФРГ, статья 5 которого гарантирует право распространять свое мнение, получать информацию и запрещает цензуру. В каждой из федеральных земель действуют свои законы о СМИ, достаточно похожие между собой. Каждый из них определяет рамки для регионального вещания, устанавливает оргструктуру, цели теле- и радиовещательных компаний, требования о лицензировании. Большая часть принятых в разных землях норм совпадает, однако существуют и местные особенности, такие как обязанность редактора проверять публикуемую информацию на предмет уголовно наказуемой информации, разграничение редакторской и рекламной деятельности.

В Италии свобода слова закреплена в Конституции, статья 21 которой устанавливает: право каждого свободно выра-

жать свои мысли; запрет на цензуру; конфискацию печатных изданий только в случае мотивированного заключения суда; возможность законодательно установить обязательность предоставления сведений об источниках финансирования; запрет на печатные произведения, представления, «противные добрым нравам». Закон о печати, упоминающийся в Конституции, устанавливает ответственность за распространение несоответствующих действительности порочащих сведений, за нарушение моральных норм, за подстрекательство к самоубийству и преступлениям; особую ответственность несут издания, чья аудитория – дети и молодежь.

Наличие или отсутствие определенных законов – не гарантия свободы СМИ. Важны и качество существующих норм права, и правоприменительная практика. Однако само наличие утвержденных национальным парламентом «правил игры» упрощает существование СМИ. По всему миру с 70-х годов XX века по начало XXI века свобода обмена информацией закреплялась в законодательной и правоприменительной практике, в том числе на международном уровне.

Тренды в российском законодательстве

В течение последних лет законодательное регулирование российских СМИ и интернет-ресурсов развивается в рамках тенденции к усилению общественной безопасности.

Для **традиционных СМИ** эта тенденция выразилась в следующих изменениях:

- введение с 1 января 2016 года законодательных ограничений возможностей нерезидентов владеть, контролировать или руководить российскими средствами массовой информации; принятие поправок в закон о СМИ, позволяющих признавать отдельные СМИ иностранными агентами;
- рост числа ограничений на публикацию и распространение в СМИ определенного контента (помимо запретов на клевету, личные оскорбления, криминализованы оскорбления чувств социальных групп, а также введены запреты на публикацию опасного, пропагандистского, части рекламного контента);
- усиление контроля над сетевыми СМИ;
- принятие законов о торговле с использованием инсайдерской информации, допускающих обход требований об обеспечении конфиденциальности;

Российский бизнес активно пользуется правом на защиту чести и достоинства. Так, в 2010–2015 годах ежегодно в арбитражных судах рассматривалось около 800 дел о защите деловой репутации, чести и достоинства.

Например, в 2013 году российская версия журнала Forbes опубликовала несколько материалов о главе НК «Роснефть» Игоре Сечине. В двух из них говорилось о доходах топ-менеджера, в еще одном приводились высказывания и диаграммы, свидетельствующие о том, что заявления руководителя «Роснефти» влияли на котировки акций российско-британской компании «ТНК-ВР» ради скупки их по более низкой цене фондом UCP, президент которого, Илья Щербович, входит в совет директоров «Роснефти». В мае 2014 года Игорь Сечин обратился в суд с иском, потребовав опровергнуть эти утверждения. Савеловский суд Москвы встал на сторону руководителя «Роснефти», полностью удовлетворив его требования и признав порочащими его честь и достоинство опубликованные материалы. Суд также пришел к выводу, что все эти сведения носят характер скрытых утверждений. В результате в журнале и на сайте издания было размещено уведомление о том, что часть ранее опубликованных сведений не соответствует действительности.

- запрет на использование нецензурной лексики на телевидении и радио, предусматривающий санкции в виде штрафов вплоть до приостановления регистрации СМИ, не выполняющих это требование.

Для интернет-ресурсов:

- расширение полномочий Роскомнадзора по блокировке доступа на веб-сайты без решения суда (первоначально - в связи с защитой прав детей);
- создание Единого реестра запрещенных сайтов;
- «закон о блогерах», согласно которому был создан реестр популярных блогеров (статья закона была отменена в 2017 году), а также установлена ответственность организаторов распространения информации.

Также были приняты законодательные меры по ограничению свободы СМИ в пользу общественной безопасности, которые вызвали широкое обсуждение в связи с высокой значимостью.

Сложившиеся кластеры «острых тем»:

- **Защита детства и семьи** - введение возрастных рейтингов СМИ; запрет публиковать личную информацию о несовершеннолетних жертвах преступлений и преступниках; запрет публиковать материалы, пропагандирующие нетрадиционные сексуальные отношения.
- **Антитерроризм и противодействие экстремизму** - ограничения на освещение антитеррористических операций, запрет пропаганды экстремистских организаций.
- **Регистрация СМИ** - ограничение на возможности иностранных граждан регистрировать СМИ в России, необходимость для блогеров соблюдать законодательство о СМИ.

Во Франции отсутствие ограничений на освещение антитеррористических операций привело к возникновению угрозы для жизни граждан. Последовали судебные иски против СМИ со стороны жертв террористических атак. Стремление полностью осветить происшествие вошло в конфликт с безопасностью граждан.

Например, в апреле 2015 года иск в суд подали шесть жителей Франции, которые в январе стали заложниками исламского террориста, захватившего магазин Hyper Cacher в Париже. Они обратились с жалобой на телеканал BFM-TV, который в прямом эфире показывал кадры с места событий. По словам адвоката бывших заложников, телеканал, освещая события в реальном времени, сообщил, что группа людей, в том числе двое малолетних детей, скрывалась от террориста в холодильной камере магазина.

Мировые тренды в законодательстве

В рамках ОБСЕ проводится работа по мониторингу и сравнительному анализу законодательства, затрагивающего работу СМИ, в странах - участниках организации. В последнее время специалисты ОБСЕ отмечают противоречивые тренды в этой сфере. Как позитивные (увеличивающие свободу СМИ) рассматриваются:

- полная отмена уголовных наказаний за клевету и оскорбления в 11 странах и частичная - еще в трех;
- декриминализация оскорбления религиозных чувств - в четырех странах;
- отказ от ограничения свободы как меры наказания за клевету - в трех странах;
- полная или частичная отмена законов о персональных оскорблениях - в трех странах.

В качестве **негативных** (ограничивающих свободу СМИ) ОБСЕ перечисляет:

- возвращение статьи о клевете в Уголовный кодекс в России (2012 год);
- появление законов, предусматривающих наказание за клевету и оскорбления в адрес главы государства в Таджикистане (2016 год);
- внесение изменений в законы, предусматривающих наказания за клевету и оскорбления онлайн, а также за оскорбление президента в Азербайджане (2013, 2016 годы);
- появление нового понятия клеветы/оскорбления в Уголовном кодексе в Хорватии (2013 год);
- появление понятия о новом преступлении, состоящем в производстве фальшивых видео- и аудиозаписей с целью нанесения вреда репутации в Венгрии (2013 год).

Проведенный ОБСЕ обзор правового поля в отношении законов о клевете, личных оскорблениях и оскорблениях социальных групп свидетельствует, что среди государств - членов ОБСЕ Россия находится в числе стран, незначительно ограничивающих свободу СМИ по этим параметрам. В России отсутствуют специальные наказания за оскорбление государства, органов власти, иностранных государств и глав государств. Кроме того, лишь два правонарушения такого рода предполагают в качестве меры наказания ограничение свободы. В большинстве европейских стран законодательство о клевете носит более широкий характер, предусматриваются наказания в виде ограничения свободы.

Федеральное законодательство в США отличается отсутствием норм, предполагающих наказание за распространение клеветы, персональных оскорблений или оскорблений чувств социальных групп. Вместе с тем на уровне отдельных штатов действуют законодательные ограничения на клевету и оскорбления в широком смысле, а дела о клевете и оскорблениях рассматриваются в судах. В последнее время выросло количество таких дел, касающихся публикаций в интернет-пространстве.

Деятельность зарубежных СМИ в США ограничивается действием закона FARA (Foreign Agents Registration Act), который предусматривает регистрацию иностранных СМИ в Министерстве юстиции, представление в министерство финансовых сведений и информации о распространяемых материалах, а также публикацию материалов с пометкой о распространении информации от имени иностранного субъекта.

Кейс телеканала Russia Today в США демонстрирует, что FARA может представлять существенную угрозу для работы иностранных СМИ: статус «иностранного агента» усложняет сотрудничество СМИ с распространителями информации и затрудняет сам доступ к информации. После того как RT America был зарегистрирован в США в качестве иноагента, провайдер, обеспечивавший вещание канала в Вашингтоне, принял решение прекратить сотрудничество с каналом (а также с рядом других иностранных СМИ). RT также был лишен аккредитации в Конгрессе США. Некоторые представители органов власти делали публичные заявления о том, что российские СМИ, работающие на территории США (как и СМИ из Китая и Ирана), являются инструментами пропаганды. В то же время далеко не все иностранные государственные СМИ, работающие в США, получили статус иноагента: британская BBC, китайская CCTV, французский телеканал France 24, немецкая радиостанция Deutsche Welle

Рисунок 4



Источник: Google. Transparency report.

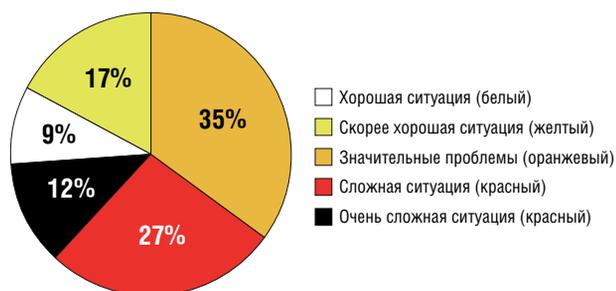
не зарегистрированы в этом качестве. За последнее время на рассмотрение Конгресса было вынесено несколько законопроектов, направленных на ужесточение ограничений для иностранных СМИ.

Внимание общественных организаций в США также обращено к правоприменительной практике норм о деятельности государственных органов в интернет-пространстве. Статистика Google показывает **рост запросов на удаление информации от государственных органов и на основе решений суда** (в основном в рамках дел о клевете и мошенничестве) (Рисунок 4).

Экспертные оценки трендов в области свободы СМИ

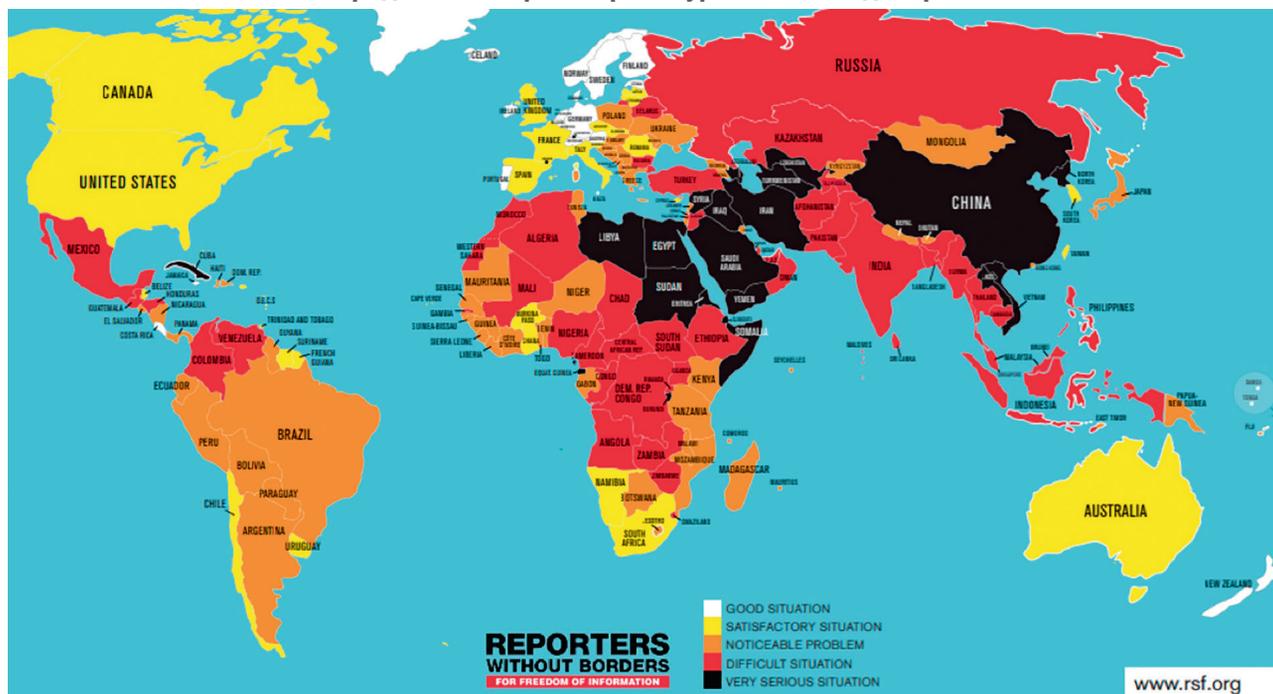
Общественные организации рассматривают существующие тренды (начиная с середины 2000-х годов) как угрозу свободе слова. Организации «Репортеры без границ» и Freedom House отмечают снижение уровня свободы СМИ в це-

лом по миру и в отдельных странах (эти рейтинги нередко критикуют из-за данных, основанных на субъективных оценках экспертов и журналистов, а также из-за отсутствия четких консенсусных критериев рейтингования, когда в одну группу попадают страны с разной ситуацией в сфере свободы слова).



Источник: «Репортеры без границ», 2016.

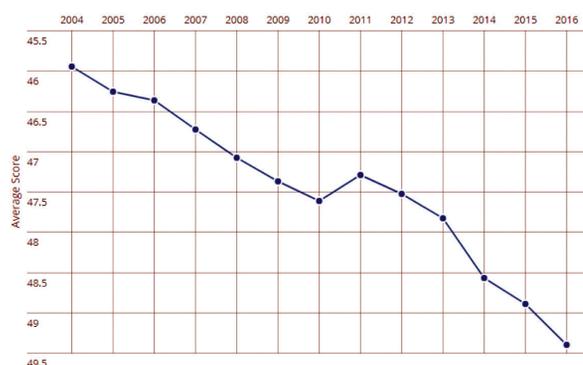
Распределение стран мира по уровню свободы прессы



Снижение общего уровня свободы СМИ в мире (оценка Freedom House)

Freedom of the Press 2017

DECLINE IN GLOBAL AVERAGE SCORE



Показательно, что такой тренд разворачивается с начала XXI века на фоне все большего распространения интернет-СМИ, роста объема медиаконтента и появления новейших медиа, в т. ч. социальных сетей и мессенджеров.

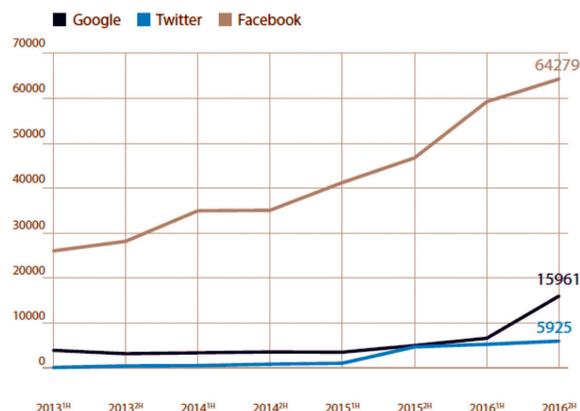
В методологии обеих организаций учитываются различные факторы, влияющие на общий уровень свободы СМИ: правовое регулирование работы СМИ; правоприменительная практика; экономико-политический контекст; безопасность журналистов; применение языка ненависти в отношении СМИ и журналистов и т. д.

Правовое регулирование работы СМИ - один из основополагающих факторов. Он косвенно влияет на степень самоцензуры: опасаясь столкновения с правовой системой, производители контента самостоятельно налагают на себя ограничения в сомнительных или пограничных случаях. Наибольшую обеспокоенность экспертов на международном уровне вызывают законы, касающиеся наказания за клевету (defamation laws), личных оскорблений (*lèse majesté*) и оскорбления социальных групп, например религиозных чувств (blasphemy). В ряде стран приняты законы, фактически запрещающие критику высших уровней власти, а также социальных групп, являющихся опорой власти. ООН и ЮНЕСКО также особо выделяют проблему качества правовой среды с точки зрения безопасности журналистов: в докладе Генерального директора ЮНЕСКО по вопросу о безопасности журналистов и угрозе безнаказанности за 2016 год приводятся данные об убийстве 827 журналистов и сотрудников СМИ. Лишь 8 % этих преступлений было раскрыто.

Особый тренд - это **рост ограничений на доступ к информации в интернет-пространстве.** Они включают принудительное закрытие доступа к сайтам, приложениям и целым платформам, замедление доступа в Интернет для определенных территорий, фильтрация информации.

Такие ограничения накладываются многими государствами. Негосударственные организации, в свою очередь, развернули несколько проектов мониторинга подобных тенденций. По их данным, основными причинами ограничения доступа в сеть являются борьба с терроризмом, защита государственной власти, обеспечение национальной безопасности, снижение напряженности между социальными группами, поддержка национального бизнеса и государственной экономики, борьба с плагиатом.

Мониторинг требований об изъятии контента или ограничения доступа к нему осуществляют и крупнейшие интернет-платформы. Количество запросов от государственных органов власти на удаление информации с платформ **Facebook, Google и Twitter в целом по миру:**



Источник: Google. Transparency Report – Government requests to remove content; Twitter. Twitter transparency report – Removal requests.

Позиция ООН по этому вопросу была четко сформулирована в Концептуальной записке ЮНЕСКО ко Дню свободы печати - 2016: «Распространение практики регулирования интернет-контента посредством блокирования веб-сайтов и средств коммуникации имеет серьезные последствия и выходит за рамки принятых международных норм [...] Подобные меры ограничивают способность общества принимать обоснованные решения по вопросам, касающимся развития и демократии [...] Они могут также представлять собой одну из форм «заблаговременного сдерживания», предлагая априори рассматривать любой акт коммуникации как противоправное действие, вместо того чтобы выносить соответствующую оценку в судебной инстанции уже после того, как точка зрения была высказана».

Феномен fake news¹

В основе феномена fake news лежит концепция дезинформации. Дезинформация как процесс коммуникации характеризуется следующими особенностями:

- заведомо ложная (искаженная или ошибочная) информация, которую коммуникатор передает реципиенту;
- цель коммуникатора - ввести реципиента информации в заблуждение.

Сейчас под дезинформацией понимают также введение кого-либо в заблуждение путем предоставления неполной или полной, но уже ненужной информации, искажения контекста, искажения части информации.

Предыстория и причины массового распространения в последние годы

Феномен дезинформации существует столько же, сколько существует сама коммуникация между людьми. История человечества насчитывает массу случаев, когда намеренное или ошибочное искажение информации влекло за собой значительные последствия. В особенности это было актуально для военных действий. Наиболее древний подобный случай восходит к временам Древней Греции и легендарной истории со знаменитым троянским конем. Пусть историческая подлинность этой операции остается до конца не выясненной, но очевидно, что автору «Илиады» было известно о подобных способах использования дезинформации в военно-тактических целях.

¹ Об экономических аспектах феномена см. с. 12.

В политической истории, в том числе России, тоже немало примеров распространения в корыстных целях заведомо ложной информации. XVI век российской истории ознаменован «бунтарским веком», когда в стране вспыхивали народные волнения, особенно в столице: Соляной бунт, Медный бунт, стрелецкие и казацкие восстания. Немаловажную роль в этом играло намеренное распространение ложных слухов. Так, в 1662 году после монетной реформы правительства царя Алексея Михайловича, когда серебряная монета была заменена на медную, в Москве поднялся т. н. Медный бунт. Поводом для начала народных волнений стала листовка, вывешенная неизвестными на Лубянке, в которой двое князей Милославских, Федор Ртищев и купец Василий Шорин обвинялись в незаконной чеканке медной монеты и связях с Речью Посполитой. Ничего общего с действительностью эти обвинения не имели, но в стране, разоренной Смутным временем и затянувшейся войной, такая информация послужила толчком к восстанию.

Актуальный пример политической дезинформации международного масштаба, повлекший за собой трагические последствия, связан с действиями США.

В 2002-2003 годах Соединенные Штаты Америки обвиняли Саддама Хусейна в разработке оружия массового уничтожения (ОМУ). Американская разведка не подтверждала эти обвинения и не находила доказательств работы над созданием ОМУ в Ираке. Однако президентская администрация стояла на своем и пыталась убедить Конгресс США и Совбез ООН в обратном.

Кульминацией стало выступление Госсекретаря США Колина Пауэлла на заседании Совбеза ООН, в котором он продемонстрировал модель ампулы с бактериями сибирской язвы, которую якобы использовали иракцы при создании биологического оружия. Позднее, в 2004 году, К. Пауэлл признался в том, что обнародованные им сведения были недостоверны.

Кроме того, Американский центр гражданской ответственности совместно с Фондом за независимость журналистики провели исследование, в ходе которого было подсчитано, что с сентября 2001-го по сентябрь 2003-го руководство США сделало 935 заявлений по Ираку, которые не соответствовали действительности.

Однако к тому моменту намеренная дезинформация всего мира со стороны Вашингтона привела к необратимым последствиям: США при поддержке Великобритании, так и не получив мандата ООН, начали вторжение в Ирак. Многие эксперты считают вторжение в Ирак одной из основных причин длительного периода политической нестабильности на всем Ближнем Востоке.

Чем более развитыми становятся средства массовой коммуникации, тем более широкое использование получает феномен fake news. Проблема дезинформации была признана ключевой проблемой в сфере работы СМИ в «концептуальной записке» ЮНЕСКО ко Всемирному дню свободы печати - 2017.

Чем можно объяснить распространение fake news в современном мире?

1. Общественное мнение играет все большую роль как в действиях национальных элит, так и в международной политике. С помощью инструментов манипулирования общественным мнением сегодня можно «сделать» политического лидера из малоизвестной фигуры, оборвать карьеру авторитетного политика, спровоцировать государственный переворот, повлиять на поведение целых государств по тем или иным вопросам

международной повестки дня. Этим активно пользуются заинтересованные игроки, не стесняясь использовать и «запрещенные методы» в виде намеренного дезинформирования общественности.

2. Резко возросшая с появлением Интернета скорость передачи информации создает возможности быстро добиться нужного эффекта путем т. н. информационных вбросов. Зачастую грамотно поданные fake news «приживаются» в массовом сознании гораздо быстрее, чем последующие опровержения этой информации.
3. XXI век - эпоха информационных войн. Сегодня информация стала одним из главных инструментов мировой политики.

Классификация fake news

Понятие fake news описывает целый ряд явлений и практик коммуникации. Часть из них известны давно и хорошо изучены, а некоторые оказались специфическими «мутациями», возникшими из-за цифровой революции.

Традиционно для описания понятия fake news используется классификация, выработанная неправительственной организацией FirstDraft: наиболее опасные с точки зрения интересов реципиентов формы дезинформации находятся в правой части спектра (Рисунок 5).

При этом любая из форм «ложной» информации включает в себе существенную опасность. Даже неверно понятая шутка, или шутка, принятая за чистую монету, может привести к столь же серьезным последствиям, как и сознательная, «агрессивная» дезинформация.

Противодействие fake news

С правовой точки зрения фальшивые новости определяются как клевета. Однако в связи с усложнением средств массовой коммуникации появляется ряд проблем регулирования данной сферы.

- Размывается авторство фейковых новостей.
- Основным эффектом fake news, как правило, является быстрое распространение ложных сведений по информационному пространству. Даже если впоследствии такая новость была опровергнута, а авторы привлечены к ответственности, эффект от искаженной информации все равно будет достигнут.
- Бюрократический характер и медлительность судебной системы на данный момент не соответствуют скоростям информационного пространства. Требуются механизмы оперативного и проактивного реагирования на fake news.
- Социальные сети размывают границы между частным мнением человека и намеренным распространением ложной информации.

Тем не менее в ряде стран начата работа по адаптации к современным условиям законодательного регулирования этой сферы.

В Малайзии был принят закон, которым вводится уголовная ответственность за публикацию фейковых новостей. Максимальная мера наказания составляет 6 лет тюрьмы. Закон определяет фейковые новости как «новости, информацию, данные и отчеты, которые полностью или частично состоят из ложной информации». Действия закона распространяются не только на журналистов и СМИ, но и на социальные сети. По новому закону уже был привлечен к уголовной ответственности первый обвиняемый - им стал гражданин Дании, опубликовавший пост в соцсетях, в котором заявил, что стал жертвой ин-

Рисунок 5



Источник: FirstDraft.

цидента со стрельбой, и критиковал действия правоохранительных органов Малайзии. Полиция категорически отрицала обвинения туриста. В результате судебного процесса туриста приговорили к недельному тюремному заключению и штрафу около \$ 6,5 тыс.

Во **Франции** подготовлен законопроект по борьбе с фейковыми новостями. Он был разработан экспертами Министерства культуры и будет вынесен на обсуждение нижней палаты французского парламента. С его помощью власти могут отслеживать каналы распространения информации через Интернет, соцсети, а также через СМИ, которые, «находятся под иностранным влиянием».

В **России** в апреле этого года Государственной Думой в первом чтении принят законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"», который должен способствовать удалению недостоверной информации из сети Интернет. В законопроекте говорится, что в случае распространения в Сети недостоверной общественно значимой информации уполномоченный орган может обратиться в Роскомнадзор с требованием принять меры для прекращения распространения такой информации и ее удаления. Проект закона также вводит понятие «владелец публичной сети», который признается организатором распространения информации в Интернете.

Как обнаружить fake news

► Верификация первоисточника

Любая новость имеет свой первоисточник. Как правило, это информационное агентство. Отсутствие ссылки на первоисточник говорит о том, что с высокой долей вероятности такая информация относится к fake news.

► Недоверие анонимным источникам

Излюбленная практика «информационного вбро-са» - делать его путем отсылки информации к некоему анонимному источнику того или иного издания в органах власти. Такие новости лишь в редких случаях оказываются правдивыми, чаще это признак манипулятив-

ной информации. Нередко и сам журналист оказывается жертвой недостоверной информации, когда его источник хочет таким образом добиться своих целей.

► Оценка соответствия заголовка информационному материалу

Классический метод аккуратного искажения смыслов - манипуляции с заголовками. Автор может исказить заголовок так, что он полностью перевернет представление читающего о содержании статьи. Следует читать материалы целиком и обращать внимание на соответствие заголовка информационному материалу. Чрезмерно оторванный от содержания заголовок говорит о манипулятивности материала.

► Внимание к иллюстративным материалам

Обнаружить фальшивую новость можно также по иллюстрациям к ней. Из-за спешки в подготовке такого информационного материала авторы делают ошибки. Например, иллюстрация может не соответствовать содержанию материала. В случае подобных ошибок следует внимательнее отнестись к такой новости.

► Достоверность цитат

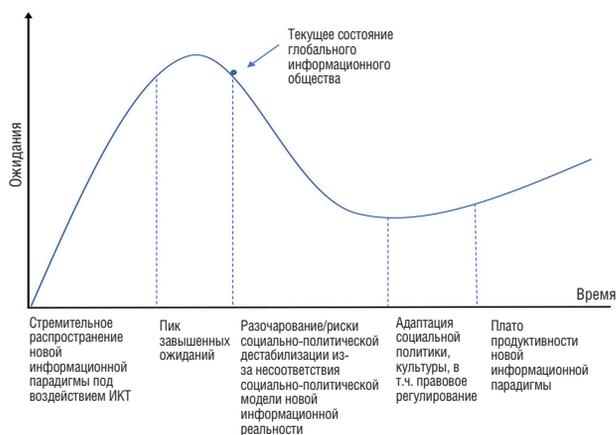
Для большей убедительности в фейки вставляются цитаты, специально сфабрикованные фейкрайтерами. Следует внимательно относиться к любым цитатам. Существует несколько правил проверки подлинности цитат. Во-первых, в цитате должна содержаться информация, отсылающая к конкретному событию (дата, фамилии, название населенного пункта - любые детали, подтверждающие, что цитата относится именно к тому событию, о котором идет речь в материале). Во-вторых, стиль и смысл речи должны быть свойственны автору цитаты. В-третьих, цитаты должны быть верифицируемы - подлинные высказывания содержатся во многих открытых источниках.

► Содержание комментариев

Нередко другие читатели уже разоблачили fake news либо заметили подозрительные детали и написали об этом в комментариях к статье. Всегда следует просматривать, как статью комментируют другие читатели.

ОБОБЩАЮЩЕЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- Проблематика регулирования сферы информации – одна из ключевых тем современной политической повестки.
- Производство, распространение и потребление информационного контента имеет ключевое значение для реализации прав граждан, роста качества жизни и человеческого капитала, а также для обеспечения социально-политической стабильности и устойчивого экономического развития.
- Политическое значение информационного фактора кратно возросло с экспоненциальным скачком в объемах производимого контента, скорости его распространения, а главное – с инклюзивным вовлечением всех социальных групп обществ ведущих стран мира в процесс производства и потребления информационного контента. Как следствие, в информационную сферу сместились ключевые социально-политические драйверы и риски.
- Таким образом сформировалась новая конфигурация социально-политической реальности, для которой характерны многократно более высокая динамика процессов, усложненная и разветвленная система взаимосвязей и пропорционально возросшая уязвимость к дестабилизации.
- Широкое инклюзивное вовлечение общественности в информационное измерение социально-политической жизни имеет фундаментально положительное значение с точки зрения демократии.
- Вместе с тем стремительность перехода к новой информационной парадигме под воздействием объективных технологических факторов (ИКТ) на фоне привычных для обществ более длинных циклов социально-политического развития создали флуктуацию, характеризующуюся неготовностью социальных и политических систем к стабильному функционированию в условиях новой информационной реальности.
- Для описания динамики процесса социально-политической адаптации к новой информационной реальности, как представляется, хорошо подходит модель, предложенная исследовательской компанией Gartner в 1995 году – это кривая зрелости технологии (hype cycle), графически представляющая стадии, через которые проходит технологическое новшество в ходе своего становления.
- Данная закономерность проявляется при появлении любой значимой новой технологии и может послужить инструментом анализа и прогнозирования влияния новой информационной парадигмы, основанной на ИКТ, на социально-политические процессы.



- Обратной стороной вышеописанных процессов является ряд уязвимостей и рисков, связанных с повышенной восприимчивостью членов социума к информационным импульсам, которые могут необъективно отражать или искажать действительность, возникать стихийно или преднамеренно генерироваться с целью манипуляции или дезинформации.
- Восприимчивость современного социума к новой информационной парадигме и к возможностям ИКТ открыли широкий канал влияния на модели социально-политического, экономического поведения людей.
- Число акторов, развивающих инструментарий такого влияния, неуклонно растет, охватывает спектр от отдельных индивидов, социальных групп до политических объединений, государств и транснациональных корпораций.
- Совершенствуются техники и приемы информационной работы в условиях новой парадигмы. Вместе с тем в погоне за эффективностью информационного воздействия игроки пока, как правило, пренебрегают факторами устойчивости, не дают комплексную оценку последствий.
- Перспектива достижения быстрого информационного эффекта, с одной стороны, и отсутствие полноценно оформленной и адекватной новой информационной парадигмы коммуникационной культуры, а в ряде случаев и соответствующего правового регулирования, – с другой, создают предпосылки для опасных деструктивных тенденций – распространения fake news, направленной дезинформации, манипулирования, вмешательства во внутренние дела государств, в том числе с целью их дестабилизации вплоть до смены правящих режимов.
- Получившие массовое распространение в информационно-коммуникационной среде безответственные и неустойчивые практики, такие как манипулятивные информационные технологии и fake news, с точки зрения уровня технологической зрелости можно сравнить с примитивной древней системой подсечно-огневого земледелия, распространенной в Европе в период с неолита до середины XIX века, и сохраняющаяся сегодня в некоторых беднейших странах мира.



Технология основывалась на выжигании леса под посадку сельскохозяйственных культур прямо в золу, являющуюся хорошим удобрением, в результате чего достигался краткосрочный эффект предельно высокой урожайности.

Однако уже через несколько лет приходилось выжигать новые леса, что быстро привело к обезлесиванию Европы.

- В складывающихся условиях, принимаемая во внимание глобальный контекст обостряющейся конкуренции в политической и экономической сферах, сама информационная политика/работа/стратегия имеет выраженную тенденцию к трансформации в информационное противоборство.

- Хотя сам феномен информационного воздействия как инструмента борьбы далеко не нов, в условиях формирования под влиянием ИКТ новой информационной парадигмы совокупный объем направленной информации, в том числе манипулятивных вбросов, дезинформации, fake news и т. п., охватил все слои инклюзивного многослойного информационного пространства и масштабировался до критических значений.
- На фоне кризиса международного права, роста конфликтного потенциала на региональном и глобальном уровнях и снижения порога применения силы опасность fake news может достигать уровня прямой угрозы миру.



Недавний пример: быстро разоблаченная постановка организации «Белые каски», сфальсифицировавшей сюжет про химическую атаку в сирийской Восточной Гуте.

Результатом получившего широкий резонанс на Западе «фейка» стало нанесение массированных ракетно-бомбовых ударов возглавляемой США коалицией по САР, произведенное в обход Совета Безопасности ООН и в нарушение норм международного права.

- Следует признать, что в вопросах межгосударственных противоречий и конфликтов, а также иных проявлений кризиса международных отношений проблема fake news не носит первичный характер. Вместе с тем выстраивание сегодня на системной основе противодействия информационным фейкам безусловно повысит устойчивость в социальном, политическом и международном измерении.
 - Наряду с fake news значительную угрозу дестабилизации представляет разновидность направленного информационного воздействия в форме призывов к совершению прямых актов агрессии, недружественных действий или ограничительных мер, подстрекания к межнациональной, межконфессиональной розни, ксенофобии и т. п.
- Примером такого злоупотребления свободой слова стала недавняя публикация в еженедельном американском издании Washington Examiner, в которой автор призвал украинские власти нанести авиаудар по недавно открытому для автомобильного движения Крымскому мосту через Керченский пролив. При этом журналист дает подробные наставления о том, как лучше осуществить нападение, и призывает США поддержать этот акт агрессии.



Washington Examiner с тиражом в 45 тыс. и 10,5 млн посещений веб-сайта в месяц нельзя отнести к маргинальным СМИ. Автор статьи также регулярно публикуется в ведущих СМИ США и выступает на основных телеканалах страны.

Несмотря на это, американское издание в антиросийском настрое переступает не только рамки профессиональной этики, но и международные нормы, касающиеся запрета на пропаганду терроризма и агрессивной войны.

Вывод – подобные информационные вбросы не имеют отношения к свободе слова, несовместимы с концепцией ответственного поведения в информационном пространстве. Их профилактика и пресечение требует жесткого законодательного регулирования.

В связи с изложенным в практическом плане можно рассмотреть три вопроса:

1. Каковы могут быть основные элементы стратегии противодействия дезинформации?
2. Какие инструменты могут задействовать парламентарии?
3. Каково политическое значение для самих парламента активизации их роли в усилиях по оздоровлению информационной среды?

Системная работа парламентариев на данном направлении должна носить инклюзивный характер и включать следующие основные составляющие:

- ▶ Совершенствование (на основе обмена лучшими практиками) национальных законодательств, в том числе норм, устанавливающих ответственность за заведомо ложные информационные вбросы, а также призывы к совершению противоправных деяний, развязыванию вооруженных конфликтов, подстрекания к межнациональной, межконфессиональной розни и т. п.
- ▶ Широкое применение инструментов парламентского контроля в отношении действий (в том числе внешнеполитических или военных) исполнительной ветви власти, предпринимаемых на основании информации из неофициальных источников, тиражируемой в СМИ. Возможна разработка правовых норм, регулирующих процедуры верификации неофициальной информации, предшествующие принятию государственными органами исполнительных решений.
- ▶ Использование международных парламентских структур для привлечения внимания к рискам принятия внешнеполитических и, тем более, военных решений на основе неофициальной информации, не прошедшей надлежащей верификации.
- ▶ Проведение с привлечением институтов гражданского общества, научно-экспертного и медиасообществ, в том числе на международном уровне, активной политики по формированию и продвижению культуры ответственного поведения в информационном пространстве на всех этапах жизненного цикла контента – от его производства до распространения и потребления.

Фокусировка объединенных усилий парламентариев на достижении приоритетной цели оздоровления информационной среды отвечает ключевым запросам и ожиданиям общества и экономики, способствует социально-политической стабильности на всех уровнях.

Отвечив на этот вызов современности, парламенты укрепят свой авторитет, легитимность и повысят роль в современном мире.

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**Молодежная
политика:
парламентское
измерение**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Молодежная политика: парламентское измерение

Аннотация

- ▶ С 50-х годов XX века на страновом и глобальном уровне проводится целенаправленная политика в отношении молодого поколения.
- ▶ Растет влияние молодежи на процессы управления и принятия решений в масштабах отдельных государств, международных организаций, интеграционных объединений. Молодежь – реально действующая политическая сила. Молодые люди привносят в жизнь новые тенденции и новые технологии.
- ▶ Вопросы молодежной политики отражены в конституциях и национальном законодательстве почти всех стран мира.
- ▶ Во многих странах стоит задача систематизации законодательства, регулирующего вопросы государственной молодежной политики. Особое место отводится решению проблем стратегического планирования в данной сфере, обеспечения межведомственной координации при работе с молодежью, развития инфраструктуры для молодежи, формирования системы подготовки квалифицированных кадров.
- ▶ Один из факторов, сдерживающих динамику и результативность государственной молодежной политики, – это усилившиеся попытки «внешнего влияния» на молодежь в отдельных государствах. В этой связи государственная молодежная политика должна рассматриваться в первую очередь как важнейшее условие обеспечения национальной безопасности и социальной стабильности.
- ▶ Молодежь улавливает едва формирующиеся тренды в различных областях, способна новаторски их развивать, предлагать нетривиальные ответы на вызовы современности. Создание условий для раскрытия потенциала молодежи – одна из ключевых стратегических задач в любой стране.
- ▶ Взвешенная молодежная политика – основа для эффективного развития государства.
- ▶ Парламенты стремятся вовлечь молодых людей в процесс выработки и принятия решений, привлекать к участию в межпарламентской деятельности в различных форматах.
- ▶ Цель круглого стола – обобщение лучших практик реализации государственной молодежной политики, в том числе законодательных, механизмов взаимодействия парламента с молодежью, развития молодежного парламентаризма, привлечения молодежи к межпарламентской дипломатии, поиск новых подходов к использованию творческого потенциала молодежи в интересах национального и мирового развития.

Молодежь и молодежная политика

Молодежь как социальная группа

Молодежь – специфическая социально-возрастная группа людей в возрасте от 15 до 24 лет (в классификации ООН)¹, самая активная и динамичная часть социума.

Государства по-разному подходят к определению нижней и верхней возрастной границы молодежи. Это приводит к формированию различных подходов в работе с молодежью.

Молодежь – прогрессивное общество. Она наследует уже достигнутый уровень развития и опыт, легче воспринимает перемены, быстро адаптируется к новым условиям.

Эта социальная группа менее консервативна, остро реагирует на проблемы развития государства. В молодежной среде легко зарождаются социальные протесты.

В современном мире молодежь не только объект молодежной политики государства, но и ее полноправный субъект. Молодежная политика может лишь тогда быть результативной, когда она воспринимается и поддерживается большей частью молодых людей, а программы и мероприятия органов власти формулируются с учетом законных интересов молодежи, обеспечения возможностей для ее успешной социализации и эффективной самореализации.

Законодательство о молодежи

Вопросы молодежи в том или ином виде закреплены в национальных законодательствах большинства стран мира. В одних государствах они нашли отражение в конституциях (Испания, Италия, КНР, Куба, Кувейт, Португалия, Румыния, Таиланд, Турция, ФРГ, Филиппины, Швейцария, Венгрия, Словакия, Йемен и др.), в других приняты соответствующие базовые законы (Болгария, Бразилия, Израиль, Индия, КНР, Коста-Рика, Латвия, Литва, Новая Зеландия, ФРГ, Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, ЮАР, Южная Корея, Япония и др.), в третьих – комплексы отраслевых законов и подзаконных актов, в которых находят отражение вопросы, касающиеся непосредственно молодежи и работы с ней (Россия, Норвегия, Польша, Аргентина и др.).

Мировая практика показывает, что не только органы власти (в том числе органы местного самоуправления), но и структуры гражданского общества выступают в качестве участников процесса реализации молодежной политики.

В национальных концепциях законодательства о молодежной политике можно условно выделить два подхода.

Первый основан на ведущей роли государства в определении приоритетов и осуществлении молодежной политики, характеризуется развитой системой регули-

¹ В России – с 14 до 30 лет (в некоторых случаях до 35 лет). В классификации Всемирной организации здравоохранения к группе «молодые люди» относятся «подростки» (10-19 лет) и «молодежь» (15-24 года).

рования процессов в молодежной среде, тесным взаимодействием с неправительственными организациями (например, ФРГ, Франция).

Второй базируется на паритете государства и структур гражданского общества в сфере молодежной политики, характеризуется формулированием государственными органами общих целей и приоритетных направлений молодежной политики. Ведущую роль в ее реализации играют органы местного самоуправления и общественные организации (например, США, Великобритания).

Российская Федерация

В Российской Федерации вопросы государственной молодежной политики закреплены в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», федеральных законах «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», некоторых других федеральных законах и подзаконных актах, международных соглашениях, ратифицированных Российской Федерацией.

В 2014 году Правительством Российской Федерации утверждены «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В соответствии с этим документом, «целями государственной молодежной политики являются совершенствование правовых, социально-экономических и организационных условий для успешной самореализации молодежи, направленной на раскрытие ее потенциала для дальнейшего развития Российской Федерации, а также содействие успешной интеграции молодежи в общество и повышению ее роли в жизни страны».

Институциональные основы реализации молодежной политики

Реализация государственной молодежной политики представляет собой многоуровневый процесс, предусматривающий объединение усилий органов власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, структур гражданского общества.

Реализация молодежной политики в Российской Федерации отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Координацию деятельности по реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации на федеральном уровне осуществляют Министерство образования и науки Российской Федерации и Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь).

Минобрнауки России выполняет функции по разработке и реализации государственной молодежной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере. Росмолодежь – по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания, а также на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей.

В осуществлении молодежной политики участвуют также другие федеральные министерства и ведомства. Они обеспечивают исполнение соответствующих законов Российской Федерации по вопросам реализации государственной молодежной политики, в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты и целевые программы, представляют их в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации

В 78 из 85 субъектов Российской Федерации действуют собственные базовые законы в сфере государственной молодежной политики:

Таблица 1
Базовые законы субъектов Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики

Федеральные округа	Количество субъектов Российской Федерации, в которых действуют базовые законы в сфере государственной молодежной политики (в скобках приведено общее кол-во субъектов в округе)	% по федеральному округу
Центральный федеральный округ	17 (18)	94
Северо-Западный федеральный округ	9 (11)	82
Дальневосточный федеральный округ	8 (9)	89
Сибирский федеральный округ	12 (12)	100
Уральский федеральный округ	6 (6)	100
Приволжский федеральный округ	13 (14)	93
Южный федеральный округ	6 (8)	75
Северо-Кавказский федеральный округ	7 (7)	100

- «О молодежи» – 4 закона (Чеченская Республика, Свердловская область, Челябинская область, город Москва);
- «О молодежи и молодежной политике» – 4 закона (Хабаровский край, Архангельская область, Кемеровская область, Самарская область);
- «О молодежи и государственной молодежной политике» – 2 закона (Республика Татарстан, Калужская область);
- «О поддержке молодежи» – 1 закон (Белгородская область);
- «О государственной поддержке молодежи» – 1 закон (Республика Адыгея);
- «О молодежной политике» – 19 законов (Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Северная Осетия – Алания, Приморский край, Ставропольский край, Владимирская область, Костромская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Саратовская область, Тамбовская область, Тюменская область, Ярославская область, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ);
- «О государственной молодежной политике» – 36 законов (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республи-

- ка Ингушетия, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Амурская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Кировская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Магаданская область, Московская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Псковская область, Ростовская область, Сахалинская область, Тверская область, Томская область, Ненецкий автономный округ);
- «О государственной региональной молодежной политике» – 1 закон (Алтайский край);
 - «Об основных направлениях государственной молодежной политики» – 2 закона (Республика Калмыкия, Брянская область);
 - «О реализации государственной молодежной политики» – 5 законов (Республика Хакасия, Пензенская область, город Санкт-Петербург, город Севастополь, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);
 - «О деятельности государственных органов в сфере молодежной политики» – 1 закон (Ульяновская область);
 - «О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики» – 2 закона (Рязанская область, Тульская область).

Страны СНГ

В большинстве стран СНГ (за исключением России и Армении) приняты базовые законы в сфере государственной молодежной политики.

В Казахстане, Туркменистане, Узбекистане действуют законы «О государственной молодежной политике», Азербайджане – закон «О молодежной политике», Кыргызстане и Белоруссии – законы «Об основах государственной молодежной политики», Молдове – закон «О молодежи», в Таджикистане – закон «О молодежи и государственной молодежной политике», в Украине – закон «О содействии социальному становлению и развитию молодежи». Предметом регулирования этих законов являются общественные отношения, возникающие в связи с формированием и реализацией государственной молодежной политики.

В рамках СНГ ведется работа по сближению национальных законодательств о молодежной политике. В 2012 году Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ был принят модельный закон «О государственной молодежной политике».

Германия

ФРГ занимает первое место в рейтинге развития молодежи (Youth Development Index)².

Вопросы молодежной политики закреплены в Основном законе ФРГ (слово «молодежь» в нем встречается неоднократно).

Работа с молодежью регулируется как федеральным, так и земельным законодательством. Ключевым законом ФРГ в молодежной сфере считается закон «О помощи детям и молодежи». Кроме него действуют законы «О защи-

те молодежи в общественных местах», «Об охране труда молодежи», «О распространении литературы, представляющей собой опасность для молодых людей», и другие.

Швейцария

Вопросы молодежи закреплены в Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации (молодежь упоминается многократно: в статьях 11, 41 (дважды), 67 (дважды), 68, 123).

В частности, статья 11 «Защита детей и молодежи» постулирует: «Дети и молодежь имеют право на особую защиту их неприкосновенности и на содействие в своем развитии. Они самостоятельно осуществляют свои права в той мере, насколько это позволяет их сознание».

Согласно статье 41, Конфедерация и ее кантоны принимают на себя обязательства принимать меры, чтобы «дети и молодежь поощрялись к становлению независимыми и социально ответственными личностями и имели поддержку в их социальной, культурной и политической интеграции».

Статья 67 «Нужды молодежи и система образования взрослого населения» предусматривает следующие положения: «Выполняя свои непосредственные функции, Конфедерация и кантоны учитывают потребности детей и молодежи в полноценном развитии и защите. В дополнение к кантональным мерам Конфедерация имеет право содействовать внешкольной деятельности детей и молодежи, а также способствовать повышению образовательного уровня взрослого населения».

Португалия

Вопросы молодежи и молодежной политики закреплены в Конституции Португалии. Специальная ст. 70 «Молодежь» подробно раскрывает права молодых граждан:

«1. Молодежь пользуется особой защитой в реализации экономических, социальных прав и прав в культурной сфере, а именно: 1) в образовании, профессиональном обучении и в области культуры; 2) при приеме в первый раз на работу, а также в области труда и социального обучения; 3) в получении жилья; 4) в физическом воспитании и спорте; 5) в использовании свободного времени.

2. Молодежная политика должна иметь в качестве первостепенных целей развитие личности молодых, создание условий для их эффективного включения в активную жизнь, пробуждения в них тяги к свободному творчеству и воспитания в них сознательного стремления служению обществу.

3. Государство в сотрудничестве с семьями, школами, предприятиями, организациями, объединяющими людей по месту жительства, объединениями и фондами, действующими в области культуры, сообществами, занимающимися культурой и отдыхом, поощряет и поддерживает молодежные организации в достижении этих целей, а также международный молодежный обмен».

США

Действующая в США модель молодежной политики предполагает предоставление государственной поддержки лишь наименее защищенным и неблагополучным категориям молодежи. При этом жестко регламентируется порядок расходования средств и категории получаемой помощи. В этом – принципиальное отличие от западноевропейской модели, в рамках которой государство несет ответственность за интеграцию молодежи в общество.

² Составляется ежегодно на основе анализа динамики молодежного развития в 183 странах мира по пяти ключевым сферам: образование, здравоохранение и благополучие, занятость и возможности, гражданское участие, политическое участие.

В США отсутствует единый координирующий орган молодежной политики. Реализация молодежных программ лишь в самой общей форме контролируется федеральным правительством, которое не занимается разработкой молодежной политики как таковой.

Тем не менее власти США постепенно начинают признавать необходимость более согласованных подходов к поддержке и развитию молодежи.

На уровне отдельных штатов и на местах создаются специальные «зонтичные» структуры, отвечающие за здоровье и социальную защиту подрастающего поколения, реализуются волонтерские программы участия молодежи в жизни города или района (community service).

Широкое распространение получило скаутское движение. Национальные молодежные организации действуют и в рамках крупных религиозных объединений (Лютеранская лига, Национальная федерация католической молодежи).

Канада

Важнейшей составляющей молодежной политики в Канаде является масштабная государственная стратегия по трудоустройству молодежи (Youth employment strategy, YES), предполагающая партнерство между 12 государственными ведомствами и большим количеством государственных, частных и некоммерческих организаций в целях обеспечения занятости молодежи и ее социальной адаптации.

Наиболее показательными инициативами, реализуемыми в рамках стратегии, являются:

- Career focus - предусматривает финансовое содействие работодателям при трудоустройстве молодежи;
- Skills link - обеспечивает финансирование организаций с целью оказания помощи молодым людям, сталкивающимся с трудностями при трудоустройстве.

ЮАР

Национальная молодежная политика ЮАР нацелена на консолидацию молодежных инициатив.

В реализации молодежной политики участвуют Национальное агентство по развитию молодежи и Южноафриканский молодежный совет.

Агентство является государственным органом, ответственным за все программы, направленные на интеграцию молодежи в экономику, и содействие единообразному подходу всех органов государства, частного сектора и НПО к развитию молодежи. Молодежный совет - институт гражданского общества, деятельность которого направлена на мобилизацию молодежных организаций для обеспечения их более широкого участия в развитии страны.

Мировое сообщество – в интересах молодежи

Молодежная политика в международных и наднациональных организациях

Организация Объединенных Наций

В 1965 году ООН принята Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами - это первый международный документ в сфере государственной молодежной политики.

По линии ООН также приняты следующие документы:

- Резолюция ООН от 1965 года «Дальнейшее планирование развития прав молодежи».
- Резолюция ЭКОСОС 1983/17 (1982 год), провозглашающая право на участие молодежи в социальном и экономическом развитии и реализации права на жизнь, труд и образование.
- Руководящие принципы для дальнейшего планирования и осуществления соответствующих мер, касающихся молодежи (1985 год).

В 2010–2011 годах под эгидой ООН прошел Международный год молодежи, в рамках которого в центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке и по всему миру состоялись мероприятия, отразившие вклад молодого поколения в осуществление Всемирной программы действий, касающейся молодежи. Кульминацией празднования Международного года стало заседание Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам молодежи (25–26 июля 2011 года, Нью-Йорк).

Сегодня молодежная повестка регулярно рассматривается на площадке Организации. В частности, вопросы молодежи занимают ЮНЕСКО, ЭКОСОС, Управление по молодежи ООН-Хабитат, Межведомственная сеть ООН по развитию молодежи. Одним из основных форматов является Молодежный форум ЭКОСОС ООН, традиционно проводимый в январе-феврале в штаб-квартире Организации в Нью-Йорке.

В 2017 году новым Посланником по делам молодежи при Генеральном секретаре ООН назначена представительница Шри-Ланки Джаятма Викраманаике (сменила на этом посту активиста из Иордании Ахмада аль-Хиндави). Задача Посланника - добиваться вовлечения молодежи в работу ООН на основных направлениях работы Организации: устойчивое развитие, права человека, мир и безопасность, гуманитарная деятельность.



*Молодежная политика постоянно находится в поле зрения
Организации Объединенных Наций*

В 2014 году в городе Баку прошел I Глобальный форум по молодежной политике, организованный при содействии Программы развития ООН, ЮНЕСКО и секретариата Посланника Генерального секретаря ООН по делам молодежи. В нем приняли участие порядка 700 участников из 150 стран мира.

Цель: привлечение внимания к проблемам молодых людей по всему миру, оценка сильных и слабых сторон молодежной политики разных стран и определение дальнейших направлений ее развития.



Первый Глобальный форум по молодежной политике – удачный формат обсуждения ключевых вопросов ее совершенствования и развития в современных государствах

В 2017 году накануне XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов в Москве прошла очередная международная встреча глав ведомств молодежной политики, представлявших более 70 государств – членов ООН. Участники встречи обменялись лучшими практиками реализации государственной молодежной политики и обсудили возможности осуществления программ сотрудничества по вопросам работы с молодежью, а также выработали алгоритмы совместных действий по решению глобальных проблем современности и развитию дружественных отношений между странами.



В канун проведения XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов в городе Москве собрались министры молодежной политики со всего мира

Европейский союз

Европейская молодежная политика считается одной из наиболее эффективных и проработанных.

В европейской концепции понятие «молодежь» имеет не только возрастные рамки, но и набор отдельных индивидуальных характеристик. В ряде статей Маастрихтского и Лиссабонского договоров закреплены приоритеты вовлечения молодежи в процессы развития интеграционного объединения. Эти статьи положили начало проекту «Молодежь для Европы», нацеленному на обеспечение открытого диалога между представителями власти и молодыми гражданами стран – членов ЕС.

В Европейской хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне

(2003 год) выделяется 14 основных направлений региональной (муниципальной) молодежной политики:

- организация досуга молодежи, поддержка молодежного спорта и молодежных общественных объединений;
- обеспечение занятости молодежи и борьба с молодежной безработицей;
- содействие решению жилищных и транспортных проблем молодежи и ее участию в формировании благоприятной среды обитания;
- содействие образованию и профессиональной подготовке молодежи, способствующей ее участию в общественной жизни;
- содействие международным молодежным обменам;
- охрана здоровья молодежи;
- обеспечение равенства между молодыми женщинами и мужчинами;
- специальная политика в отношении сельской молодежи;
- обеспечение возможностей для участия молодых граждан в культурной жизни и творческой деятельности;
- обеспечение участия молодежи и молодежных организаций в охране окружающей среды;
- борьба с насилием и профилактика преступности среди молодежи;
- недопущение дискриминации молодежи и ее отдельных групп;
- содействие половому воспитанию молодежи и планированию семьи;
- обеспечение молодежи доступа к информации о своих правах и обязанностях.

Совет Европы

В Совете Европы реализацией молодежных программ занимается Управление по делам молодежи. При организации также действует некоммерческая организация «Европейский молодежный форум», задачей которой является содействие решению проблем европейской молодежи.

До 2012 года Совет Европы регулярно проводил конференции европейских министров по делам молодежи, посвященные повышению осведомленности молодежи о демократии и успешному продвижению идей демократии по всему миру. Последняя конференция состоялась в 2012 году в Санкт-Петербурге.

Содружество Независимых Государств

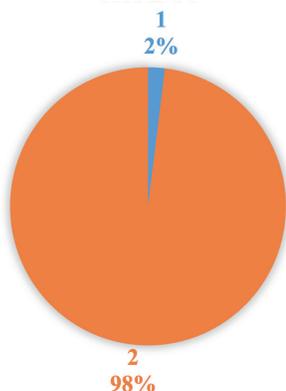
В рамках интеграционного объединения с 2005 года действует Совет по делам молодежи государств – участников Содружества Независимых Государств. В его работе участвуют представители от органов по делам молодежи и национальных советов (союзов) молодежных организаций Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Молодежь и парламенты: молодежный парламентаризм в интересах развития межпарламентской дипломатии

Выработка и эффективная реализация государственной молодежной политики – задача не только исполнительных, но и законодательных (представительных) органов государственной власти. Сотрудничество парламентов с молодежью, молодежными организациями – ее неотъемлемая часть.

На протяжении многих лет идет широкая дискуссия о механизмах взаимодействия парламентов с молодежью и роли молодежи в межпарламентской дипломатии.

МОЛОДЕЖЬ В ПАРЛАМЕНТЕ СТРАН МИРА

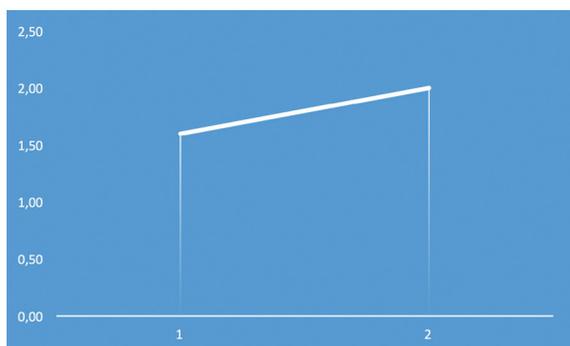


Доля участия молодежи до 30 лет в парламентах мира. Межпарламентский союз (IPU). 2016. (Источник: <https://www.ipu.org/our-work/youth/data-youth-participation>) Молодежь в возрасте до 30 лет составляет менее 2% от мировых депутатов.

Сегодня молодежный парламентаризм – это не только система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, но и социальный драйвер развития международного сотрудничества молодых людей, участвующих в парламентской деятельности своих стран.

Развитие молодежного парламентского движения способствует непосредственному участию молодежи в формировании образа будущего своих стран и всего мира. Молодежный парламентаризм:

- дает возможность молодежи принимать участие в законотворческой деятельности;
- позволяет законодательным органам власти получать объективную, из первых рук, информацию по всем вопросам повседневной жизни молодежи, учитывать ее в правотворческой работе;
- обеспечивает привлечение внимания широкой общественности к молодежи и ее проблемам, поиску путей их решения;
- выступает в качестве одного из инструментов развития кадрового потенциала, способствует формированию кадрового резерва депутатского корпуса;
- способствует воспитанию правовой и политической культуры молодежи.



Тенденция роста доли участия молодежи в парламентах различных стран. Межпарламентский союз (IPU). 2016. (Источник: <https://www.ipu.org/our-work/youth/data-youth-participation>). В 2014 году молодых парламентариев до 30 лет было 1,9% от общего числа депутатов. Сегодня эта цифра достигла 2%.

Общие подходы к развитию молодежного парламентаризма

Молодежные парламентские структуры сегодня действуют на всех уровнях. Созданы и функционируют межстрановые (межгосударственные), общегосударственные (федеральные), региональные, муниципальные, студенческие, ученические (школьные), локальные парламенты.

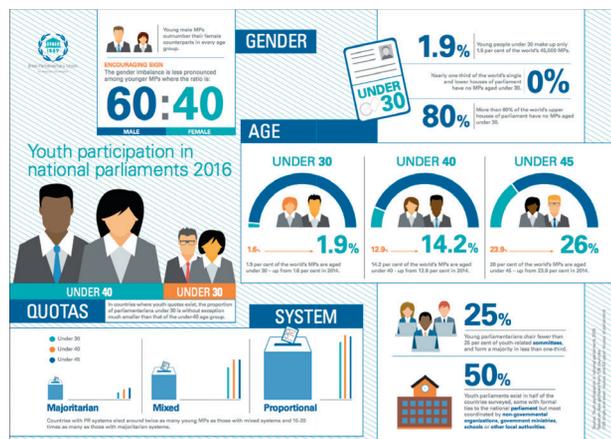
В ноябре 2017 года в Москве прошел первый Всероссийский парламентский форум молодежи Государственной Думы.



Первый Всероссийский парламентский форум молодежи Государственной Думы в цифрах.

Как правило, используются два подхода к их организации и функционированию:

- 1) молодежный парламент создается и работает на постоянной основе в течение установленного срока;
- 2) молодежный парламент созывается на так называемые молодежные парламентские сессии, состав участников которых значительно меняется от сессии до сессии.



Участие молодежи в национальных парламентах. Межпарламентский союз (IPU). 2016. (Источник: <https://ru.scribd.com/document/321432490/Youth-participation-in-national-parliaments-2016>)

Межгосударственные объединения молодых парламентариев

Межпарламентский союз

Значительные усилия по включению молодых людей со всего мира в межпарламентскую деятельность 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.

Руководящий орган форума, Совет форума, состоит из 12 представителей от 6 групп стран (по два – от каждой группы).

Сессии форума проходят на ежегодной основе в рамках ассамблей МПС.

Последняя сессия состоялась на 138-й Ассамблее МПС в Женеве (Швейцария), где обсуждались вопросы молодежной политики, направления деятельности молодежных организаций и парламентских структур, актуальные проблемы современности.



Форум молодых парламентариев Межпарламентского союза

Европейский молодежный парламент (European Youth Parliament)

Основан в 1987 году 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 для политических дебатов, международных встреч, политической образовательной работы и обмена мнениями для молодых европейцев из 35 стран. Под его эгидой проводится более 120 меро-

приятий в год по всей Европе, в ежегодных международных сессиях принимают участие более 250 человек. Помимо международных сессий, национальные комитеты стран – членов ЕМП организуют локальные мероприятия: региональные сессии и молодежные форумы.

Деятельность ЕМП на международном уровне осуществляется под эгидой Молодежного фонда Шварцкопф, патронажем председателя Европарламента.

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 (МПА) СНГ 22 ноября 2012 года. Является постоянно действующим консульгативным органом Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. ММПА СНГ состоит из молодежных парламентских делегаций государств – участников СНГ. Делегации обладают равными правами: у каждой – по одному голосу в Ассамблее.

Молодежная делегация формируется парламентами государств – участников МПА СНГ, делегирующими в ММПА СНГ депутатов национального, регионального и муниципального уровней в возрасте до 35 лет и представителей молодежных парламентов, молодежных общественных объединений и т. д.

29 марта 2013 года в г. Санкт-Петербурге (Россия) прошло первое заседание ММПА СНГ с участием около 300 молодых парламентариев.

26 июня 2017 года в Чолпон-Ате (Киргизия) состоялась девятая сессия ММПА СНГ. В повестке сессии – реализация молодежной политики в области противодействия терроризму, проявлениям национального и религиозного экстремизма в молодежной среде.

Основные задачи ММПА СНГ: вовлечение молодых парламентариев в развитие сотрудничества государств – участников СНГ в политической, экономической, гуманитарной, экологической, культурной и иных сферах; создание условий для диалога и обмена опытом молодых



Европейский молодежный парламент объединяет молодых людей всей Европы

парламентариев СНГ и представителей молодежных организаций; приобщение молодежи к парламентской дипломатии, повышение правовой культуры, социальной и гражданской активности молодого поколения.

Члены молодежных парламентских делегаций выступили инициаторами и разработчиками проекта модельного закона «О деятельности студенческих отрядов», проекта рекомендаций «О сотрудничестве между молодыми учеными государств – участников СНГ», рекомендаций по установлению и соблюдению стандартов требований к программам в сфере первичной профилактики социально опасных явлений в молодежной среде (приняты МПА СНГ 20 мая 2016 года). Молодые парламентарии также участвуют в экспертизе проектов модельных законов и иных документов, касающихся молодежи и молодежной политики, разрабатывают рекомендации по ним для МПА СНГ.

Одним из достижений ММПА СНГ стало проведение в Санкт-Петербурге Молодежного межпарламентского форума стран СНГ (октябрь 2014 года), поддержанного Советом МПА СНГ.



Расширение молодежного парламентского движения – ключевая задача Молодежной межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ

В декабре 2017 года на сессии Парламентского собрания Союза Беларуси и России создана Молодежная палата. В состав нового молодежного парламентского органа вошли по 20 представителей от каждой из стран, в возрасте, определяемом для молодежи национальным законодательством. Одной из целей деятельности Молодежной палаты является вовлечение молодых граждан Беларуси и России в процесс строительства Союзного государства. Ожидается, что первое заседание Молодежной палаты Союзного государства состоится в июне 2018 года.

Молодежный парламентаризм в БРИКС

Идея форума молодых парламентариев стран БРИКС появилась на полях молодежного саммита стран БРИКС в 2017 году в Пекине и была внесена в окончательный итоговый документ мероприятия.

В 2017 году в рамках 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге состоялся первый Форум молодых парламентариев стран БРИКС. В итоговый документ форума вошли рекомендации по развитию молодежной парламентской, экономической и электронной дипломатии, а также инициатива создания Международной ассоциации молодых парламентариев (МАМП).

В 2018 году запланировано проведение 2-го Форума молодых парламентариев стран БРИКС.

Совет молодежных парламентов «Евразийский диалог»

В 2015 году по инициативе Молодежного парламента при Государственной Думе Российской Федерации подписано Соглашение о сотрудничестве между молодежными парламентскими структурами стран евразийского пространства (Россия, Армения, Белоруссия, 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 работы над нормативными правовыми актами, разработка и реализация социально значимых проектов и программ.

В 2018 году к работе Совета «Евразийский диалог» подключились представители общественных организаций из Республики Молдова, Республики Кыргызстан, Республики Казахстан.

Молодежные парламенты: опыт Российской Федерации

Молодежная работа в Государственной Думе

В 2001 году в Государственной Думе был создан совещательный и консультативный орган – Общественная молодежная палата (Молодежный парламент).

В состав Общественной молодежной палаты на добровольной основе входили депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители органов законодательной и исполнительной власти, представители общероссийских и межрегиональных молодежных общественных объединений, профсоюзов и молодежных парламентов субъектов РФ. Основной целью ОМП было содействие деятельности Государственной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи.

В 2011 году Общественная молодежная палата получила дополнительное название – Молодежный парламент (МП). Общее руководство его деятельностью осуществляет Председатель Государственной Думы, который также является почетным председателем Молодежного парламента.

Основная цель МП – содействие деятельности Государственной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи.

Задачи МП включают: приобщение молодежи к парламентской деятельности, формирование правовой и политической культуры молодежи.

МП избирается сроком на 2 года. Избрание руководства осуществляется членами Молодежного парламента из своего состава.

МП состоит из представителей молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации в возрасте от 18 до 35 лет, избираемых по одному представителю от соответствующего органа.

МП имеет возможность напрямую работать со всеми профильными комитетами Государственной Думы и предлагать законодательные предложения. При этом указанные предложения касаются не только интересов молодежи, но и иных направлений.

С 2013 года МП реализует несколько крупных проектов. Так, с 2015 года молодые парламентарии с целью патриотического воспитания и повышения уровня исторической грамотности проводят тестирования по истории Отечества и истории Великой Отечественной войны (истории победы над фашизмом). За это время тест 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 выборной кампании. В 2017 году 126 участников проекта стали депутатами представительных органов власти муниципальных образований.

Проект «Государственно-частное партнерство в обеспечении жильем молодых семей» направлен на поддержку молодежи в обеспечении жильем. 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 МП рассказывает о своей работе на YouTube-канале «Молодежь о политике».

В рамках международной работы члены МП участвуют в международных мероприятиях и организациях.



Молодежная работа в Совете Федерации

В 2012 году при Совете Федерации создана Палата молодых законодателей в качестве постоянно действующего консультативного органа, осуществляющего свою деятельность на общественных началах.

Молодежная палата формируется из числа молодых депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и/или представительных органов муниципальных образований в возрасте от 18 до 35 лет включительно.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации направляют в состав Молодежной палаты по два кандидата из числа молодых депутатов: по одному от законодательного (представительного)

и от исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основные задачи Молодежной палаты: содействие работе Совета Федерации в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, а также выработка рекомендаций и подготовка предложений по законодательному решению проблем, затрагивающих права и законные интересы молодежи.

Основные функции Молодежной палаты:

- мониторинг федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего права и законные интересы молодежи;
- осуществление совместно с комитетами Совета Федерации экспертизы законопроектов, затрагивающих права и законные интересы молодежи;
- участие в парламентских слушаниях, круглых столах и других проводимых в Совете Федерации мероприятиях по проблемам, затрагивающим права и законные интересы молодежи;
- взаимодействие с молодежными общественными объединениями по вопросам деятельности Молодежной палаты;
- взаимодействие с международными молодежными общественными объединениями с целью обмена опытом в решении актуальных проблем молодежи.

Опыт молодежной парламентской работы в субъектах Российской Федерации

С 2016 года в регионах активно идет процесс создания советов молодых депутатов. Указанные организации включают депутатов в возрасте до 35 лет, представляющих депутатские корпуса различного уровня.

Молодежные парламенты муниципального уровня созданы в более чем 1900 муниципальных образованиях. Общая численность молодых парламентариев в России превышает 42 000 человек.

Первый молодежный парламент в России был создан в 1996 году в Республике Саха (Якутия). Одним из пионеров участия и развития молодежного парламентаризма в регионах России также является Общественная студенческая дума Тюменской области, появившаяся на базе Тюменского государственного университета и Тюменской областной думы.

На текущий момент молодежные парламенты созданы в 81 субъекте Российской Федерации, десять из них обладают правом законодательной инициативы (Еврейская автономная область, Самарская, Калужская, Томская, Волгоградская, Курганская, Тамбовская, Магаданская, Оренбургская области и Ставропольский край).

Основными формами работы региональных молодых парламентариев 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 вносятся десятки законопроектов в законодательные органы власти.

Общественная молодежная палата при Законодательном Собрании Еврейской автономной области инициировала пятнадцать законов области (восемь действуют в настоящее время).



Палата молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обсудила проект Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»

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 права учащихся на льготы.

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.

В 2017 году в Сочи прошел XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов – крупнейший молодежный проект в мире и самое масштабное мероприятие в современной истории России. Его участниками стали около 25 000 молодых людей из 188 стран мира.

Молодые парламентарии приняли участие во многих дискуссионных площадках фестиваля, стали одними из инициаторов принятия Манифеста «Образ будущего государственной молодежной политики России».



XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов сформировал образ будущего молодежи и молодежной политики в мире

Тезисы к обсуждению

1. Какова должна быть степень вмешательства государства в процессы, происходящие в молодежной среде?
2. Какие направления государственной молодежной политики следует считать приоритетными?
3. Какие формы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти с молодежью наиболее эффективны?
4. Как культура молодежного парламентаризма может повлиять на уровень заинтересованности молодежи в политической сфере? Какое место молодежный парламентаризм должен занимать в молодежной политике государства?
5. Какие глобальные проблемы молодежи выделяют молодые парламентарии?
6. Возраст молодых парламентариев: международный опыт.
7. Каким образом можно повысить роль молодежи в системе межпарламентского сотрудничества (парламентской дипломатии)? Какие перспективы несет в себе развитие молодежного парламентского измерения в международных организациях?
8. Как обеспечить синергию молодежных структур в межгосударственных интеграционных проектах? Насколько перспективно молодежное измерение интеграции?
9. Как молодежный парламентаризм и публичная дипломатия могут содействовать решению проблем глобальной повестки?

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Международное гуманитарное право: современные проблемы и перспективы развития

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Международное гуманитарное право: современные проблемы и перспективы развития

Постановка проблемы

Международное гуманитарное право, регулирующее ограничение средств и методов ведения войны и защиту жертв войны, прошло длительный путь становления. Ключевыми вехами в зарождении современного международного гуманитарного права являются битва при Сольферино 1859 года, свидетелем которой стал швейцарский гражданин Анри Дюнан, принятие Женевской конвенции о защите раненых и больных во время войны 1864 года и Санкт-Петербургской декларации об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 года, а также гаагских конвенций и деклараций 1899 и 1907 годов. В последующем военные технологии, характер вооруженных конфликтов, их стороны постоянно развивались, а вместе с ними развивалось и продолжает развиваться международное гуманитарное право.

Источниками современного международного гуманитарного права являются международные обычаи и международные договоры, включая ряд гаагских конвенций и деклараций 1899 и 1907 годов, женеvские конвенции о защите жертв войны 1949 года и дополнительные протоколы к ним, Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года и протоколы к ней, Конвенцию о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 года и протоколы к ней, Конвенцию о запрещении производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 года, Конвенцию о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении 1993 года. Они закрепляют принципы современного международного гуманитарного права: принцип пропорциональности, принцип проведения различия между гражданским населением и комбатантами, гражданскими и военными объектами, принцип военной необходимости, принцип запрета причинения излишних страданий, которые должны соблюдаться во всех современных вооруженных конфликтах.

Участниками многих из указанных договоров являются большинство государств. Безусловно, все эти международные договоры свидетельствуют о существенном вкладе мирового сообщества в предотвращение, смягчение ужасов войны. Данные источники были имплементированы в законодательство многих государств, включая Российскую Федерацию.

Однако, несмотря на эти достижения в международном праве и национальном законодательстве многих стран, в современных вооруженных конфликтах наблюдается множество проблем, связанных с несоблюдением участниками вооруженных конфликтов

установленных международным гуманитарным правом ограничений средств и методов войны и правил защиты жертв войны и гражданских объектов.

Несоблюдение принципов международного гуманитарного права привело к огромному числу жертв среди гражданского населения, уничтожению и разрушению гражданских объектов, культурных ценностей. Это невосполнимые утраты для миллионов людей, отдельных государств и человечества в целом.

Остро стоят проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, защиты журналистов, оказания гуманитарной помощи в современных вооруженных конфликтах.

В связи с разработкой и применением новых видов оружия, проведением миротворческих операций, созданием и использованием частных военных компаний возникают разногласия между государствами, экспертами относительно толкования и применения действующих норм. К сожалению, несоблюдение норм международного гуманитарного права и безнаказанность нарушителей воспринимается широкой общественностью как неэффективность самого этого права. Безусловно, это не так.

Вклад России в развитие МГП

Россия внесла большой вклад в развитие международного гуманитарного права. Санкт-Петербургская декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 года, принятая на созванной Россией конференции, стала первым международным договором, направленным на ограничение средств и методов ведения войны.

Другая прогрессивная и конструктивная инициатива России – предложение о созыве и проведении в 1874 году в Брюсселе конференции, на которой была разработана Брюссельская декларация о законах и обычаях сухопутной войны. Гаагские конференции мира 1899 и 1907 годов, на которых были приняты гаагские конвенции и декларации, устанавливающие правила ведения войны и мирного разрешения международных споров, были также созданы по инициативе России и успешно проведены благодаря российскому ученому, признанному во всем мире гению, профессору Федору Федоровичу Мартенсу. Задуманные как конференции по разоружению, они превратились в конференции мира.

Россия последовательно подтверждала важность и эффективность выдвижения своевременных инициатив по общим актуальным проблемам, связанным с вооруженными конфликтами, и предложений по их урегулированию на основе норм международного права. Бесспорна роль России в выдвижении собственных инициатив и согласовании позиций других государств на основе концепции всеобщего блага.

Развитие МГП: повестка для парламентариев

История развития международного права в целом и международного гуманитарного права в частности показала даже в самые сложные исторические периоды необходимость и возможность согласования позиций различных государств по вопросу формирования принципа воздержания от угрозы силой или ее применения, с одной стороны, и принципов регулирования войны – с другой. Несмотря на то, что не всегда государствам удавалось сразу принимать акты обязательного характера, тем не менее, закладывалась основа для будущих международных договоров.

Сегодня, на фоне серьезных противоречий между участниками современных вооруженных конфликтов, востребовано осознание необходимости продолжения такой работы.

Важнейшая задача на современном этапе – объединить усилия всего мирового сообщества для обеспечения соблюдения действующих норм международного гуманитарного права и его прогрессивного развития.

Необходимо использовать компетенции национальных парламентов в целях объективной глобальной оценки существующих практических и правовых

проблем современных вооруженных конфликтов и поиска путей их решения. Парламентская дипломатия может быть эффективным инструментом для разработки и выдвижения инициатив, направленных на решение указанных проблем.

Национальные парламенты несут особую ответственность в том, что касается имплементации норм международного гуманитарного права в национальное законодательство.

Необходимо комплексно проанализировать и сопоставить действующие нормы национального законодательства различных государств, в которых имплементированы нормы международного гуманитарного права, выявить существующие различия в подходах и правовые пробелы.

Межпарламентское сотрудничество должно быть направлено на разработку единых (гармонизированных) подходов в рамках имплементации норм международного гуманитарного права и усиление роли национальных законодателей в решении актуальных проблем, возникающих в связи с вооруженными конфликтами.

Деятельность каждого парламента, межпарламентское сотрудничество открывают уникальные возможности для продвижения проблематики, целей и принципов международного гуманитарного права, смягчения последствий войн для народов.

Принципы международного права, признанные статутом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого Трибунала¹

Принцип I

Всякое лицо, совершившее какое-либо действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, несет за него ответственность и подлежит наказанию.

Принцип II

То обстоятельство, что по внутреннему праву не установлено наказания за какое-либо действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, не освобождает лицо, совершившее это действие, от ответственности по международному праву.

Принцип III

То обстоятельство, что какое-либо лицо, совершившее действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, действовало в качестве главы государства или ответственного должностного лица правительства, не освобождает такое лицо от ответственности по международному праву.

Принцип IV

То обстоятельство, что какое-либо лицо действовало во исполнение приказа своего правительства или начальника, не освобождает это лицо от ответственности по международному праву, если сознательный выбор был фактически для него возможен.

Принцип V

Каждое лицо, обвиняемое в международно-правовом преступлении, имеет право на справедливое рассмотрение дела на основе фактов и права.

Принцип VI

Преступления, указанные ниже, наказуются как международно-правовые преступления:

а) Преступления против мира:

i) планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений;

ii) участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из действий, упомянутых в пункте i).

б) Военные преступления:

Нарушение законов и обычаев войны и, в том числе, но не исключительно, убийства, дурное обращение или увод на рабский труд или для других целей гражданского населения оккупированной территории, убийства или дурное обращение с военнопленными или лицами, находящимися в море, убийства заложников или разграбление

государственного, или частного имущества, бессмысленное разрушение городов и деревень или разорение, не оправдываемое военной необходимостью.

с) Преступления против человечности:

Убийства, истребление, порабощение, высылка и другие бесчеловечные акты, совершаемые в отношении гражданского населения, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам, если такие действия совершаются или такие преследования имеют место при выполнении какого-либо преступления против мира или какого-либо военного преступления, или в связи с таковыми.

Принцип VII

Соучастие в совершении преступления против мира, военного преступления или преступления против человечности, о которых гласит Принцип VI, есть международно-правовое преступление.

¹ Текст, принятый на второй сессии Комиссии в 1950 году и представленный Генеральной Ассамблеей как часть доклада Комиссии о работе указанной сессии.

Источник: Работа Комиссии международного права, третье издание, ООН, Нью-Йорк, 1982 год http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles.shtml

Источники международного гуманитарного права

1. Гагская конвенция (II) о законах и обычаях сухопутной войны, 29.07.1899.
2. Гагская декларация (IV,2) о неупотреблении снарядов, имеющих единственным назначением распространять удушающие или вредоносные газы, 29.07.1899.
3. Гагская декларация (IV,3) о неупотреблении легко разворачивающихся и сплюсчивающихся пуль, 29.07.1899.
4. Гагская конвенция (III) об открытии военных действий, 18.10.1907.
5. Гагская конвенция (IV) о законах и обычаях сухопутной войны, 18.10.1907.
6. Гагская конвенция (V) о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в сухопутной войне, 18.10.1907.
7. Гагская конвенция (VI) о положении неприятельских торговых судов при открытии военных действий, 18.10.1907.
8. Гагская конвенция (VII) об обращении торговых судов в военные, 18.10.1907.
9. Гагская конвенция (VIII) о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин, 18.10.1907.
10. Гагская конвенция (IX) о бомбардировке морскими силами во время войны, 18.10.1907.
11. Гагская конвенция (XI) о некоторых ограничениях в пользовании правом захвата в морской войне, 18.10.1907.
12. Гагская конвенция (XIII) о правах и обязанностях нейтральных держав в морской войне, 18.10.1907.
13. Гагская декларация (XIV) о запрещении метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров, 18.10.1907.
14. Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств, 17.06.1925.
15. Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, 08.08.1945.
16. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, 09.12.1948.
17. Женевская Конвенция (I) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, 12.08.1949.
18. Женевская Конвенция (II) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, 12.08.1949.
19. Женевская конвенция (III) об обращении с военнопленными, 12.08.1949.
20. Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны, 12.08.1949.
21. Дополнительный протокол (I) к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, 08.06.1977.

На второй части первой сессии Генеральная Ассамблея рассмотрела доклад Генерального Секретаря относительно присоединения к означенной Конвенции¹.

Для эффективного выполнения функций Организации и осуществления ее целей чрезвычайно важно, чтобы все Государства-Члены ввели в действие положения Конвенции. До тех пор пока Конвенция полностью не вступит в силу, придется считаться с возможностью неясностей, с недостаточной согласованностью в применении положений Конвенции в различных государствах и верооятно вынесения судебных решений и принятия административных мер, неблагоприятно отражающихся на положении Объединенных Наций в стране их местонахождения и в других странах.

Поэтому Генеральная Ассамблея *предлагает* Членам Объединенных Наций присоединиться в кратчайший срок к Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций; *рекомендует* Членам Организации, наряду с их присоединением к Конвенции, руководствоваться по мере возможности положениями Конвенции в своих отношениях с Объединенными Нациями, их должностными лицами, представителями Членов Организации и экспертами, находящимися в командировках по делам Организации.

Пятьдесят пятое пленарное заседание, 11 декабря 1946 г.

94 (I). ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ЕГО КОДИФИКАЦИЯ

Генеральная Ассамблея *принимает* обязательство, возложенное на нее абзацем (а) пункта 1, статьи 13 Устава, организовать исследование и делать рекомендации с целью содействия прогрессивному развитию международного права и его кодификации; *уменьшает* необходимость тщательного и всестороннего изучения всего, что было уже достигнуто в этой области, а равно изучение проектов и деятельности официальных и неофициальных учреждений, направляющих свои усилия для содействия прогрессивному развитию и формулировке публичного и частного международного права, и необходимости составления доклада о методах, при помощи которых Генеральная Ассамблея могла бы наиболее целесообразно выполнить обязательство, предусмотренное вышеуказанным положением Устава.

Поэтому *поставляет* учредить Комитет, состоящий из семнадцати Членов Объединенных Наций, назначаемых Генеральной Ассамблеей по рекомендации ее Председателя, с тем, чтобы каждый из этих Членов Объединенных Наций имел в Комитете одного представителя;

порукает Комитету изучить:

а) методы, при помощи которых Генеральная Ассамблея должна содействовать прогрессивному развитию международного права и его последующей кодификации;

б) методы, при помощи которых можно достигнуть сотрудничества различных органов Объединенных Наций для выполнения указанной задачи;

в) методы привлечения к сотрудничеству тех государственных и международных учреждений, которые могут оказать содействие в достижении указанной цели; и представить об этом доклад Генеральной Ассамблее на ближайшей очередной сессии; *предлагает* Генеральному Секретарю оказывать Комитету содействие, в котором Комитет может нуждаться при выполнении своей работы.

Пятьдесят пятое пленарное заседание, 11 декабря 1946 г.

На том же пленарном заседании Генеральная Ассамблея, по рекомендации своего Председателя, назначила в Комитет следующие государства:

Аргентину, Австралию, Бразилию, Китай, Колумбию, Египет, Францию, Индию, Нидерланды, Панаму, Польшу, Швецию, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Венесуэлу и Югославию.

95 (I). ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА, ПРИЗНАННЫХ СТАТУТОМ НЬЮРБЕРГСКОГО ТРИБУНАЛА

Генеральная Ассамблея *принимает* обязательство, возложенное на нее абзацем (а) пункта 1, статьи 13 Устава, относительно организации исследования и выработки рекомендаций в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации; *принимает к сведению* Соглашение об учреждении Международного военного трибунала для привлечения к ответственности и наказания главных военных преступников стран оси в Европе, подписанное в Лондоне 8 августа 1945 г., и приложенный к нему Статут, а равно и то обстоятельство, что ана-

139

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН

22. Дополнительный протокол (II) к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, 08.06.1977.
23. Дополнительный протокол (III) к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы, 08.12.2005.
24. Соглашение о защите учреждений, служащих целям науки и искусства, а также исторических памятников (Пакт Рериха), 15.04.1935.
25. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, 14.05.1954.
26. Протокол к Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, 14.05.1954.
27. Второй протокол к Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, 26.03.1999.
28. Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, 26.11.1968.
29. Конвенция о запрещении производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинного оружия и об их уничтожении, 16.12.1971.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН

Организация Объединенных Наций A/RES/60/147

 **Генеральная Ассамблея**

Dist.: General
21 March 2006

Шестидесятая сессия
Пункт 71 а повестки дня

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 16 декабря 2005 года

[по докладу Третьего комитета (A/60/509 и Add.1)]

60/147. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права

Генеральная Ассамблея,

руководствуясь Уставом Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларацией прав человека¹, Международными пактами о правах человека² и другими соответствующими договорами по правам человека, а также Венской декларацией и Программой действий³,

и вновь подтверждая важное значение систематического и тщательного рассмотрения на национальном и международном уровнях вопроса о средствах правовой защиты и возмещении ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права,

признавая, что, уважая право жертв на использование средств правовой защиты и возмещение ущерба, международное сообщество поддерживает в жертвах, лиших, оставшихся в живых, и в будущих поколениях людей чувство веры и вновь подтверждает международное право в этой области,

напоминая о принятии Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/55 от 19 апреля 2005 года⁴ и Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2005/30 от 25 июля 2005 года, в которой

¹ Резолюция 217 А (III).
² Резолюция 2200 А (XXI), приложение.
³ A/CONF.157/24 (Part I), глава III.
⁴ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 3 (E/2005/23), глава II, раздел А.*

05-49644

Организация Объединенных Наций A/RES/66/99

 **Генеральная Ассамблея**

Dist.: General
27 February 2012

Шестидесят шестая сессия
Пункт 81 повестки дня

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 9 декабря 2011 года

[по докладу Шестого комитета (A/66/473)]

66/99. Последствия вооруженных конфликтов для договоров

Генеральная Ассамблея,

рассмотрев главу VI доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят третьей сессии¹, в которой содержится проект статей о последствиях вооруженных конфликтов для договоров,

отмечая, что Комиссия международного права постановила рекомендовать Генеральной Ассамблее принять к сведению проект статей о последствиях вооруженных конфликтов для договоров в одной из резолюций и включить проект статей в приложение к этой резолюции, а также изучить на более поздней стадии вопрос о разработке конвенции на основе этого проекта статей²,

подчеркивая непреходящее значение кодификации и прогрессивного развития международного права, о которых говорится в пункте 1 а статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций,

отмечая, что тема последствий вооруженных конфликтов для договоров имеет важное значение в отношениях между государствами,

1. приветствует завершение Комиссией международного права работы по теме последствий вооруженных конфликтов для договоров и принятие ею проекта статей, а также подробного комментария по данному вопросу³;

2. выражает признательность Комиссии международного права за то, что она продолжает вносить вклад в кодификацию и прогрессивное развитие международного права;

3. принимает к сведению представленные Комиссией международного права статьи о последствиях вооруженных конфликтов для договоров, текст которых содержится в приложении к настоящей резолюции, и предлагает их

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/66/10).*
² Там же, пункт 97.

11-46478

Просьба отправить на вторичную переработку

Организация Объединенных Наций A/RES/67/154

 **Генеральная Ассамблея**

Dist.: General
13 March 2013

Шестидесят седьмая сессия
Пункт 67 а повестки дня

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 20 декабря 2012 года

[по докладу Третьего комитета (A/67/455)]

67/154. Геронизация нацизма: недопустимость определенных видов практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Генеральная Ассамблея,

руководствуясь Уставом Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларацией прав человека¹, Международным пактом о гражданских и политических правах², Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации³ и другими соответствующими договорами по правам человека,

ссылаясь на положения резолюций Комиссии по правам человека 2004/16 от 16 апреля 2004 года⁴ и 2005/5 от 14 апреля 2005 года⁵ и соответствующих резолюций Совета по правам человека, в частности резолюций 7/34 от 28 марта 2008 года⁶, 18/15 от 29 сентября 2011 года⁷ и 21/33 от 28 сентября 2012 года⁸, а также резолюций Генеральной Ассамблеи 60/143 от 16 декабря 2005 года, 61/147 от 19 декабря 2006 года, 62/142 от 18 декабря 2007 года, 63/162 от 18 декабря 2008 года, 64/147 от 18 декабря 2009 года, 65/199 от 21 декабря 2010 года и 66/143 от 19 декабря 2011 года по этому вопросу и ее резолюций 61/149 от 19 декабря 2006 года, 62/220 от 22 декабря 2007 года, 63/242 от 24 декабря 2008 года, 64/148 от 18 декабря 2009 года, 65/240 от

¹ Резолюция 217 А (III).
² См. резолюцию 2200 А (XXI), приложение.
³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, No. 9464.
⁴ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2004 год, Дополнение № 3 (E/2004/23), глава II, раздел А.*
⁵ Там же, 2005 год, *Дополнение № 3 (E/2005/23), глава II, раздел А.*
⁶ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 53 (A/63/53), глава II.*
⁷ Там же, *шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 53А (A/66/53/Add.1 и Corr.1), глава II.*
⁸ Там же, *шестьдесят седьмая сессия, Дополнение № 53А (A/67/53/Add.1), глава II.*

12-48786

Просьба отправить на вторичную переработку

Организация Объединенных Наций A/RES/72/121

 **Генеральная Ассамблея**

Dist.: General
18 December 2017

Семьдесят вторая сессия
Пункт 86 повестки дня

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 7 декабря 2017 года

[по докладу Шестого комитета (A/72/465)]

72/121. Последствия вооруженных конфликтов для договоров

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свою резолюцию 66/99 от 9 декабря 2011 года, в которой она приняла к сведению и предложила внимательно правительств статьи о последствиях вооруженных конфликтов для договоров, содержащиеся в приложении к этой резолюции, а также на свою резолюцию 69/125 от 10 декабря 2014 года,

отмечая, что Комиссия международного права постановила рекомендовать Генеральной Ассамблее принять к сведению проект статей о последствиях вооруженных конфликтов для договоров в одной из резолюций и включить проект статей в приложение к этой резолюции, а также изучить на более поздней стадии вопрос о разработке конвенции на основе этого проекта статей¹,

подчеркивая непреходящее значение кодификации и прогрессивного развития международного права, о которых говорится в пункте 1 а статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций,

отмечая, что тема последствий вооруженных конфликтов для договоров имеет важное значение в отношениях между государствами,

принимая во внимание комментарии правительств² и обсуждение этой темы в Шестом комитете на шестьдесят девятой и семьдесят второй сессиях Генеральной Ассамблеи³,

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/66/10), пункт 97.*
² См. A/72/96.
³ См. A/C.6/69/SR.18 и A/C.6/72/SR.17.

17-22163 (R) 181217 181217

Просьба отправить на вторичную переработку

30. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, 10.12.1976.

31. Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 10.10.1980.

32. Поправки к статье 1 Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 21.12.2001.

33. Протокол (I) о необнаруживаемых осколках, 10.10.1980.

34. Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств, 10.10.1980.

35. Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, 03.05.1996.

36. Протокол (III) о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия, 10.10.1980.

37. Протокол (IV) об ослепляющем лазерном оружии, 13.10.1995.

38. Протокол (V) по взрывоопасным пережиткам войны, 28.11.2003.

39. Конвенция о правах ребенка, 20.11.1989.

40. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, 25.05.2000.

41. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, 13.01.1993.

Справочные материалы

Анри Дюнан

8 мая 1828 – 30 октября 1910

Жан Анри Дюнан – швейцарский предприниматель и общественный деятель. Фактический инициатор создания ныне международной гуманитарной организации Международного комитета Красного Креста.

Биография

Швейцарский предприниматель и общественный деятель, Жан Анри Дюнан родился 8 мая 1828 года в Женеве в состоятельной семье.

В 18 лет Дюнан присоединился к популярной в то время в Женеве евангелистской организации «Пробуждение». Позже он принимал активное участие в работе Христианской ассоциации молодежи (ИМКА).

Понимая, что средства к существованию невозможно получить одной лишь благотворительностью, Дюнан начал работать в представительстве одного из крупнейших женевских банков в Северной Африке и Сицилии. Продолжая и свою благотворительную деятельность, он основал отделение ИМКА в Алжире.

В 1859 году Дюнан решил начать собственное дело, обзавелся обширным участком земли в Алжире, где рассчитывал разводить скот и заниматься земледелием.

Во время австро-итало-французской войны в 1859 году Дюнан, оказавшись свидетелем сражения при Сольферино (24 июля), помогал спасать раненых. Свои впечатления он описал в книге «Воспоминания о Сольферино» (Un Souvenir de Solfrino, 1862), в которой выдвинул проект организации международного комитета помощи раненым.

Книга оказала сильнейшее воздействие на многих людей. Со всех концов Европы к Дюнану стали приходить письма. Его идеи начинают воплощаться в жизнь. В феврале 1863 года в Женеве был организован небольшой комитет по созданию добровольных обществ помощи раненым, который вскоре преобразится в ныне существующую международную организацию Международный комитет Красного Креста. Он рассылал письма правительствам разных стран, излагая свои идеи, лично встречался со многими из них. Благодаря его усилиям 26 октября 1863 года 39 делегатов из 16 стран встретились в Женеве.

Они подписали договор, известный как Женевская конвенция, в который вошли такие важнейшие положения, как гарантия неприкосновенности для тех, кто оказывает помощь, введение для этих людей опознавательного знака красный крест на белом фоне (видоизмененный швейцарский флаг – как знак признательности стране, представитель которой выдвинул эти идеи).



Поглощенный своей гуманитарной деятельностью, он забросил свой алжирский бизнес и в 1867 году обанкротился.

В 1871 году, во время франко-прусской войны, Дюнан основал Общество провидения, в задачу которого входила защита военнопленных; его отделения были созданы во Франции, Англии, Бельгии, Баварии, США.

В 1874 году Анри Дюнан стал инициатором кампании против работорговли, которая все еще процветала в отдельных частях Африки, в Египте, Турции, Афганистане. Хотя рабство в Европе было запрещено законом, в 1875 году британское Адмиралтейство предписало капитанам возвращать беглых рабов их владельцам. Как член антирабовладельческого общества, Дюнан организовал акции протеста, и новые инструкции были отменены.

Обанкротившийся Дюнан жил в уединении, появляясь в свете нечасто. Для сбора средств в пользу Всемирного альянса он некоторое время читал лекции в Англии. Забытый друзьями, он поселился в Южной Англии, хотя некоторое время прожил в Париже, где состоял секретарем Французского общества друзей мира Фредерика Пасси. Затем вернулся в Швейцарию и начал странствовать от деревни к деревне в поисках пропитания. В 1892 году он поселился в Хайденском приюте, где и провел остаток жизни.

После долгих лет безвестности его отыскал журналист Вильгельм Зондреггер; его интервью с Дюнаном было перепечатано многими европейскими газетами. Узнав о бедственном положении Дюнана, русская императрица назначила ему небольшую пенсию, ему было предложено сотрудничество с пацифистским журналом.

В 1901 году Анри Дюнан стал первым лауреатом Нобелевской премии мира, которую он разделил с Фредериком Пасси. Болезнь помешала ему выехать из Хайдена для участия в церемонии награждения.

Поскольку семьи Дюнан так и не создал, все средства, полученные от Нобелевского комитета, он завещал филантропическим организациям Норвегии и Швеции. Дюнан учредил также бесплатную койку для бедных в Хайденском приюте, в котором он провел последние 18 лет своей жизни. Скончался Жан Анри Дюнан в городе Хайдене (кантон Аппенцелль-Ауссерроден, Швейцария) 30 октября 1910 года.

Над его могилой стоит надгробный камень, изображающий опустившегося на колени человека, подающего воду раненому солдату.

День рождения Анри Дюнана – 8 мая – отмечается как Международный день Красного Креста и Красного Полумесяца.

В 2006 году о нем был снят телевизионный художественный фильм Henry Dunant: Du rouge sur la croix.

Ф. Ф. Мартенс
российский профессор,
юрист-международник
(1845–1909)

Федор Федорович Мартенс, профессор Санкт-Петербургского университета – автор уникального труда «Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами», посвященного отношениям России с Австрией, Германией, Англией и Францией (15 томов 1874–1909 годов), а также широко известного двухтомного курса «Современное право цивилизованных народов», опубликованного в 1882–1883 годах, переведенного на многие иностранные языки. Этот курс оценивался как первый фундаментальный труд, охвативший всю систему существовавшего международного права.



Ф. Ф. Мартенсом также опубликовано огромное число очерков. Будучи членом Русского императорского исторического общества, он полагал, что только история может быть твердой почвой для международно-правовых концепций. Российский ученый В. В. Пустогаров, известный исследователь жизни Ф. Ф. Мартенса, указывал: «Публицистика Мартенса отличалась соединением острых проблем текущей политики с научными концепциями в области международного права... В целом юрист Мартенс предстает как крупный и оригинальный публицист своего времени. Его публицистика оказала влияние и на развитие науки международного права, на формирование правового сознания во многих странах»¹. В. В. Пустогаров также выделял чрезвычайно редкую черту, присущую очеркам Мартенса, которая сделала его известным в Европе профессором, – «взгляд на мировые события и внешнюю политику с позиций международного права»².

Ф. Ф. Мартенс полагал, что «в основании международного права лежат фактически, реальные жизненные отношения, в которых народы в данное время состоят между собой, и с этой точки зрения каждый международный закон имеет настолько разумное основание и право на существование, насколько соответствует действительным, разумным жизненным отношениям между народами»³. Мартенс был убежден, что главной является идея международного общения, что она концентрирует наиболее важные интересы всех цивилизованных государств.

Ф. Ф. Мартенс был автором Брюссельской декларации 1874 года, на основе которой была разработана Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1899 года. С 1884 года он стал постоянным представителем России на конференциях Красного Креста. Ф. Ф. Мартенс был направлен на первую (1893 год) – четвертую (1904 год) Гагскую конференцию по международному частному праву, принял активное участие в подготовке Берлинской конференции по Африке (1884–1885 годы). Кроме того, Ф. Ф. Мартенс завоевал большой авторитет как арбитр в межгосударственных спорах. В 1874 году Мартенс был избран членом Института международного права, созданного в Генте в 1873 году.

Ф. Ф. Мартенс по праву считается «душой Гагских конференций мира» 1899 и 1907 годов. Гагские конференции были успешно подготовлены и проведены во многом благодаря профессионализму, гениальному уму, авторитету и усердию Ф. Ф. Мартенса, составившему программы гагских конференций. Они были задуманы как конференции по разоружению, но превратились в конференции мира. Ф. Ф. Мартенс реалистично смотрел на возможности данных форумов, учитывая позиции государств, и полагал, что значение гагских конференций должно состоять в уменьшении опасности войны, смягчении ее ужасов, в укреплении международной законности путем достижения самого широкого согласия государств.

Ф. Ф. Мартенс смотрел на гагские конференции «исключительно как на правительственные попытки организовать и упорядочить взаимоотношения народов на пользу мира и лучшего взаимного общения», но не думал, что «какой-либо международной конференции удастся водворить вечный мир и привести к разоружению»⁴.

Мартенс предотвратил провал первой Гагской конференции, «предложив вместо оказавшейся неосуществимой первоначальной программы («положить предел непрерывным вооружениям») новую, в которой сокращение вооружений составляло лишь один из восьми пунктов, намечавших пересмотр норм права войны и регламентацию мирных средств разрешения споров. Причем Мартенс был инициатором создания нового института международного права – международных следственных комиссий»⁵.

Известно, что для подготовки второй Гагской конференции Ф. Ф. Мартенс и барон Нольде совершили европейское турне, в ходе которого были проведены важнейшие переговоры с главами государств и правительств, министрами иностранных дел и другими официальными и неофициальными лицами в Берлине, Париже, Лондоне, Гааге, Риме, Вене, позволившие понять позиции ведущих стран по готовящейся повестке дня.

Уникальным вкладом Ф. Ф. Мартенса в развитие международного гуманитарного права и международного права в целом стала «оговорка Мартенса». В связи с тем, что на первой Гагской конференции государства не могли договориться по всем вопросам, Ф. Ф. Мартенс предложил включить в преамбулу Конвенции (IV) 1899 года положение, согласно которому «в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания». Это положение, подтверждающее уникальную роль международного обычая, было также включено в ряд последующих международных договоров (преамбула Конвенции (IV) 1907 года, ст. 63, 62, 142, 158 Женевских конвенций I–IV 1949 года соответственно, ст. 1 Дополнительного протокола I 1977 года, преамбула Дополнительного протокола II 1977 года, преамбула Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие).

Мартенс полагал, что «международное право только тогда будет стоять на твердом фундаменте, когда естественные и исторические законы развития народов будут выяснены»; «тогда только международные отношения перестанут быть шаткими, и народам не будут навязываться в трактатах оковы, которые могут препятствовать естественному и неуклонному их развитию. Международные договоры, сообразуемые с условиями культурного развития народов, не будут содержать в себе зародыши неминуемого их нарушения и устранения»⁶.

Примечательно также, что Мартенсу и американскому послу в Петербурге и Берлине Э. Д. Уайту пришла идея о строительстве Дворца мира в Гааге. Американский «стальной король» Э. Карнеги, друживший с Э. Д. Уайтом, сделал крупное пожертвование в поддержку идеи мира между народами⁷.

В настоящее время в этом здании размещается Международный суд ООН и Постоянная палата третейского суда, а также Гагская академия международного права, идея создания которой возникла в ходе Гагской конференции 1907 года. Впоследствии нидерландский юрист, нобелевский лауреат 1911 года Т. М. К. Ассер направил часть своей премии на создание Академии, которая начала работу в 1923 году. Сейчас это международный центр обучения и исследования международного публичного и частного права.

В конце жизни Ф. Ф. Мартенс писал в своем дневнике: «Горжусь, что помогал создавать по мере сил основы для общей жизни народов. Я спокойно могу закрыть свои глаза. Ни в России, ни во всем остальном мире меня не забудут после моей смерти, и моя деятельность на пользу развития международного права не будет забыта»⁸.

¹ Пустогаров В. В. Ф. Ф. Мартенс – творец международного права // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 108.

² Пустогаров В. В. Федор Федорович Мартенс – юрист, дипломат. – 2-е изд., доп. – М.: Междунар. отношения, 1999. – С. 34.

³ Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. – СПб., 1887. – С. 16.

⁴ Пустогаров В. В. Федор Федорович Мартенс – юрист, дипломат. – 2-е изд., доп. – М.: Междунар. отношения, 1999. – С. 242.

⁵ Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / Научный редактор, автор биографического очерка и составитель библиографии У. Э. Батлер. Отв. редактор и автор предисловия В. А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2005. – С. 399.

⁶ Там же. С. 402.

⁷ Euffinger A. The Hague International Centre of Justice and Peace. The Hague. Jongbloed Law Booksellers. 2003. Pp. 27–37.

⁸ Пустогаров В. В. Федор Федорович Мартенс – юрист, дипломат. – 2-е изд., доп. – М.: Междунар. отношения, 1999. С. 3 и 266.

Аналитические материалы подготовлены Московским государственным институтом международных отношений (университетом) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», Национальным исследовательским институтом мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, независимым фондом «Центр политических технологий», Институтом Африки Российской академии наук, Российским университетом дружбы народов.



The analytical materials have been prepared by the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, the National Research University Higher School of Economics, the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences, the Independent Fund “Center for Political Technologies”, the Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, the RUDN University.

