



Volume 17
№ 2 (59) 2021

Научно-правовое издание

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Франческо Адорнато – профессор, ректор Университета г. Мачерата, Италия

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

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

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

Ван Чэньсин – научный сотрудник Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Китайской академии общественных наук, программный менеджер Всекитайской ассоциации по изучению России, Восточной Европы и Центральной Азии, Китай

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

Гао Ченг – профессор, главный редактор, журнал современных исследований Азиатско-Тихоокеанского региона, Китай

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

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

Эмилианидис Ахилл – профессор, декан юридического факультета Университета Никосии, Кипр

Енгибарян Р.В. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия

Ендольцева А.В. – профессор кафедры правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор, Россия

Ие Хайлинь – профессор, руководитель исследований Южной Азии, Национальный институт международной стратегии, Китайская академия общественных наук, Китай

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

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

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

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

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

Доктор Душан Павлович – факультет политических наук Белградского университета, Сербия

Потьер Андре Тимоти – профессор кафедры международного права МГИМО МИД России, Ph.D., Россия

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

Субочев В.В. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

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

Тяги Парул – преподаватель кафедры бизнеса и менеджмента Джайпурского национального университета, Ph.D. (менеджмент), Джайпур, Индия

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

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

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО

корректор – Т.М. Срапян

компьютерная верстка – Д.Е. Волков

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

3 Т.Н. Литвинова

Территориальные споры на Северном Кавказе как источник региональной нестабильности

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

13 Д.В. Иванов, В.В. Пчелинцева

Международная защита и поощрение прав человека в Организации исламского сотрудничества: современные тенденции

23 А.И. Гончаров, А.О. Иншакова

Развитие цифровых технологий таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на пространстве ЕАЭС

33 К.В. Карпенко

Принцип конституционной самобытности (идентичности) и институциональная автономия государства

42 С.Г. Еремин

Современная система источников финансового права России

53 Г.М. Хамитова, А.И. Хабиров

Правовое регулирование утилизации медицинских отходов в зарубежном праве

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

61 М.И. Иванова

Систематизация государственных рекомендательных систем на основе мирового опыта

70 М.В. Сергеева

Трилемма «бедности» через призму виктимности



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

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

EDITORIAL BOARD:

Francesco Adornato – Professor, Rector, University of Macerata, Italy
Tatyana A. Alekseyeva – Head of the Department of Political Theory, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Philosophy, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Tatyana Yu. Ampleeva – Professor of the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Russia
Fabrizio D'Ascenzo – Professor, Vice-Rector, Sapienza University of Rome, Italy
Wang Chenxing – Ph.D, Assistant Professor (Research Fellow) of Institute of Russia, East Europe and Central Asia, Chinese Academy of Social Sciences; Program Manager of Chinese Association for Russian, East European and Central Asian Studies, China
Oksana V. Gaman-Golutvina – Head of the Department of Comparative Political Sciences, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Gao Cheng – Professor, Executive chief editor, Journal of Contemporary Studies of Asia and Pacific, China
Dmitry V. Gribanov – Doctor of Law, Associate Professor, Vice-Rector for Academic Affairs, Ural State Law University, Russia
Prof. Dr. Stephen Guangpeng Dong – China University of Public Relations, Dean of the Faculty of Continuing Education, Professor in Communication and Leadership, National School of Management, China
Achilles C. Emilianides – Professor, Dean School of Law, University of Nicosia, Cyprus
Robert V. Yengibaryan – Doctor of Law, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Alla V. Yendoltseva – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, Doctor of Law, Professor, Russia
Ye Hailin – Professor, Editorial chief of South Asia Studies, National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, China
Sergei G. Kamolov – Head of the Department of Public Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Russia
Yu. K. Krasnov – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Russia
Jose A. Morande Lavin – Director of Institute of International Studies, University of Chile, Chile
Marina M. Lebedeva – Head of the Department of World Political Processes, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Artem V. Malgin – Vice-Rector for Development, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Russia
Dušan Pavlović – Associate Professor, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia
Potier André Timothy – Professor with the Department of International Law, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Ph.D., Russia
Henry T. Sardaryan – Dean of the Faculty of Administration and Politics, Doctor of Political Sciences, Russia
Vitaly V. Subochev – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
Anatoly V. Torkunov – Rector of MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Academician with the Russian Academy of Sciences, Russia
Tyagi Parul – Jaipur National University, Lecturer of the Chair "Business and Management", Ph.D. (Management), India
Dr. Gerhard Schnyder – Royal College of London, Faculty of Management and Business, Ph.D. in Political Science, United Kingdom
Mark L. Entin – Head of the Department of European Law, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
EXECUTIVE SECRETARY – Vladimir E. Berezko
Proofreading – Tamara M. Shrapyan
Computer layout – Dmitry E. Volkov

CONTENTS

CURRENT PROBLEMS MODERN CIVILIZATION

- 3 **Tatiana N. Litvinova**
Territorial disputes in the North Caucasus as a source of regional instability

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 13 **Dmitry V. Ivanov, Valeria V. Pchelintseva**
International human rights protection and promotion in the Organization of Islamic Cooperation: modern trends
- 23 **Alexander I. Goncharov, Agnessa O. Inshakova**
Development of digital technologies for customs regulation of foreign economic activity in the EAEU
- 33 **Konstantin V. Karpenko**
Constitutional identity and institutional autonomy of state
- 42 **Sergey G. Eremin**
Modern system of sources of financial law in Russia
- 53 **Gulnara M. Khamitova, Artur I. Khabirov**
Legal regulation of medical waste disposal in foreign law

ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 61 **Maria I. Ivanova**
Recommender systems in the public administration: methodological overview and conceptualization
- 70 **Maria V. Sergeeva**
«Poverty» trilemma through victimization concept

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

С сетевым изданием «Право и управление. XXI век.

Электронное издание» можно ознакомиться по адресу: www.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

The "Journal of Law and Administration" journal is included in the List of the reviewed scientific editions which publish the major research results of doctorate and candidate of science degree dissertations.

The Internet edition of the "Journal of Law and Administration" is available at: www.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ КАК ИСТОЧНИК РЕГИОНАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Татьяна Литвинова*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-3-12



Введение. Статья посвящена территориальным межэтническим спорам на Северном Кавказе Российской Федерации, как «замороженным», так и продолжающимся, и их влиянию на региональные политические процессы.

Материалы и методы. В качестве теоретико-методологических оснований исследования выступает концепция этнических границ и социальной дистанции Ф. Барта, работы по этнополитической конфликтологии Д. Горовица, М. Тофта, Д. Лейка и Д. Ротшильда, а также исследования российских этноконфликтологов А.В. Авксентьева, Д.А. Дмитриева и других. Для Северного Кавказа вопрос владения землей, исторической территорией народа всегда был болезненным, выступал главной причиной и фактором межэтнической дистанции. Данное исследование основано на: 1) анализе официальных документов федеральных и региональных органов власти; 2) изучении деклараций этнических движений и интервью политических деятелей; 3) мониторинге СМИ; 4) методе классификации и ситуационном анализе.

Результаты исследования. Рассмотренные территориальные споры на Северном Кавказе могут быть классифицированы с точки зрения факторов, лежащих в основе конфликтов: территориальные споры как последствия депортации (Северная Осетия и Ингушетия, Дагестан); проблема разделенных народов (лезгины); споры из-за неурегулированной собственности на землю (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Дагестан); споры по административным границам (Чечня и Ингушетия, Чечня и Дагестан).

Обсуждение и заключение. Учитывая факт привязанности северокавказских народов к «исторической территории», разрешение территориальных споров должно проводиться с бережным отношением к исторической памяти, с привлечением согласительных процедур, имеющих прочные традиционные основы в северокавказских обществах. Территориальная неурегулированность и обиды ведут к этнической мобилизации, росту протестных настроений и региональной политической нестабильности, поэтому земельные вопросы должны решаться открыто с привлечением широких слоев общественности. Это поможет избежать столкновений на этнотерриториальной основе и повысит доверие население власти.

* Литвинова Татьяна Николаевна, доктор политических наук, профессор кафедры регионального управления и национальной политики Одинцовского филиала МГИМО МИД России
e-mail: tantin@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-5382-3751

Введение

Российская Федерация – сложносоставное государство, сочетающее региональное административно-территориальное деление с этническими границами проживания некоторых народов. Потенциал территориальных споров особенно высок на Северном Кавказе Российской Федерации, что отчасти обусловлено отсутствием четких этнических границ, а также последствиями советской национальной политики: произвольными территориальными изменениями, насильственной депортацией целых народов в период Великой Отечественной войны и ликвидацией их автономий. В результате в регионе наблюдается несколько очагов напряженности, связанных с территориальными претензиями этнических групп друг другу.

Статья посвящена территориальным межэтническим спорам на Северном Кавказе Российской Федерации, «замороженным» и продолжающимся в настоящее время, и их влиянию на региональные политические процессы.

Методология

Исследования межэтнических конфликтов в сложносоставных обществах основаны на теории этнических границ и изучении социальной и культурной дистанции. Концепция «этнической границы» появилась в конце 1960-х годов в работе известного норвежского ученого Ф. Барта [13]. «Этническая принадлежность» рассматривалась им как форма социальной организации культурных различий. По мнению Ф. Барта, «этническая граница» связана со снижением межгрупповой толерантности и накладывает ограничения на межэтническое взаимодействие. В свою очередь Д. Горовиц считает, что «территориальные границы определяют этнические границы, которые изменчивы, но не меняются просто ради экономического интереса или удобства» [15]. Согласно известному представителю примордиализма А. Смит, «привязанность к определенной территории» является одним из важнейших базовых признаков этнической идентичности. Он отмечал усиление значения чувства этнической принадлежности в современном мире, что обуславливает нарастание межэтнической напряженности [17. С. 50, 55]. М. Тофт также отмечал, что территориальные вопросы делают этнические споры еще более значительными, особенно если спор-

ная территория считается «родиной» для определенной этнической группы [18].

В свою очередь российские конфликтологи В.А. Авксентьев, Б.В. Аксенов, Г.Д. Гриценко отмечали, что зачастую главным фактором этнической напряженности и перерастания ее в конфликт становится «целенаправленная деятельность этнических антрепренеров» по политизации этничности [1. С. 75]. Об участии активистов и политических антрепренеров, которые умело используют историческую память народа и «мифы» для мобилизации этнических групп на защиту своих прав, также писали Д. Лейк и Д. Ротшильд. Они отметили, что этнические конфликты возникают не столько на фоне межгрупповых различий, сколько по причине «коллективного страха за будущее» и физическую безопасность. По мнению Д. Лейка и Д. Ротшильда, этот страх усиливается и конфликты становятся более вероятными в условиях нехватки информации, кризиса доверия и в связи с ослаблением государства [16. С. 5].

Для Северного Кавказа вопрос владения землей, исторической территорией народа всегда был болезненным, выступал главной причиной и фактором межэтнической дистанции. А.В. Дмитриев, изучая конфликтотенный потенциал Юга России, отмечал, что Северный Кавказ является более конфликтотенным, чем другие регионы страны [5. С. 134]. Хотя некоторые территориальные противоречия на Северном Кавказе кажутся «замороженными», как например, осетино-ингушский конфликт, в регионе сохраняется мобилизационный потенциал, связанный с несовпадением этнических границ с административно-территориальным. В частности, М. Гребенников, исследуя мобилизацию движения черкесов, отметил, что в то время, как федеральный центр накладывает «табу» на территориальные изменения на Северном Кавказе, наблюдаются процессы роста этнического самосознания. Политически значимыми становятся требования установления большего соответствия между этническими и административными границами в России [14]. М. Ачарджи, анализируя факторы этнических конфликтов на Северном Кавказе, помимо исторических, экономических, территориальных и религиозных противоречий, называет политический фактор (конкуренцию элит), интернациональный фактор (международное влияние) и миграцию населения [12].

Среди авторов, исследовавших причины и последствия территориальных межэ-

нических конфликтов на Северном Кавказе, А.З. Адиев [2], М.А. Аствацатурова [3], О.В. Цветкова [9, 10] и многие другие.

Данная работа основана на: 1) анализе официальных документов федеральных и региональных органов власти; 2) изучении деклараций этических движений и интервью политических деятелей; 3) мониторинге СМИ; 4) методе классификации и ситуационном анализе.

Исследование

Депортация как источник конфликтов. Большинство существующих конфликтов и споров на Северном Кавказе являются следствием советской национальной политики. Наиболее болезненным событием, до сих пор имеющим отголоски в региональных политических процессах, стала депортация целых народов (карачаевцев, балкарцев, чеченцев, ингушей) и ликвидация их автономий в 1944 году.

Противоречия между ингушами и осетинами возникли из-за требований ингушей полной территориальной реабилитации и возвращения им Пригородного района Северной Осетии. Результатом этого спора стал осетино-ингушский конфликт, горячая фаза которого продолжалась с 31 октября по 4 ноября 1992 года. В результате конфликта ингушское население Владикавказа и Пригородного района практически полностью бежало из Северной Осетии в Ингушетию.

Стороны неоднократно подписывали различные соглашения по преодолению последствий конфликта. Последним стало Соглашение между Республикой Северная Осетия — Алания и Республикой Ингушетия «О развитии сотрудничества и добрососедства» от 11 октября 2002 г., подписанное с осетинской стороны Александром Дзасоховым, с ингушской — Муратом Зязиковым [11]. Стороны договорились проводить работу «по формированию благоприятной морально-психологической обстановки на территориях республик», пресекать «попытки раз-

жигания межнациональной розни»¹. Однако подписанные соглашения не устранили всех существующих проблем. На 2010 год на территории Республики Ингушетия оставались 35 мест компактного проживания вынужденных переселенцев из Республики Северная Осетия — Алания, по которым велись регулярные консультации с координатором Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу². Однако и в 2015 году Глава Ингушетии Юнус-Бек Евкуров в своем интервью констатировал, что проблема вынужденных переселенцев в республике не решена окончательно³. Ингуши не могут переехать в частично закрытые для них населенные пункты Октябрьское, Ир, Владикавказ и другие, и до сих пор считают, что здесь есть их исторические земли.

Еще одна проблема, тесно связанная с вынужденными переселениями в период Великой Отечественной войны — кумыкский вопрос. 12 апреля 1944 года жители трех кумыкских сел Альбурикент, Тарки и Кяхулай были переселены в Хасавюртовский район республики, откуда ранее депортировали чеченцев. После возвращения в свои села в 1957 году кумыки не получили большую часть земли, которую обрабатывали до переселения. В начале 1990-х годов эта проблема вызвала массовые протесты с требованием признать незаконным акт выселения кумыков. 12 апреля 2017 года в районе Карамана (пригород Махачкалы) прошла ежегодная памятная акция, посвященная годовщине насильственного переселения [2. С. 38].

Караман — это участок в прибрежной зоне, находящийся в федеральной собственности. Строить там дома запрещено [4. С. 139–140]. Однако район активно застраивался. 1 августа 2018 года Верховный суд Дагестана признал недействительными разрешительные документы на строительство домов и коттеджей и обязал субарендаторов освободить земельные участки в микрорайоне «Караман-7» Махачкалы⁴. Но власти Дагестана не торопились исполнять судебные

¹ Соглашение между Республикой Северная Осетия — Алания и Республикой Ингушетия «О развитии сотрудничества и добрососедства» от 11 октября 2002 г. // Российская цивилизация в пространстве, времени и мировом контексте. URL: <http://xn----ptblgjed.xn--p1ai/node/2608>

² Глава республики встретился с координатором УФМС РФ по СКФО // Республика Ингушетия. 08.07.2010. URL: <https://ingushetia.ru/news/013108/>

³ Глава Ингушетии дал интервью корреспонденту радиостанции "Говорит Москва" Владимиру Карпову // Республика Ингушетия. 08.09.2015. URL: https://ingushetia.ru/news/glava_ingushetii_dal_intervyu_korrespondentu_radiostantsii_govorit_moskva_vladimiru_karpovu/

⁴ Суд обязал освободить от застройки землю у моря в Махачкале // Кавказский Узел. 02.08.2018. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/323758/>

решения, так как не знали, куда переселять живущих там людей.

Кумыкские активисты также требуют вернуть исторические земли, принадлежавшие им до депортации, которые, по их мнению, незаконно были оформлены в частную собственность (участки в районе ДОСААФ на окраине Махачкалы)⁵.

В свою очередь чеченцы Дагестана требуют восстановления Ауховского района, существовавшего до депортации. На X съезде чеченцев Дагестана депутат Государственной Думы Бувайсар Сайтиев заявил, что отсутствие «мононационального района» у дагестанских чеченцев является «заметной проблемой»⁶. 23 февраля 2020 года, в 76-ю годовщину депортации чеченцев, «не менее десяти тысяч человек собрались на траурном митинге в Новолакском районе Дагестана, чтобы почтить память жертв сталинских репрессий»⁷, через год на очередном траурном митинге его участники заявили о затягивании вопроса о восстановлении Ауховского района.

Таким образом, проблемы депортированных и переселённых в советское время народов до сих пор остаются серьезным источником напряженности на Северном Кавказе.

Проблема разделенных народов. После распада СССР советские административные границы стали государственными границами. Лезгины, проживающие в России (Республика Дагестан) и Азербайджане, никогда не имели своей государственности и административного единства. Общая численность лезгин составляет около 543 200 человек, из них 385 200 человек проживают в Дагестане (по данным переписи населения Российской Федерации 2010 г.), а 158 000 – в Азербайджане [8].

В 2011 году лезгинские организации начали кампанию против ратификации Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о границе, подписанного 3 сентября 2010 года. Этим соглашением Азербайджану был передан во-

дозабор реки Самур вместе с двумя селами Магарамкентского района Дагестана Храх-Уба и Урьян-Уба и проживающие там 600 жителей – лезгины. 17 июня 2011 г. Государственная Дума РФ ратифицировала этот Договор [7. С. 117].

Лезгинское национальное движение «Садвал» объявило себя оппозиционным республиканской власти Дагестана, и в 2011-2014 годах проводило немногочисленные, но заметные акции протеста [7. С. 118-119]. Среди их требований были: претензии к властям Дагестана о включении большего количества этнических лезгин в органы власти; проблема сохранения лезгинского языка в Азербайджане и претензии к нему же о сокрытии истинного числа лезгин; защита прав тех людей, которые жили в двух селах, переданных Азербайджану в 2011 году; экологическая проблема сохранения реликтового лианового леса в районе реки Самур⁸.

После убийств двух лидеров движения «Садвал», Руслана Магомедрагимова в 2015 году и Насима Гаджиева в 2016 году, активность движения снизилась, перестал работать сайт организации. Роль основного выразителя интересов народа взяла на себя Федеральная лезгинская национально-культурная автономия (ФЛНКА), которая довольно сдержана в политических вопросах и выступает лишь за поддержку национального языка и культуры. Это организация экстерриториального самоопределения, созданная еще в 1999 году в соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии» от 1996 года. В интервью «Кавказскому узлу» председатель исполкома ФЛНКА России Гусен Шахпазов заявил: «Мы всегда делали упор на национально-культурных правах, возможности получения образования на своем языке, обучении языку, реализации потребностей в сфере культуры, получении информации на своем языке... Поэтому всегда наша позиция официальная была такая, что мы считаем, что азербайджанскому государству стоит больше уделять внимания именно реализа-

⁵ Жители поселка Альбурикент добились встречи с Меликовым // Кавказский Узел. 29.03.2021. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/362284/>

⁶ Съезд чеченцев в Хасавюрте встревожил пользователей сети // Кавказский Узел. 25.11.2018. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/328349/>

⁷ Главное об Аухе: чего требуют чеченцы от властей Дагестана // Кавказский Узел. 26.02.2021. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/346298/>

⁸ Арифмезова Г. Жители села Самур Магарамкентского района пытаются спасти Самурский лес // Федеральная лезгинская национально-культурная автономия. 13.12.2013. URL: <https://flnka.ru/digest-analytics/4970-zhiteli-sela-samur-magaramkentskogo-rayona-pytayutsya-spasti-samurskiy-les.html>

ции этих прав и помогать. Но вместе с тем вопросы об автономии, в плане какого-то сепаратизма никогда не ставились – по крайней мере, нами»⁹.

Споры по вопросу «этнических территорий» и проблеме собственности на землю. Такие споры существуют в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Дагестане.

Политика федерального центра направлена на сохранение границ между субъектами в СКФО для предотвращения открытых конфликтов. В результате некоторые этнические движения нашли способ удовлетворить свои требования через создание муниципальных образований с этническим названием. Так, на территории Карачаево-Черкесской Республики в 2006 году появился Абазинский муниципальный район, объединяющий пять аулов с компактным проживанием абазин – Инжич-Чукун, Эльбурган, Кубина, Кара-Паго и Псыж¹⁰. А с 2007 года существует Ногайский муниципальный район КЧР, объединявший пять сельских поселений Эркен-Шахарское, Адиль-Халкское, Икон-Халкское, Эркен-Халкское, Эркен-Юртское с преимущественно ногайским населением¹¹.

Земельный вопрос периодически обостряется в разных муниципальных образованиях Карачаево-Черкесии. В 2015 году крупная акция протеста была связана с землями совхоза-техникума «Кавказский» и поселка Таллык Прикубанского района Карачаево-Черкесской Республики. На сходе жители села заявили о незаконном отчуждении своих земельных участков и направили открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину. В 2016 году Глава Карачаево-Черкесии Р.Б. Темрезов предложил передать паи сельчанам в субаренду до оформления прав собственности. Однако, и в 2021 году обращения граждан, которые так и не смогли оформить на себя выделенные участки, продолжаются¹².

Аналогичный вопрос поднимался в селе Койдан Усть-Джегутинского района КЧР. Земельный вопрос в Койдане поднимался жителями с 2016 года, но пока власти не урегулировали ситуацию. В марте 2017 года жители села в очередной раз провели митинг с

требованиями к местным властям о возврате земельных паев. [6. С 39].

Л.В. Кубанова и Е.А. Щербина обратили внимание на процедуры, которые используются на Северном Кавказе для решения земельных вопросов, в первую очередь, открытые обращения к руководству региона в СМИ и в Интернете [6].

Представители этнических общественных организаций являются активными участниками всех акций протеста, проводимых жителями. Так, в случае с селом Койдан в поддержку требований граждан выступил «Конгресс карачаевского народа».

Территория Кабардино-Балкарской Республики разделена на три географических зоны; для каждой характерно этническое расселение. Русские живут в городах (Майский и Прохладненский районы); кабардинцы – на равнине, балкарцы – в предгорье и горах. В республике также много межэтнических споров по поводу собственности на землю. С 2005 года противоречия касались границ муниципальных образований. Так, балкарцы выступали против включения своих территорий в муниципальные образования с преимущественно кабардинским населением [9].

В Дагестане также обострились земельные споры между кумыками и представителями горских народов республики, которые переселяются на равнину, прежде всего, с аварцами. А.З. Адиев объясняет кумыкско-аварские противоречия «объективными социально-экономическими, этно-демографическими и миграционными процессами, в результате которых кумыки теряют статус самой многочисленной этнической группы на «своей» равнине и постепенно утрачивают позиции во властных структурах» [2. С. 39].

Споры за административные границы. Примером спора из-за административных границ является установление административных границ между Чечней и Ингушетией в 2018 году. Согласно Конституции Российской Федерации, границы между субъектами могут быть изменены с их взаимного согласия и с одобрения Совета Федерации. В соответствии со статьей 145 Регламента

⁹ Джалилов Р., Меджид Ф. Представители нацменьшинств Азербайджана оценили необходимость этнических автономий // Кавказский Узел. 20.11.2020. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/356700/>

¹⁰ Абазинский муниципальный район. URL: <https://abaz-raion.ru/>

¹¹ Ногайский муниципальный район КЧР. URL: <http://noghay-rayon.ru/>

¹² Алексанян Г. Сельчане пожаловались на игнорирование земельной проблемы властями Карачаево-Черкесии // Кавказский Узел. 16.03.2021. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/361829/>

Совета Федерации¹³, для изменения границ, помимо договора, подписанного главами субъектов, необходимо обоснование изменения границ, согласованное субъектами Российской Федерации, а именно пояснительная записка, содержащая результаты выявленного мнения населения, проживающего на переданных территориях, по данному вопросу.

Руководство Чечни с 2012 года заявляло о праве на Сунженский и часть Малгобекского районов Ингушетии, опираясь на архивные документы. 26 сентября 2018 года Глава Республики Ингушетия Ю.-Б. Евкуров и Глава Чеченской Республики Р.А. Кадыров подписали Соглашение об установлении границы между Ингушетией и Чечней. 4 октября 2018 года Народное Собрание Республики Ингушетия приняло Закон № 42-РЗ, ратифицирующий это соглашение [10].

Так как по этому поводу не проводилось референдума или какой-то разъяснительной работы среди жителей населенных пунктов спорных территорий, в Республике Ингушетия начались массовые митинги и протесты. 12 октября 2018 года тысячи людей собрались на пятничный намаз в центре Магаса, после молитвы люди не расходились, перекрыв центр города. 30 октября 2018 года Всемирный конгресс ингушского народа принял обращение к Президенту РФ В.В. Путину с критикой соглашения, принятого региональными властями по территориальному вопросу: «Выражаем решительный протест против деятельности региональных властей, которые, игнорируя требования действующего законодательства, закладывают мину замедленного действия под дальнейшие добрососедские отношения ингушского и чеченского народов»¹⁴. Более того, участники Конгресса потребовали возврата прямых выборов главы республики.

После обращения инициативной группы региональных депутатов Постановлением Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 года Закон № 42-РЗ был признан не соответствующим республиканской Конституции. В свою очередь, Глава Ингушетии Юнус-Бек Евкуров считал, что «попытки республиканского Конституционного Суда и протестующих отменить соглашение с Чечней могут привести к лишению региона закрепленных границ с близлежащими субъектами»¹⁵. Он обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой подтвердить соответствие Конституции РФ Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. Конституционный Суд РФ признал, что ни договор, ни закрепивший его республиканский закон, не противоречат Конституции страны, поскольку речь идет об установлении, а не изменении границ между субъектами Российской Федерации¹⁶.

Позиция Ю.-Б. Евкурова по территориальному вопросу стоила ему доверия народа, в марте 2019 года митинги возобновились, и протестующие потребовали отставки главы республики. Летом того же года он объявил о досрочной отставке.

Летом 2019 года возникли разногласия и по административным границам между Чеченской Республикой и Республикой Дагестан. В январе власти двух республик договорились о создании комиссии по уточнению границы¹⁷. На окраине Кизляра, в месте на развилке дорог, где Чеченская Республика «вклинивается» на территорию Дагестана, был установлен дорожный знак «Чеченская Республика. Шелковской район». Так как власти Дагестана не информировали население по вопросам демаркации, установление знака было воспринято жите-

¹³ Порядок утверждения Советом Федерации изменения границ между субъектами Российской Федерации (статьи 144–147). Регламент Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/32813/>

¹⁴ Конгресс ингушского народа призвал Путина вернуть прямые выборы главы // Кавказский Узел. 30.10.2018. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/327339/>

¹⁵ Евлов М. Противники соглашения о границе пытаются превратить Ингушетию в республику без границ — Евкуров // Ингушетия. 31.10.2018. URL: <https://gazetaingush.ru/news/protivniki-soglasheniya-o-granice-pytayutsya-prevratit-ingushetiyu-v-respubliku-bez-granic>

¹⁶ Постановление по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия. 6 декабря 2018. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision367708.pdf>

¹⁷ Чечня уточняет границы с Дагестаном и Ставропольским краем // ТАСС. 23.01.2019. URL: <https://tass.ru/politika/6033211>

лями как наступление на территорию Дагестана. 10 июня 2019 года один из знаков был снесен, что повлекло за собой сход граждан. Чеченская сторона восприняла снос знаков как вызов, спикер Парламента Чеченской Республики Магомед Даудов встретился с жителями Кизляра и обвинил местных чиновников в инциденте. Он заявил, что «обозначающий границу города Кизляр указатель расположен на чеченской территории и что чеченцы никогда не придавали этому никакого значения», но теперь его уберут. В свою очередь Глава Дагестана В. Васильев вечером 11 июня заявил, что Чечня имела право установить дорожный знак¹⁸.

Очевидно, что на разжигании пограничного спора сказался недостаток информации у населения и слабое доверие власти. Однако вопросы, связанные с демаркацией чечено-дагестанской границы, не исчерпаны. В середине 2020 года чеченской стороной были начаты землемерные работы на границе Ножай-Юртовского района Чечни и Гумбетовского района Дагестана. Спикер Парламента Республики Дагестан Хизри Шихсаитов попросил повременить с демаркацией из-за переключения внимания на борьбу с эпидемией. Причем и местные жители, и журналисты уже высказывались, что спорные пограничные вопросы должны решаться не «в кабинетах», а на сходах джамаатов¹⁹.

Вопросы об административных границах между Чечней и Ингушетией, Чечней и Дагестаном обнажают серьезную проблему слабого диалога и доверия между населением и властью, что приводит к активизации протестных настроений. Все эти проблемы заставляют искать более эффективные формы и механизмы согласования интересов различных этнических групп.

Заключение

Рассмотренные территориальные споры на Северном Кавказе могут быть классифицированы с точки зрения факторов, лежащих в основе конфликтов:

- территориальные споры как последствия депортации (Северная Осетия и Ингушетия, Дагестан);

- проблема разделенных народов (лезгин);

- споры из-за неурегулированной собственности на землю (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Дагестан);

- споры по административным границам (Чечня и Ингушетия, Чечня и Дагестан).

Изучение территориальных споров на Северном Кавказе позволяет увидеть некоторые особенности, на которые республиканским и федеральным властям следует обратить внимание для стабилизации региональных политических процессов:

Во-первых, в большинстве своем территориальные споры имеют глубокие исторические корни. Поэтому, учитывая факт привязанности северокавказских народов к традициям и «исторической территории», эти споры следует разрешать с очень бережным отношением к исторической памяти там, где это возможно.

Во-вторых, вопросы «исторической территории» играют огромную роль в этническом самосознании, и ущемление права народа в территориальном вопросе может привести к серьезной этнополитической мобилизации. В случае с ингушами они уже дважды понесли территориальные потери. В 1992 году они не получили ожидаемой ими полной территориальной реабилитации, а в 2018 году были лишены возможности участвовать в решении вопроса границ с Чечней, что привело к массовым митингам, которые несколько месяцев будоражили республику и даже привели к отставке ее главы.

В-третьих, некоторые последствия крайне жестких методов советской национальной политики (депортации, выселений, произвольных изменений границ и ликвидаций автономий народов) не могут быть устранены в одночасье, но власти должны быть более внимательными к общественному мнению. Вопросы «этнических границ» нужно решать с использованием согласительных процедур на низовом уровне (народных сходов, советов старейшин), традиции которых очень сильны на Северном Кавказе.

В-четвертых, территориальный спор может стать серьезным источником социаль-

¹⁸ Дорожные знаки развели дагестанцев с Васильевым и Кадыровым // Кавказский Узел. 17.06.2019. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/336672/>

¹⁹ Активность властей Чечни компенсировала недостаток аргументов в пограничном споре с Дагестаном // Кавказский Узел. 20.06.2020. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/351047/>

ной и политической нестабильности, подогреваемым Интернет-СМИ и социальными сетями. Мы уже наблюдаем эти процессы на примере кумыков, лезгин, ингушей, чеченцев и других народов. Протесты перемеща-

ются с улиц в социальные сети, где скорость распространения и искажения информации способствует еще большей мобилизации населения и нестабильности на региональном уровне.

Литература:

1. Авксентьев В.А., Аксюмов Б.В., Гриценко Г.Д. Этничность в политических конфликтах: этнизация политики и политизация этничности // Политическая наука. 2020. № 3. С. 74–97.
2. Адиев А.З. Протестная мобилизация кумыков в Дагестане: от земельного вопроса к конституционному самоуправлению // Социологические исследования. 2017. № 11. С. 35–43.
3. Аствацатурова М.А. Состоявшиеся и желаемые этнополитические тренды Северо-Кавказского федерального округа // Вестник Пятигорского государственного университета. 2019. № 3. С. 150–155.
4. Варшавер Е.А. Тарки-Караман: механизм одного земельного конфликта в Дагестане. Мониторинг общественного Мнения: Экономические и социальные перемены. 2014. № 5(123). С. 133–150.
5. Дмитриев А.В. Юг России: конфликтологическая экспертиза. М., 2010.
6. Кубанова Л.В., Щербина Е.А. Конвенциональные формы протестного поведения в Карачаево-Черкесской Республике как проявление гражданской активности // Вестник Института социологии. 2018. № 26. С. 31–41.
7. Литвинова Т.Н. Особенности институционализации этнонационального движения на Северном Кавказе (на примере лезгин) // Вестник Пермского университета. Политология. 2015. № 1 (29). С. 110–122.
8. Рагимов М. Азербайджанцев посчитали // Лезгинские известия. 2009. №4 (53).
9. Цветкова О.В. Кавказский регион: территориальные конфликты и споры в горизонтальном срезе // Геополитический журнал. 2017. № 5–6 (20). С. 41–47.
10. Цветкова О.В. Урегулирование территориальных споров на Северном Кавказе: правовая база и неформальные практики // Вестник Российской нации. 2019. № 2 (66). С. 95–101.
11. Чибиров Л.А. К истории осетино-ингушского конфликта: от противостояния к взаимопониманию // Вестник Владикавказского научного центра. 2016. Т. 16. № 3. С. 11–15.
12. Acharjee M. Ethnic Conflicts in North Caucasus // Сравнительная политика. 2020. № 3. С. 174–187.
13. Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference /ed. by F. Barth. Long grove: Waveland Press, 1998.
14. Grebennikov M. How far is too far? Circassian ethnic mobilization and the redrawing of internal borders in the North Caucasus // Communist and Post-Communist Studies. 2015. Volume 48. № 1. P. 71–81.
15. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley: University of California Press, 2000.
16. Lake D., Rothchild D. Ethnic fears and Global Engagement: The International Spread and Management of Ethnic Conflict // Institute on Global Conflict and Cooperation. 1996. №20, P. 5–47.
17. Smith A. The Ethnic Sources of Nationalism // Survival. 1993. Vol. 35. № 1. P. 48–62.
18. Toft M. D. The geography of ethnic violence: Identity, interests, and the indivisibility of territory. Princeton: Princeton University Press, 2003.

TERRITORIAL DISPUTES IN THE NORTH CAUCASUS AS A SOURCE OF REGIONAL INSTABILITY

Introduction. The article is devoted to territorial interethnic disputes in the North Caucasus of the Russian Federation, both “frozen” and ongoing, and their impact on regional political processes.

Materials and methods. The theoretical and methodological foundations of the study are the concept of ethnic boundaries and social distance by F. Barth, the works on ethnopolitical conflicts by D. Horowitz, M. Toft, as well as the research of Russian scientists, such as A.V. Avksentiev, D.A. Dmitriev and others.

For the North Caucasus, the issue of land ownership, the historical territory of the people has always been painful, it has been the main reason for and factor of interethnic distancing. This research is based on: 1) analysis of official documents of federal and regional authorities; 2) studying declarations of ethnic movements and interviews of politicians; 3) media monitoring; 4) classification and situational analysis.

Results. The considered territorial disputes in the North Caucasus can be classified in terms of the

factors underlying the conflicts: territorial disputes as consequences of deportation (North Ossetia and Ingushetia, Dagestan); the problem of divided peoples (Lezgins); disputes over unsettled land ownership (Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia and Dagestan); disputes over administrative boundaries (Chechnya and Ingushetia, Chechnya and Dagestan).

Discussion and conclusion. Taking into account the fact of significance of the "historical territory" for the North Caucasian peoples, the resolution of territorial disputes should be carried out with respect for historical memory, with the involvement of conciliation procedures that have strong tradition-

al foundations in North Caucasian societies. Territorial conflicts and grievances lead to mobilization of the people, the growth of protest moods and regional political instability, therefore land issues should be resolved with the involvement of the public opinion. This will help to avoid clashes on an ethno-territorial basis and increase the trust in the authorities.

Tatiana N. Litvinova,
Doctor of Sciences (Political Science),
Department of Regional Governance and
National Politics, Odintsovo Campus of
MGIMO University under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Северный Кавказ, этнические
границы, исторические территории,
территориальные и пограничные споры,
разделенные народы, собственность на
землю

Keywords:

North Caucasus, ethnic borders, historical
territories, territorial and border disputes,
divided peoples, land ownership

References:

1. Avksentev, V.A., Aksiumov, B.V., Gritsenko, G.D., 2020. Ethnicity in political conflicts: ethnicization of politics and politicization of ethnicity. *Politicheskaya nauka [Political Science]*. No. 3. P. 74–97.
2. Adiev, A.Z., 2017. Protestnaya mobizatsiya kumykov v Dagestane: ot zemel'nogo voprosa k konstitutsionnomu samoupravleniyu [The protest mobilization of Kumyks in Dagestan: from the land issue to constitutional self-government]. *Sociologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*. No. 11. P. 35-43.
3. Astvatsaturova, M.A., 2019. Sostoyavshiesya i zhelayemye etnopoliticheskiye trendy Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga [Completed and desired ethno-political trends in the North Caucasus Federal District]. *Vestnik Pyatigorskogo gosudarstvennogo universiteta [Pyatigorsk State University Bulletin]*. No. 3. P. 150-155.
4. Varshaver, E.A., 2014. Tarki-Karaman: mekhanizm odnogo zemel'nogo konflikta v Dagestane [Tarki-Karaman: the mechanism of a single land conflict in Dagestan]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya [Monitoring of public opinion]*. No. 5. P. 133–150.
5. Dmitriyev A.V., 2010. Yug Rossii: konfliktologicheskaya ekspertiza [South of Russia: conflictological expertise]. Moscow.
6. Kubanova, L.V., Scherbina, E.A., 2018. Konventsional'nyye formy protestnogo povedeniya v Karachayevo-Cherkesskoy Respublike kak proyavleniye grazhdanskoy aktivnosti [Conventional forms of protest behavior in the Karachay-Cherkess Republic as a manifestation of civic activity]. *Vestnik Instituta sociologii [Vestnik of the Institute of Sociology]*. No. 3, Volume 9. P. 32-41.
7. Litvinova, T.N., 2015. Osobennosti institutsionalizatsii etnonatsional'nogo dvizheniya na Severnom Kavkaze (na primere lezgin) [Special Features of ethno-national movement institutionalization in Northern Caucasus on the example of Lezgians]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya [Bulletin of Perm University. Political Science]*. No. 1 (29). P. 110-122.
8. Ragimov, M., 2009. Azerbaydzhantsev poschitaly [Azerbaijanis were counted]. *Lezginskie izvestiya [The Lezghin news]*. No. 4 (53).
9. Tsvetkova, O.V., 2017. Kavkazskiy region: territorial'nyye konflikty i spory v gorizont'al'nom sreze [Caucasian region: territorial conflicts and disputes in a horizontal cut]. *Geopoliticheskij zhurnal [Geopolitical journal]*. No. 5-6 (20). P. 41-47.
10. Tsvetkova, O.V., 2019. Uregulirovaniye territorial'nykh sporov na Severnom Kavkaze: pravovaya baza i neformal'nyye praktiki [Settlement of territorial disputes in the North Caucasus: legal framework and informal practices]. *Vestnik rossijskoj natsii [Bulletin of the Russian nation]*. No. 2. P. 95-101.
11. Chibirov, L.A., 2016. K istorii osetino-ingushskogo konflikta: ot protivostoyaniya k vzaimoponimaniyu [On the history of the Ossetian-Ingush conflict: from confrontation to mutual understanding]. *Vestnik Vladikavkazskogo nauchnogo centra [Bulletin of the Vladikavkaz Scientific Center]*. Volume 16. No. 3. P. 11-15.
12. Acharjee, M., 2020. Ethnic Conflicts in North Caucasus. *Sravnitel'naya politika [Comparative Politics Russia]*. No. 3. P. 174-187.

13. Barth, F. (ed.), 1998. Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference. Long grove: Waveland Press.
14. Grebennikov, M., 2015. How far is too far? Circassian ethnic mobilization and the redrawing of internal borders in the North Caucasus. *Communist and Post-Communist Studies*. Volume 48. No. 1. P. 71-81.
15. Horowitz, D., 2000. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley: University of California Press.
16. Lake, D., Rothchild, D., 1996. Ethnic fears and Global Engagement: The International Spread and Management of Ethnic Conflict. *Institute on Global Conflict and Cooperation*. No. 20. P. 5-47.
17. Smith, A., 1993. The Ethnic Sources of Nationalism. *Survival*. Volume 35. No. 1. P. 48-62.
18. Toft, M. D., 2003. The geography of ethnic violence: Identity, interests, and the indivisibility of territory. Princeton: Princeton University Press.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА И ПООЩРЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ОРГАНИЗАЦИИ ИСЛАМСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Дмитрий Иванов*
Валерия Пчелинцева**

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-13-22



Введение: Статья посвящена международной защите и поощрению прав человека в Организации исламского сотрудничества (далее – ОИС). Актуальность исследования в этой области вызвана, в первую очередь, изменениями в деятельности организации и подходе ОИС к защите и поощрению прав человека. Исследование затрагивает ряд теоретических и практических проблем международного и национального права.

Материалы и методы: Методология исследования включает как общенаучные методы познания (научное измерение и описание, анализ, синтез, абстрагирование, научное объяснение и другие), так и специальные методы юридической науки (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие). Для целей исследования были изучены универсальные международные соглашения и акты рекомендательного характера, а также международные правовые акты ОИС в области защиты и поощрения прав человека, сведения из баз данных Организации объединенных наций (далее – ООН) об универсальных международных договорах, аналитические и научные материалы в области международного и исламского права.

Результаты исследования: Выявлено, что деятельность ОИС и ее государств-участников по защите и поощрению прав человека приближается к соответствию универсальным стандартам и, вероятно, будет далее изменяться в этом направлении. Обнаружен плюрализм в подходе организации к учениям о правах человека, приверженность одновременно исламской и универсальной концепции прав человека. Выявлены изменения в подходе к защите прав уязвимых групп населения.

* **Иванов Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России
e-mail: prof.ivanovdv@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1231-6072

** **Пчелинцева Валерия Викторовна**, магистрант кафедры международного права МГИМО МИД России
e-mail: lintseva.l@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2231-0598

***Обсуждение и заключения:** деятельность ОИС исследована с точки зрения культурного релятивизма, выражена позиция о возможном приведении подхода организации к защите прав человека к соответствию универсальным стандартам. Концепция защиты прав человека ОИС охарактеризована как учитывающая особенности международно-правового и исламского правового подхода к защите и поощрению прав человека. В то же время указано на неэффективность ряда мер ОИС в области защиты и поощрения прав человека.*

Введение

Интерес к современным тенденциям защиты прав человека в ОИС вызван, в первую очередь, изменениями в деятельности организации в данной области. К ним можно отнести принятие Декларации ОИС о правах человека в ноябре 2020 г., вступление в силу Устава Организации ОИС по вопросам развития женщин (OIC Women Development Organization) в августе 2020 г., направление выездных комиссий для исследования нарушений прав человека в период с 2014 по 2018 г. и другие меры.

Рассмотрение практики ОИС в области защиты и поощрения прав человека может способствовать разрешению ряда актуальных проблем международного и национального права. К ним относятся такие теоретические вопросы, как фрагментация международного права, культурный релятивизм и евроцентризм в международном праве защиты и поощрения прав человека, а также практические аспекты приведения правового регулирования в исламских государствах к соответствию универсальным международным стандартам и соблюдения прав человека в государствах с мусульманским населением.

Несмотря на свою актуальность, тема защиты прав человека в ОИС представляется недостаточно разработанной как в отечественной, так и в зарубежной международно-правовой доктрине. Труды, посвященные защите прав человека в исламе, редко затрагивают вопросы международной защиты прав человека в ОИС. Ряд работ, посвященных деятельности ОИС в рассматриваемой сфере, не охватывают всех механизмов и мер по защите прав человека в рамках данной организации. В то же время многие научные разработки теряют актуальность ввиду изменений в деятельности организации.

Данная статья посвящена обзору современных тенденций деятельности ОИС, ко-

торые отражают изменения в ее подходе к защите и поощрению прав человека.

Теоретические основания

Необходимо определить основные понятия и концепции, используемые при рассмотрении обозначенной проблематики.

Деятельность ОИС в области защиты и поощрения прав человека связана с развитием учения о правах человека в исламе. Оно рассматривается в качестве одного из релятивистских учений о правах человека. К релятивистским относятся доктрины, которые оправдывают отклонения от общепринятых моральных и социальных институтов культурными и историческими особенностями государств [4. С. 400]. К релятивистским учениям о правах человека относятся европейская, африканская и иные доктрины прав человека. Релятивистские концепции отделены от универсальной концепции прав человека, выраженной в универсальных международных правовых актах, однако связаны и сопоставимы с ней.

Разработка релятивистской концепции прав человека в исламе осуществляется и в рамках иных международных организаций, например, Лиги арабских государств, которые, однако, не рассматриваются в настоящей статье. Статья также не затрагивает правовые основы и механизмы защиты и поощрения прав и свобод человека на национальном уровне.

Авторы статьи принимают во внимание антропологическую [9. С. 293] и международно-правовую [6. С. 27] доктрины плюрализма концепций прав человека, указывающую на параллельное существование и применение нескольких концепций прав человека на определенной территории.

Концепция прав человека в исламе рассматривается как основа исламского международного права защиты и поощрения прав человека, являющегося одной из отраслей исламского международного права [8.

С. 110]. Исламское международное право представляет собой международно-правовую традицию, в т.ч. нормотворческую практику и доктрину, в основе которой лежат принципы исламского права.

Соглашаясь с критикой характеристики исламского международного права как региональной системы регулирования международных отношений [11. С. 314-315], авторы статьи рассматривают концепции исламского права защиты и поощрения прав человека помимо региональных или иных географических границ. Взаимодействие и интеграция международно-правовых традиций на универсальном уровне рассматриваются как один из аспектов разрешения проблемы евроцентризма и фрагментации международного права.

Термин «исламские государства» обозначает государства, на территории которых исламское право применяется или значительно влияет на практику защиты и поощрения прав человека. Под «исламским правом» понимается правовая система, в основе которой лежит исламское учение о шариате, первичными источниками которой признаются Коран и Сунна Пророка. Термин «государства с мусульманским населением» означает государства, на территории которых проживает мусульманское население вне зависимости от того, составляет ли оно большинство или меньшинство населения.

Процедура исследования. На первом этапе был осуществлен сбор данных об участии государств-членов ОИС в основных международных договорах о защите прав человека и сделанных ими заявлений к данным договорам. Затем была изучена практика ОИС и ее механизмов защиты и поощрения прав человека. Собранные результаты были проанализированы с точки зрения соотношения подхода ОИС к защите и поощрению прав человека и универсальных международных стандартов в данной области. На этом же этапе были выявлены новые тенденции международной защиты прав человека в рамках ОИС.

Участие государств-членов ОИС в основных международных соглашениях о правах человека

ОИС приняла на себя функцию защиты и поощрения прав человека, а также представления интересов государств-членов в этой области, в 2005 г.¹ К тому моменту 42 государства-члена организации из 57 (74%), связали себя обязательствами по Международному пакту о гражданских и политических правах (далее – МПГПП)². В то же время 43 государства-члена ОИС (75%) приняли на себя обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП).

По состоянию на март 2021 г., 51 государство-член ОИС из 57 (89%) связано обязательствами по МПГПП и МПЭСКП. К государствам, присоединившимся к одному или обоим пактам после 2005 г., относятся Бахрейн, Гвинея-Биссау, Индонезия, Казахстан, Катар, Коморские острова, Мальдивская республика, Оман, Пакистан и Палестина.

При присоединении к МПГПП и МПЭСКП некоторые государства-члены ОИС сделали заявления о содержании или толковании закрепленных в них прав и свобод³. Некоторые государства ограничили содержание или толкование пактов положениями шариата: такие заявления к МПГПП сделали Бахрейн, Египет, Катар и Мавритания, а к МПЭСКП – Катар. Ряд государств-членов ОИС ограничили содержание или толкование положений соглашений нормами национального права, которое, в свою очередь, основывается на предписаниях шариата. Такие заявления сделали в отношении МПГПП Алжир, Бахрейн и Катар, а в отношении МПЭСКП – Алжир, Бахрейн, Бангладеш, Катар и Кувейт.

Также по данным на март 2021 г.⁴, 30 (52,6%) и 14 (24,6%) государств-членов ОИС являются участниками факультативных протоколов 1 и 2 к МПГПП. Турция и Уганда сделали заявления к протоколу 1 о не-

¹ Положения об этом нашли отражение в Программе действий ОИС на 10 лет 2005 г. и в пересмотренном в 2008 г. Уставе ОИС.

² Статистическая справка составлена на основе материалов Базы данных УВКПЧ ООН [Электронный ресурс] URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx (Дата обращения: 18.03.2021)

³ Статистическая справка составлена на основе материалов Базы данных ООН [Электронный ресурс] URL: https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=_en (Дата обращения: 18.03.2021)

⁴ Статистическая справка составлена на основе данных интерактивной карты ратификации 18 международных соглашений о правах человека УВКПЧ ООН [Электронный ресурс] URL: <https://indicators.ohchr.org/> (Дата обращения: 18.03.2021)

признании или частичном признании компетенции Комитета по правам человека. Только 3 государства-члена ОИС приняли на себя обязательства по Факультативному протоколу к МПЭСКП, притом еще 8 государств подписали, но не ратифицировали протокол. Заявлений о компетенции Комитета по экономическим, социальным и культурным правам государствами-членами ОИС сделано не было.

Что касается основных конвенций о защите и поощрении прав человека, наибольшее число государств-членов ОИС приняло на себя обязательства по Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. (55 государств), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (54 государства) и Конвенции о правах ребенка 1989 г. (57 государств). Меньше всего государств-членов ОИС являются участниками Конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов 1990 г. (26 государств) и Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г. (16 государств). Государства-участники факультативных протоколов к основным конвенциям о защите прав человека среди членов ОИС немногочисленны.

Государства-члены ОИС сделали многочисленные заявления в отношении положений упомянутых выше конвенций. Наибольшее число заявлений со стороны исламских государств было сделано по поводу Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. [5. С. 196] Большинство заявлений было сделано в отношении статей 2, 9 и 16 Конвенции. Заявления о частичном или полном неприменении данных статей в связи с противоречием предписаниям шариата или исламского права сделали Бахрейн, Бангладеш, Бруней-Даруссалам, Египет, Ирак, Катар, Кувейт, Ливия, Малайзия, Мавритания, Марокко, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия и Сирия. Государства, частично или полностью исключившие применение положений конвенции ввиду противоречия основанному на предписаниях шариата национальному закону, включают Алжир, Бруней-Даруссалам, Катар, Кувейт, Мавританию,

Марокко, ОАЭ, Оман, Пакистан и Тунис. С 2005 по 2014 г. частично отозвали сделанные заявления в отношении ряда статей Египет, Иордания, Ирак, Кувейт и Марокко.

Ряд заявлений государств-членов ОИС касается непризнания компетенции конвенционных механизмов защиты прав человека. Так, например, при подписании либо ратификации Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. заявления о непризнании компетенции Комитета против пыток, предусмотренной статьей 20 Конвенции, сделали Афганистан, Кувейт, Мавритания, Марокко, ОАЭ, Оман, Пакистан, Саудовская Аравия и Сирия. Марокко и Афганистан отозвали свои заявления в 2006 и 2018 г.

Практика ОИС и ее механизмы в области защиты прав человека

В 1983 г. резолюцией № 3/14-ОР Исламской конференции министров иностранных дел ОИК (далее – ИКМИД ОИК)⁵ была принята Дакская декларация о правах человека в исламе, провозгласившая приверженность государств-членов ОИС идее защиты и поощрения прав человека, а само учение об основных правах и свободах – частью исламской религиозной доктрины.

В 1990 г. резолюцией № 49/19-Р ИКМИД ОИК⁶ была принята Каирская декларация прав человека в исламе (далее – Каирская декларация), подтвердившая принципы Дакской декларации и изложившая перечень защищаемых исламским правом прав и свобод. Согласно исследованию Т. Кайаоглу, декларация закрепила положения о 23 правах человека из 32, предусмотренных Всеобщей декларацией прав человека (далее – ВДПЧ). Каирская декларация также предоставила мусульманам ряд прав, не предусмотренных в ВДПЧ [7. С. 9-10]. К ним относятся право на защиту достоинства, право на интеллектуальную собственность, право на защиту в ходе вооруженных конфликтов и другие. Некоторые права и свободы были предоставлены только мужчинам, такие как право на получение убежища

⁵ Resolution No. 3/14-ORG The Adoption of the Draft Document on Human Rights in Islam [Электронный ресурс] Organization of Islamic Cooperation. URL: <https://www.oic-oci.org/docdown/?docID=4366&refID=1224> (Дата обращения: 19.03.2021)

⁶ Resolution No. 49/19-P On The Cairo Declaration on Human Rights in Islam [Электронный ресурс] Organization of Islamic Cooperation. URL: <http://www1.oic-oci.org/english/conf/fm/19/19%20icfm-political-en.htm#RESOLUTION%20NO.%2049/19-P> (Дата обращения: 19.03.2021)

и право на свободу передвижения и выбор места жительства. Статьи 24 и 25 Каирской декларации предусматривали положения шариата в качестве права, применимого к содержащимся в декларации правам и обязанностям и их толкованию.

В 2020 г. резолюцией № 63/47-Pol Совета министров иностранных дел ОИС⁷ была принята новая редакция Каирской декларации, названная Декларацией ОИС о правах человека. Текст декларации содержит отсылки к универсальным международно-правовым актам, а также источникам исламского международного права. Она предусматривает более широкий круг прав и свобод человека – 26 из 32, предусмотренных ВДПЧ. До того предусмотренные только в отношении мужчин права предоставлены и женщинам. Предусмотрены новые права, не закрепленные в ВДПЧ, такие как право на защиту брака и запрет смертной казни в отношении определенных групп населения [7. С. 9-10]. Декларация ОИС признает права человека универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. Ничто в декларации не может быть истолковано в ущерб правам и свободам, предоставляемым в национальном законодательстве государств, обязательствам государств по международным соглашениям о правах человека, а также суверенитету и территориальной целостности государств.

В 2005 г. государствами-членами ОИС был принят Пакт о правах ребенка в исламе (далее – Пакт)⁸ – первый юридически обязательный международный договор о правах человека в исламе. По состоянию на 2017 г., только 8 государств-членов ОИС являются сторонами Пакта⁹. Его преамбула указывает на вклад исламских государств в разработку и принятие Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. Пакт устанавливает в качестве принципов соблюдение предписаний шариата, невмешательство во внутренние дела

государств и учет культурных особенностей Мусульманской общины. Переход от указания на шариат как на применимое право к утверждению его в качестве одного из принципов деятельности государств оценивался отечественными специалистами как шаг в сторону соответствия универсальным международным стандартам защиты и поощрения прав человека [1. С. 114].

Посредством указания на соблюдение принципов ОИС Пакт закрепляет и приверженность целям и принципам Устава ООН (ст. 2 Устава ОИС). Пакт содержит статьи, аналогичные по предмету регулирования статьям Конвенции о правах ребенка 1989 г., в отношении которых исламскими государствами было сделано наибольшее количество заявлений. Для таких статей пакта характерны отклонения от регулирования, предусмотренного на универсальном уровне.

На данный момент Независимой постоянной комиссией по правам человека (далее – НПКПЧ) ОИС осуществляется деятельность по пересмотру Пакта. В 2017 г. НПКПЧ ОИС были приняты рекомендации государствам-членам организации в отношении возможных изменений в тексте данного международного соглашения¹⁰.

В рамках ОИС был создан ряд механизмов защиты прав человека, к которым относятся НПКПЧ ОИС, выездные комиссии и Организация ОИС по вопросам развития женщин. НПКПЧ ОИС была учреждена в соответствии со ст. 15 пересмотренного Устава ОИС, а ее статут был принят в 2011 г. НПКПЧ ОИС обеспечивает защиту прав человека, предусмотренных международными правовыми актами, а также актами ОИС, с учетом исламских ценностей. При этом комиссия обязана соотносить свою деятельность с целями деятельности ОИС. В соответствии со статутом НПКПЧ ОИС проводит заседания два раза в год. В заседа-

⁷ Resolution No. 63/47-Pol On Adoption of the Cairo Declaration of The Organization of Islamic Cooperation on Human Rights [Электронный ресурс] Organization of Islamic Cooperation. URL: oic-oci.org/docdown/?docID=6626&refID=3255 (Дата обращения: 19.03.2021)

⁸ Covenant on the Rights of the Child in Islam as of 2005. OIC/9-IGGE/HRI/2004/Rep.Final [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission of the Organization of Islamic Cooperation. URL: https://oic-iphrc.org/docs/en/legal_instruments/OIC_HRRIT/327425.pdf (Дата обращения: 21.04.2021)

⁹ OIC-IPHRC 13th Session Outcome Document of Thematic Debate on 'Revisiting the OIC Covenant on the Rights of Child in Islam to Reinforce the Rights of Children in Member States' as of 19 th April 2017. – para. 9 [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission of the Organization of Islamic Cooperation. URL: https://oic-iphrc.org/en/data/docs/session_reports/13th/Outcome%20Document%20%20for%2013th%20%20Session.pdf (Дата обращения: 21.04.2021)

¹⁰ OIC-IPHRC 13th Session Outcome Document of Thematic Debate on 'Revisiting the OIC Covenant on the Rights of Child in Islam to Reinforce the Rights of Children in Member States' as of 19 th April 2017. - Recommendations

ниях принимают участие представители органов и организаций системы ООН, исламские организации и институты. По результатам заседаний НПКПЧ ОИС публикует отчеты о дебатах по вопросам повестки дня, исследования под эгидой ОИС и иные материалы.

С 2014 г. НПКПЧ ОИС направляет выездные комиссии для исследования ситуации с соблюдением прав человека в отдельных государствах или на отдельных территориях. На данный момент было направлено четыре выездных комиссии для изучения ситуации в Центральной Африканской Республике, Палестине, Мьянме и на спорной территории Джамму и Кашмир. Главные органы ОИС предоставляли НПКПЧ ОИС полномочия на направление выездных комиссий, однако ее представителям не всегда удавалось получить разрешение правительств государств на въезд на их территорию¹¹. Это приводило к частичному сбору информации и, как следствие, снижению достоверности полученных данных. Цели деятельности выездных комиссий включали проверку соблюдения универсальных международных стандартов в области защиты и поощрения прав человека в отношении мусульманского населения определенной территории.

В 2008 г. был принят первый План ОИС по улучшению положения женщин (далее – ОРААВ)¹². Он предусматривал общие цели и задачи государств-членов в

данной области, механизм сотрудничества между государствами-членами и органами ОИС, а также порядок предоставления отчетности государств по вопросам исполнения плана. В 2009 г. был принят Устав Организации ОИС по вопросам развития женщин. В силу он вступил только в 2020 г.¹³ В 2016 г. ОИС был разработан более подробный ОРААВ¹⁴. Оба указанных плана включали положения об отчетности государств об их исполнении. Приступившая к работе Организация ОИС по вопросам развития женщин призвана следить за исполнением резолюций и рекомендаций ОИС в области улучшения положения женщин, в том числе ОРААВ. В 2019 г. Центр статистических, экономических и социальных исследований и повышения квалификации ОИС опубликовал Руководящие принципы единообразной отчетности и измерения показателей по ОРААВ¹⁵, содержащие рекомендации к изменению процедуры отчетности по данному плану.

Анализ результатов исследования

Все больше государств-членов ОИС принимают на себя обязательства по универсальным соглашениям о защите прав человека. Однако ввиду неучастия в определенных соглашениях либо заявлений государств относительно их положений закрепленные в данных соглашениях нормы не распростра-

¹¹ Report of the OIC-IPHRC Fact Finding Visit to the State of Azad Jammu and Kashmir to Assess Human Rights Situation in the Indian Occupied Kashmir; 27-29 March 2017. – para 4-6 [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission. URL: https://oic-iphrc.org/en/data/docs/field_visits/236756.pdf (Дата обращения: 26.04.2021); Report of the OIC-IPHRC Fact Finding Visit to Rohingya Refugees' Camps in Bangladesh to Assess Human Rights Situation of Rohingya Muslim Minority in Myanmar, 2-6 January 2018. – P. 2 [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission. URL: https://oic-iphrc.org/en/data/docs/field_visits/652137.pdf (Дата обращения: 26.04.2021)

¹² OIC Plan of Action for the Advancement of Women Adopted by the Second Ministerial Conference on 'Women's role in the Development of OIC Member States' in Cairo, 24-25 November 2008 [Электронный ресурс] Organization of Islamic Cooperation. URL: <https://www.oic-oci.org/docdown/?docID=3025&refID=1112> (Дата обращения: 23.04.2021)

¹³ OIC Secretary General: "Organization for Women Development starts its activity following Statute ratification by 15 States" [Электронный ресурс] Organization of Islamic Cooperation. URL: https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=23758&t_ref=14141&lan=en (Дата обращения: 19.02.2021)

¹⁴ OIC Plan of Action for the Advancement of Women (OPAAW) Adopted by the Sixth Session of the Ministerial Conference on the Role of Women in the Development of OIC Member States, Istanbul, Republic of Turkey, 1-3 November 2016 [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission of the Organization of Islamic Cooperation. URL: https://oic-iphrc.org/docs/en/legal_instruments/OIC_HRRIT/38864.pdf (Дата обращения: 23.04.2021)

¹⁵ Concept Paper "Proposed OIC Guidelines for a Unified Reporting and Measurement of OPAAW: National Progress Reports and OPAAW Survey" [Электронный ресурс] Organisation of Islamic Cooperation Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries (SESRIC). URL: https://sesricdiag.blob.core.windows.net/sesric-site-blob/imgs/news/2225_EN_Proposed_OIC_Guidelines_for_OPAAW_Survey.pdf (Дата обращения: 19.02.2021)

няются на государства-члены ОИС в полном объеме. Несоответствие национальной практики толкования и применения положений исламского права содержанию обязательств по международным договорам является существенным препятствием для их принятия и последующей имплементации исламскими государствами.

Существует ряд особенностей правовых систем исламских государств, которые необходимо принимать во внимание, исследуя вопросы имплементации норм международных соглашений в правовых системах данных государств. К таким особенностям можно отнести тесную связь религиозных и правовых предписаний, рассмотрение Корана как источника правовых норм, в котором предусмотрены основы регулирования всех видов общественных отношений, существенную роль практики толкования и применения правовых норм авторитетными богословами и юристами в развитии правовой системы, а также правовой принцип советственности (шура) в вопросах управления государством [3. С. 15-30; 2].

Акты и механизмы защиты прав человека ОИС учитывают данные особенности национальных правовых систем исламских государств. Декларации, принятые в рамках ОИС, выражают единую позицию членов организации относительно толкования и применения норм исламского права о правах человека. Их разработка и принятие способствуют развитию общей для исламских государств концепции прав человека в исламе.

Система защиты и поощрения прав человека ОИС находится в стадии формирования: в рамках организации создаются новые механизмы защиты, разрабатываются международно-правовой режим их функционирования. Большинство существующих механизмов защиты прав человека ОИС являются скорее консультативными, нежели нормотворческими или контрольными. Для них характерно толкование норм исламского права наряду с международными соглашениями и учет культурных особенностей государств-членов. В своей деятельности механизмы защиты прав человека ОИС неред-

ко указывают на соответствие норм исламского права международным соглашениям о защите и поощрении прав человека и призывают государства-члены к участию в них¹⁶.

В той степени, в которой ОИС обеспечивает соответствие толкования и применения предписаний шариата универсальным международным стандартам защиты и поощрения прав человека, ее деятельность отвечает как обязательствам государств по международному праву, так и ее собственным уставным целям. При этом ряд принятых организацией мер являются неэффективными и противоречащими принципу международного сотрудничества государств. К ним относятся, например, рекомендации НПКПЧ ОИС о прекращении финансирования либо иных видов сотрудничества с международными органами и организациями в сфере защиты прав человека¹⁷.

Одной из тенденций деятельности ОИС является защита прав человека мусульманского населения государств, не являющихся ее членами или даже наблюдателями, что также отвечает целям деятельности организации. Выездные комиссии НПКПЧ ОИС отличаются от иных механизмов защиты и поощрения прав человека ОИС тем, что не продвигают на международной арене релятивистскую позицию государств-членов ОИС о правах человека в исламе.

За указанным выше исключением, практика защиты и поощрения прав человека в ОИС характеризуется приверженностью двум концепциям прав человека: универсальной и исламской. В своей деятельности ОИС и ее механизмы защиты и поощрения прав человека придерживаются плюралистического подхода к правам человека, признавая вклад релятивистских учений в понимание универсальных стандартов прав человека¹⁸.

Анализ положений Декларации ОИС о правах человека дает основания полагать, что пересмотренный в свете ее положений Пакт ОИС о правах ребенка в исламе 2005 г. приблизит международно-правовое регулирование на уровне ОИС к соответствию универсальным международным стандартам в вопросах права на жизнь и

¹⁶ Position paper Human trafficking in OIC countries. Report of the 9th Regular Session of the OIC Independent Permanent Human Rights Commission. – IPHRC, 2016. – P. 74

¹⁷ OIC-IPHRC Study on Sexual Orientation and Gender Identity in the Light of Islamic Interpretations and International Human Rights Framework. – Recommendation h [Электронный ресурс] Independent Permanent Human Rights Commission. URL: <https://oic-iphrc.org/en/data/docs/studies/46303.pdf> (Дата обращения: 27.02.21)

¹⁸ Там же. – P. 2

назначения смертной казни, а также права на вступление в брак. С учетом положений статей пересмотренной Каирской декларации о правовом положении женщин можно отметить вероятность приближения принципов деятельности ОИС и ее механизмов защиты прав человека к соответствию регулированию, предусмотренному Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

В научной литературе встречается мнение о том, что исламское право располагает средствами, необходимыми для защиты признанных международными актами прав и свобод человека [10. С. 10]. Деятельность ОИС вносит вклад в выявление, надлежащее толкование и применение этих средств правовой защиты.

Заключение

Проблема соотношения релятивистских концепций прав человека и универсальных стандартов в данной области представляется комплексной и требующей системного решения.

С одной стороны, она представляет собой частный случай фрагментации международного права, вызванной различной международно-правовой практикой и доктриной государств, принадлежащих к разным правовым традициям. В этом смысле она тесно связана и с проблемой евроцентризма: склонность к принятию европейской доктрины и практики в качестве универсальной препятствует учету позиций государств, принадлежащих к иным правовым, культурным, религиозным и политическим традициям. Это, в свою очередь, приводит к трудностям в практической имплементации универсальных международных стандартов в области защиты прав человека. Для решения обозначенной проблемы необходимо изучение исторической практики государств и ее учет при осуществлении деятельности, направленной на кодификацию

и прогрессивное развитие международного права.

С другой стороны, обеспечение гарантий прав и свобод человека невозможно без развития национальной правовой практики и доктрины. Государствам необходимо принимать меры, направленные на обеспечение соответствия национального законодательства и практики его применения универсальным стандартам. Это не всегда означает отказ от культурных особенностей государств. Например, в ряде случаев национальная практика исламских государств в области социальной защиты детей, рожденных вне брака, была признана удовлетворяющей требованиям Конвенции о правах ребенка 1989 г. [5. С. 209], хотя она и подразумевала различное обращение с детьми в зависимости от статуса их родителей.

Деятельность таких организаций, как ОИС, по обеспечению единообразия толкования схожих норм правовых систем государств, принадлежащих к одной правовой семье, способствует ведению межкультурного диалога по тематике прав человека, просвещению в соответствующих вопросах и развитию международно-правовой науки и практики с учетом существующих правовых традиций. В то же время разрешение обозначенных выше проблем при участии таких организаций, как ОИС, возможно лишь в случае, если такие организации и их государства-члены будут стремиться к соблюдению универсальных стандартов в духе культурных особенностей национальных государств (например, ценностей исламского права).

Изучение различных правовых традиций в области защиты и поощрения прав человека необходимо для ведения упомянутого выше межкультурного диалога представителями государств, принадлежащих к разным правовым семьям. В связи с этим дальнейшее рассмотрение вопросов правового релятивизма и практики ОИС в сфере защиты и поощрения прав человека представляется актуальным и для отечественной науки.

Литература:

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Воробьев Д.В. Компетенция Организации исламского сотрудничества в сфере защиты прав человека // *Legal Concept*. 2013. № 3.
2. Али Н.А. Защита прав и свобод человека в арабских странах. М., 2016.
3. Берг Л.В.Х. Основные начала мусульманского права, согласно учению имамов Абу Ханифы и Шафии. М., 2005.
4. Donnelly J. Cultural relativism and universal human rights // *Hum. Rts. Q.* 1984. Vol. 6.
5. Hashemi K. Religious legal traditions, Muslim states and the Convention on the Rights of the Child: An essay on the relevant UN documentation // *Human Rights Quarterly*. 2007.

6. Hogemann E.R. Human Rights beyond Dichotomy between Cultural Universalism and Relativism // The Age of Human Rights Journal. 2020. № 14.
7. Kayaoglu T. The Organization of Islamic Cooperation's Declaration on Human Rights: Promises and Pitfalls. Brookings Institution, 2020.
8. Malekian F. Principles of Islamic international criminal law: A comparative search. Brill, 2011. Vol. 5.
9. Messer E. Pluralist approaches to human rights // Journal of Anthropological Research. 1997. Vol. 53. № 3.
10. Saeed A. Human Rights and Islam: An Introduction to Key Debates Between Islamic Law and International Human Rights Law. Edward Elgar Publishing. 2018.
11. Samour N. Is there a Role for Islamic International Law in the History of International Law? // European journal of international law. 2014. Vol. 25. № 1.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION AND PROMOTION IN THE ORGANIZATION OF ISLAMIC COOPERATION: MODERN TRENDS

Introduction. The article is concerned with international protection and promotion of human rights by the OIC. Recent developments in the international activity of the organization serve as the thematic justification of the study in the first place, as they reveal certain modifications in its approach to human rights. The study covers several theoretical and practical problems of international public law and national legal orders.

Materials and Methods. Methodology of the study includes general scientific methods, such as scientific assessment and description, scientific analysis and synthesis, abstraction, scientific explanation etc., and special methods of jurisprudence, such as historical, comparative and dogmatic methods. For the purposes of the study, universal agreements and soft law acts as well as OIC acts on human rights were studied alongside with UN databases and scientific and analytical papers on Islamic law and international public law.

Results. The study revealed that activity of the OIC and its member states in the field of protection and promotion of human rights shows more compliance with the universal standards and is likely to continue in that direction. It outlines the pluralistic approach of the OIC to human rights teachings and its concurrent commitment to Islamic and uni-

versal human rights concepts. Modifications in the OIC protection of human rights of vulnerable social groups are explored.

Discussion and conclusion. Activity of the OIC in the field of international human rights protection is analyzed from the standpoint of cultural relativism, the views on possible achievement of compatibility of human rights in Islam and universal standards are supported, the approach of the OIC to human rights is considered to reflect the particularities of approaches to human rights of Islamic states and international public law. At the same time ineffectiveness of certain human rights protection measures taken by some mechanisms of protection of human rights of the OIC are pointed out.

Dmitry V. Ivanov,
Candidate of Legal Science, Associate
Professor, International Law Department,
MGIMO(University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Valeria V. Pchelintseva,
Master of Laws, International Law
Department, MGIMO(University) under
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Организация исламского сотрудничества;
права человека; культурный релятивизм;
Каирская декларация о правах человека
в исламе; Декларация ОИС о правах
человека; исламское право; международное
право

Keywords:

Organization of Islamic Cooperation; Human
Rights; Cultural Relativism; Cairo Declaration
on Human Rights in Islam; OIC Declaration
on Human Rights; Islamic Law; International
Public Law

References:

1. Abashidze A.Kh., Solntsev A.M., Vorobyov D.V., 2013. Kompetencija Organizaciji Islamskogo Sotrudnichestva v Sfere Zashchity Prav Cheloveka [Competence of Organisation of Islamic Cooperation in the Sphere of Human Rights Protection]. *Legal Concept*. № 3.
2. Ali N.A., 2016. Zashchita Prav i Svobod Cheloveka v Arabskikh Stranakh [Human Rights Protection in Arab Countries]. Moscow.
3. Berg L.V.Kh., 2005. Osnovnyye nachala musulmanskogo prava, soglasno ucheniyu Abu Khanify i Shafiyyi [Basic Concepts of Muslim Law according to the teaching of Abu Hanifa and Shafi]. Moscow.
4. Donnelly J., 1984. Cultural relativism and universal human rights. *Human Rights Quarterly*. Vol. 6.
5. Hashemi K., 2007. Religious legal traditions, Muslim states and the Convention on the Rights of the Child: An essay on the relevant UN documentation. *Human Rights Quarterly*.
6. Hogemann E.R., 2020. Human Rights beyond Dichotomy between Cultural Universalism and Relativism. *The Age of Human Rights Journal*. № 14.
7. Kayanoglu T., 2020. The Organization of Islamic Cooperation's Declaration on Human Rights: Promises and Pitfalls, Brookings Institution.
8. Malekian F., 2011. Principles of Islamic international criminal law: A comparative search. Brill, Vol. 5.
9. Messer E., 1997. Pluralist approaches to human rights. *Journal of Anthropological Research*. Vol. 53. № 3.
10. Saeed A., 2018. Human Rights and Islam: An Introduction to Key Debates Between Islamic Law and International Human Rights Law. Edward Elgar Publishing.
11. Samour N., 2014. Is there a Role for Islamic International Law in the History of International Law? *European journal of international law*. Vol. 25. № 1.

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРОСТРАНСТВЕ ЕАЭС

Александр Гончаров*
Агнесса Иншакова**

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-23-32



Введение. В статье раскрывается развитие цифровых технологий таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на пространстве ЕАЭС. Несмотря на наличие единого экономического пространства, каждое государство, входящее в ЕАЭС вправе вводить собственные правила перемещения товаров и лиц через таможенную границу, а также правила осмотра таких товаров в зонах таможенного контроля. На практике складывается ситуация, при которой таможенные перевозчики должны учитывать, как свое внутринациональное законодательство, так и общие нормы в области таможенных перевозок в ЕАЭС и соответствующие лицензионные требования. Из-за этого формируются различные подходы в организации деятельности особой группы хозяйствующих субъектов, функционирующих в таможенной сфере. В эту группу мы включаем таможенных перевозчиков, таможенных представителей, уполномоченных экономических операторов, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов. Отсутствие единообразия в этой области не позволяет выработать единый механизм перемещения товаров и лиц через таможенную границу, что генерирует противоречия между таможенными органами стран-партнеров. Выявленные проблемы требуют обязательного разрешения, поскольку снижают темпы роста внешнеэкономической деятельности на пространстве ЕАЭС.

Материалы и методы. Авторами исследован комплекс нормативных и научных источников. В части правовых аспектов развития цифровых технологий таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности изучались Договор о Евразийском экономическом союзе, Таможенный кодекс Евразийского

* **Гончаров Александр Иванович**, доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и международного частного права, Волгоградский государственный университет (базовая кафедра ЮНЦ РАН)
e-mail: goncharova.sofia@gmail.com, gimchp@volsu.ru
ORCID ID: 0000-0001-6580-4104

** **Иншакова Агнесса Олеговна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и международного частного права, Волгоградский государственный университет (базовая кафедра ЮНЦ РАН)
e-mail: ainshakova@list.ru, gimchp@volsu.ru
ORCID ID: 0000-0001-8255-8160

экономического союза, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.12.2013 № 289 (ред. от 21.05.2019). Из доктринальных разработок рассматривались труды представителей юриспруденции и ученых-экономистов, в их числе авторы: Алёхина О.В., Афонин П.Н., Борисов К.Г., Игнатъева Г.В., Иниакова А.О., Kormuch, Borys, Ковалёв С.И., Матыцин Д.Е., Остроумов Н.В., Павлова Я.В., Плотников А.В., Русакова Е.П., Смирнова И.А., Тарасова Н.Л. Фролова Е.Е., Хрунова А.Л. По логике раскрытия темы также привлекались эмпирические материалы.

Результаты исследования. В статье обосновано, что в современной внешнеэкономической деятельности цифровые технологии в процессе перемещения товаров через таможенные границы используются все более интенсивно. Наиболее востребована оцифровка процедур таможенного контроля и таможенной экспертизы. Указанные режимы в настоящее время глубоко компьютеризируются и включены в систему управления рисками при перемещении товаров. Выдвинуто положение о том, что таможенные перевозчики должны быть привлечены к предоставлению более полной и актуальной информации о провозимых товарах, их следует включить в систему управления рисками по опыту стран ЕС.

Обсуждение и заключение. В статье критически проработаны подходы к применению системы управления рисками в странах Европы и на пространстве ЕАЭС. Это позволило выявить требующие устранения недостатки. Во-первых, отсутствует релевантная и достоверная информация по учету субъектов таможенных отношений и участников ВЭД на пространстве ЕАЭС; во-вторых, отсутствует регламентированная процедура контроля, в частности, порядка проверки соблюдения участниками ВЭД таможенного законодательства; в-третьих, отсутствует урегулированный режим эффективного взаимодействия таможенных органов с другими ведомствами, экономическими операторами, друг с другом; в-четвертых, отсутствует порядок применения системы управления рисками на этапе пост-контроля.

Введение

Внедрение цифровых технологий в реализацию правоотношений обуславливает необходимость научного осмысления регулирования юридической практики, осуществляемой «в электронном виде» [3. Р. 601-622]. Данная проблема особенно обострилась в области документального оформления таможенных процедур, сопровождаая переход на электронный документооборот компаний, ведущих бизнес внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД). Также на электронный документооборот интенсивно переходит упомянутая выше особая группа субъектов, функционирующих в таможенной сфере (таможенные перевозчики, таможенные представители, уполномоченные экономические операторы, владельцы складов временного хранения, владельцы таможенных складов, иные лица, действующие в таможенной сфере от имени доверителей –

участников ВЭД на географическом пространстве ЕАЭС).

В текущий период внимание правоведов сфокусировано на вопросах отработки оформления таможенных деклараций, доверенностей и соглашений участников ВЭД, составленных в электронном виде. Значимой проблемой также является доступ к базам данных в области ВЭД. Например, в странах ЕС в практике таможенного дела существует положение о том, что участники ВЭД одновременно являются участниками обеспечения безопасности внешнеторговой деятельности, их действия имеют значение в рамках системы управления рисками [1]. В частности, участники ВЭД предоставляют таможенным органам сведения о провозимых товарах вне зависимости от содержания этих сведений и согласия доверителя (при ведении дел по доверенности). В практике стран ЕАЭС система управления рисками действует иным образом, требуют урегулирования вопросы доступа к данным, вопро-

сы регламентации использования электронной подписи сторонами - участниками ВЭД. Дополнительные сложности вызваны тем, что регулирование ВЭД осуществляется как законодательствами национальных юрисдикций, так и правовыми актами объединения ЕАЭС.

Также в сфере ВЭД следует дополнительно исследовать процедуры доступа к реестрам юридических лиц, которые реализуют юридически и экономически значимые задачи в сфере таможенного дела; к внесению изменений в реестры; к возможности оперативного получения сведений о проведении контроля ВЭД. Интересы участников ВЭД сталкиваются с требованиями органов исполнительной власти - в первую очередь - таможенных органов. Органы стремятся ограничить доступ к отдельным видам информации, к ее изменению, с одной стороны, например, ограничить возможности внесения изменений в таможенные декларации. С другой стороны, - ограничить получение в оперативном режиме дополнительной информации, например, сведений о провозимых товарах.

Нормативное регулирование цифровых технологий ВЭД - одно из активно разрабатываемых направлений на современном этапе [12]. Основными аспектами правового регулирования отношений в условиях цифровой экономики являются: 1) регулирование порядка использования электронных документов, электронной подписи; 2) регламентация доступа к юридически значимой информации.

Исследование

Регулирование цифровых технологий учета субъектов таможенных отношений

Правовое регулирование цифровых технологий в рамках ВЭД, в частности, предусматривает положения по ведению реестров юридических лиц, взаимодействующих с таможенными органами. Однако таможенные органы стран ЕАЭС по-разному подходят к регламентации деятельности юридических лиц, оказывающих соответствующие услуги.

Договор о ЕАЭС (Приложение № 3)¹ предусматривает для участников ВЭД комплекс мер по обеспечению экономической безопасности, в том числе в условиях распространения цифровых технологий. Прежде всего, большое значение в составе цифровых технологий ВЭД имеют блокчейн технологии, позволяющие оперативно распределять данные, обеспечивать доступ к таким данным со стороны заинтересованных субъектов и оперативно пополнять архивы. Блокчейн технологии в том числе используются при ведении баз данных (реестров): лиц - участников ВЭД, электронных деклараций, администрирования таможенных платежей [5]. Особенностью данной технологии является то, что текущие копии таких реестров хранятся у всех пользователей блокчейна одновременно и автоматически постоянно обновляются добавлением новых блоков информации у каждого пользователя [2].

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС),² а также нормативные акты стран-членов объединения, в целом охватывают регулирование деятельности юридических лиц в области таможенного дела. Однако вопрос ведения реестров юридических лиц, действующих в области таможенного дела, в том числе включения и исключения таких организаций из реестров, регулируется и национальным законодательством, и решениями Евразийской экономической комиссии. При этом, для разных типов юридических лиц предусмотрены различные условия и процедуры включения в реестры юридических лиц в области таможенного дела, это объясняет трудности правового регулирования и своевременного получения информации из таких реестров для заинтересованных лиц.

Согласно ст. 397 ТК ЕАЭС в состав организаций, деятельность которых должна быть отнесена к таможенным отношениям, включаются следующие субъекты. Во-первых, это таможенные представители (брокеры). Во-вторых, таможенные перевозчики. В-третьих, уполномоченные экономические операторы. В-четвертых, владельцы таможенных складов. В-пятых, владельцы

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017). Официальный сайт Евразийской комиссии. [Электронный ресурс] URL: <http://www.eurasian-commission.org/ru/act/finpol/dobd/Documents/Договор%20о%20ЕАЭС.pdf> (дата обращения: 20.02.2021).

² Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение N 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Консультант Плюс [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/672c5d9804530618003bbaad8ffdbd9fd3bd6594/

складов временного хранения. В-шестых, владельцы магазинов беспопытной торговли. Существует Реестр, в который в порядке, установленном действующим законодательством, юридические лица включаются в зависимости от конкретного вида деятельности в таможенных отношениях. Имея в виду положения ст. 397 ТК ЕАЭС можно сформулировать содержание самой деятельности в сфере таможенного дела. Такая деятельность представляет собой деятельность государств-членов ЕАЭС, которая осуществляется как функции организаций специальной правоспособности. Функционирование указанных организаций происходит под контролем таможенных органов в рамках положений ТК ЕАЭС и в рамках законодательства государств-членов ЕАЭС в той части, которая не урегулирована ТК ЕАЭС. Поэтому специальная правоспособность единичной организации в сфере таможенного дела непосредственно зависит от итогов процедуры включения этого юридического лица в Реестр.

Положениями ст. 398 ТК ЕАЭС предусмотрено, что, во-первых, таможенные органы ведут реестры лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, и обеспечивают их размещение в публичном доступе на соответствующих интернет-сайтах. Во-вторых, Евразийская экономическая комиссия на основании «национальных» реестров таких юридических лиц формирует общие реестры и размещает их в публичном доступе, определяя формы реестров. Для заинтересованных лиц - участников ВЭД актуально оперативное получение информации о таких лицах из реестров, например, во избежание заключения договора с лицом, неуполномоченным в области таможенного дела. Для самих юридических лиц в сфере таможенного дела актуально получение сведений об их соответствии (несоответствии) требованиям для включения в тот или иной реестр. При этом, современные цифровые технологии, с одной стороны, позволяют оперативно предоставить такую информацию, но, с другой стороны, обуславливают повышенные требования к защите такой информации, во избежание ее использования в противоправных целях [11].

В части урегулирования правового положения хозяйствующих субъектов, кото-

рые функционируют в сфере таможенного дела, статья 406 ТК ЕАЭС³ устанавливает, что таможенный перевозчик – это юридическое лицо, правовой статус которого и право на осуществление соответствующей деятельности которого определяются Евразийской экономической комиссией (далее - Комиссия). Следовательно, лицензирующим органом, который устанавливает для конкретной организации право осуществлять деятельность таможенного перевозчика, является Комиссия [8].

Несмотря на наличие единого экономического пространства, каждое государство-член ЕАЭС вправе вводить собственные правила перемещения товаров и лиц через таможенную границу, а также правила осмотра таких товаров в зонах таможенного контроля. На практике складывается ситуация, при которой таможенные перевозчики должны учитывать как законодательство «своей страны», так и общие нормы в области таможенных перевозок в ЕАЭС и требования Комиссии в рамках полученной лицензии. Это вносит дезорганизацию в бизнес особой группы субъектов, функционирующих в таможенной сфере (таможенные перевозчики, таможенные представители, уполномоченные экономические операторы, владельцы складов временного хранения, владельцы таможенных складов, иные лица, действующие в таможенной сфере от имени доверителей – участников ВЭД на географическом пространстве ЕАЭС). Отсутствие единообразия в этой области не позволяет выработать единый механизм перемещения товаров и лиц через таможенную границу, что генерирует противоречия между таможенными органами стран ЕАЭС.

Регулирование доступа к данным при внедрении системы управления рисками в таможенном регулировании ВЭД

ВЭД неразрывно связана с использованием цифровых технологий при проведении процедур таможенного контроля и таможенной экспертизы. Эти процедуры в настоящее время компьютеризируются и включаются в систему управления рисками при перемещении товаров. В процессе практического осуществления ВЭД особые зоны таможенного контроля становятся тем самым фактическим местом, где данный

³ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Консультант Плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/672c5d9804530618003bbaad8ffdbd9fd3bd6594/ (датаобращения: 20.01.2021).

контроль происходит. Такое фактическое место (площадка, зона) таможенного контроля – это территория аэропорта (участок местности, склад либо другое помещение), на которой указанные публичные органы отслеживают действия людей, перемещение транспортных средств, товаров, а также ведение различной производственной, коммерческой, иной деятельности.

В части таможенного контроля товаров большое значение приобретает таможенная экспертиза. В ходе таможенной экспертизы сотрудниками таможенных органов решаются задачи борьбы с контрабандой товаров и нарушениями таможенного законодательства. Таможенная экспертиза проводится как без применения специальных средств (например, в случае проверки соответствия изделия его характеристикам, указанным в декларации), так и с использованием специальных технических средств, которые позволяют установить, в частности, страну происхождения товара, его безопасность, соответствие заявленным характеристикам качества и иные параметры. Спецификой таможенной экспертизы является ее назначение на стадии осуществления таможенного контроля товаров, еще до возбуждения дела по факту нарушения таможенного законодательства. При этом таможенная экспертиза позволяет сформировать доказательную базу и установить повод для возбуждения дела за нарушение таможенного законодательства [13].

В Российской Федерации экспертное и цифровое обеспечение процедуры таможенного контроля позволяет органам Федеральной таможенной службы получать реальную информацию о составе пересекающих границу товаров. Проведение таможенной экспертизы товаров позволяет выявлять скрытые закономерности в потоках товаров, обнаруживать криминально опасные товары, устанавливать пути их перемещения, а также устанавливать свойства товаров, которые недостоверно продекларированы. Основная цель таможенной экспертизы – установление соответствия декларируемых свойств товара его фактическим свойствам. В то же время, на современном этапе цифровые технологии недостаточно распространены в практике таможенного контроля и таможенной экспертизы. Контроль при современной постановке таможенного дела подвергается около 30% всего объема грузов. Выборочный контроль товаров не позволяет обеспечить такой же уровень безопасности, какой обеспечивается сплошной проверкой

всего объема грузов. В этой связи в практике деятельности таможенных органов применяется система управления рисками, на основе которой выстраивается система контрольных мероприятий. В России система управления рисками несколько отстает и по уровню цифровизации, и по уровню эффективности от системы управления рисками, которая внедрена в странах Европы, несмотря на то, что обе системы базируются на одинаковых нормах международного права и соглашениях.

Использование цифровых технологий целесообразно для таможенной экспертизы и в рамках определения достоверных размеров таможенных пошлин. Размер взимаемых пошлин и наличие либо отсутствие таможенных льгот определяется в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД). Перевозчики грузов довольно часто стремятся занижить размеры пошлин, заведомо неверно декларируя товары. Таможенная экспертиза обеспечивает идентификацию товаров по ТН ВЭД. Объектами таможенной экспертизы в этом случае могут быть сопровождающие товар документы (например, таможенная декларация, сертификаты соответствия), образцы и пробы товара [10].

Существенное отличие в реализации системы управления рисками в ЕАЭС и странах Европы имеет организация посттаможенного контроля. Если в рамках европейской системы управления рисками основные цели подразумевают повышение достоверности подаваемых участниками ВЭД сведений, то в Российской Федерации и странах ЕАЭС при посттаможенном контроле система управления рисками практически не применяется. Она заменена аналитической работой таможенных органов, организуемой по их усмотрению.

Отдельной существенной проблемой для таможенных органов ЕАЭС является отсутствие слаженной работы уполномоченных экономических операторов. В странах Европы организаций – экономических операторов, оказывающих содействие работе таможенных органов, около 17 тысяч, а, например, в России – лишь около двухсот. Этим обусловлена неполнота информации, к которой могут обращаться таможенные органы в странах ЕАЭС. При этом существенным риском в составе системы управления рисками является отсутствие у таможенных органов релевантной и достоверной информации, ее несвоевременное обновление [9].

Например, в России органы Федеральной таможенной службы в рамках проведения таможенной экспертизы не имеют возможности оперативно обращаться к производителю или поставщику товаров, чтобы установить характеристики конкретной партии товара, их соответствие заявленным в декларации, это обусловлено тем самым низким уровнем цифровизации таможенного дела и информационных технологий ВЭД.

Регулирование изменений и дополнений электронной документации ВЭД

Применение электронных сообщений и документов все более расширяется и в гражданском обороте, и в работе органов власти, все чаще они применяются в качестве доказательств при разрешении различных споров. Кроме того, в системе функционирования органов власти, в банковской сфере, документы, подписанные электронной цифровой подписью, также имеют юридическую силу, как и «бумажные рукописные» варианты. Имеет место необходимость проведения экспертизы их достоверности и регламентации сроков хранения. В частности, срок хранения документов, которые размещены на компьютерных носителях соответствует сроку хранения таких же документов на бумажном носителе. При этом нормативных актов, регулирующих характеристики, порядок экспертизы и хранения электронных документов в настоящее время не существует, т.е. требуется дополнительная правовая регламентация.

Согласно положениям ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ электронный документ представляет собой особый вид представления информации. Это специфичный электронный вид. Такой особый вид позволяет воспринимать информацию при помощи компьютеров (ЭВМ), позволяет пересылать и получать по каналам информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по другим коммуникационным каналам. Данный особый вид документа должен быть доступен восприятию – читаемым, а также обладать ключевым реквизитом, подтверждающим его достоверность – электронной подписью, которая выступает аналогом собственноручной подписи.

Блокчейн технология стала основой пространства в ряде государств технологии «умных контрактов», то есть, гражданско-правовых договоров, которые заключаются, регистрируются полностью в электронном виде, не предусматривают необходимости встречи контрагентов друг с другом [6]. Так на базе блокчейн технологий на основе платформы Linux Foundation Hyperledger Fabric в США в 2017 г. была запущена система отслеживания грузов и разрешительных документов на них (коносаментов и др.). При помощи доступа к такой базе отправитель груза имеет возможность видеть его местонахождение, оформление всех необходимых документов и отслеживать движение груза [14]. Также получила распространение технология «честный знак», которая позволяет отслеживать провозимые через таможенную границу товары и грузы при помощи штрих-кода. При помощи данной технологии обеспечивается защита от проникновения несанкционированных товаров [7]. Технологии на базе BigData, которые позволяют анализировать большие массивы данных, также используются в ВЭД, в первую очередь, при проверке документов в рамках прохождения товаров и грузов через таможенную границу. Кроме того, данная система ложится в основу технического обеспечения системы управления рисками.

Обеспечение безопасности участников ВЭД при использовании современных цифровых технологий стоит особенно остро в условиях нерегулируемого доступа в сеть Интернет со стороны неограниченного круга лиц. В первую очередь, безопасность предусматривает защиту персональных данных участников ВЭД, коммерческой тайны, банковской тайны, иной охраняемой законом тайны в условиях расширения цифровых технологий. Отдельно следует выделить правовое регулирование использования биометрических технологий при организации ВЭД. Эта проблематика отчасти пересекается с проблемой защиты персональных данных. В частности, многие крупные организации получают доступ к биометрическим данным работников – при использовании таких данных для внутреннего регулирования доступа к коммерчески значимой информации. При этом, зачастую, биометрические данные могут оставаться в организации и после увольнения

⁴ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» / Российская газета от 29 июля 2006 г. № 165.

сотрудника, что может быть использовано в противоправных целях. Необходимо дополнение трудовых договоров положениями об использовании биометрических данных сотрудников, а также о порядке их уничтожения после прекращения работы сотрудника в организации.

Цифровизация деятельности таможенных органов (в частности, оформление декларирования грузов в электронном виде) предусматривает процедуры защиты данных, обеспечения информационной безопасности. Например, ряд вопросов возникает при корректировке таможенной декларации. Информационная система таможенного органа включает в себя специальный сервис по реализации таможенной процедуры подачи, регистрации, отказом в регистрации корректировки таможенной декларации. Подача данного документа на корректировку предусматривает обязательную фиксацию в журнале регистрации данного факта в письменном и (или) электронном виде. В этом журнале отмечается, во-первых, факт принятого решения о внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в таможенной декларации. Во-вторых, может быть зафиксирован отказ в корректировке – отказ во внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в таможенной декларации. Если для корректировки подается декларация в виде электронного документа, в таком варианте таможенный орган при помощи своего программного сервиса отмечает факт о дате и времени подачи декларации для корректировки, после чего сведения об этой фиксации направляет их декларанту по Интернету.⁵

К сожалению, не во всех случаях учитываются корректированные таможенные декларации и соответствующие сведения, кроме того, далеко не все таможи располагают соответствующими сервисами. В целом, таможенное законодательство Российской Федерации содержит более жесткое регулирование таможенного контроля, в отличие, например, от Таможенного кодекса Республики Казахстан или Республики Армения. В частности, для российских таможенных перевозчиков установлены требования по страхованию деятельности, но подобные

положения не предусмотрены в Республике Казахстан и в Армении, при этом в Республике Беларусь предусмотрено требование о банковской гарантии.

Следовательно, имеются различия в регулировании деятельности таможенных перевозчиков в странах, участвующих в ЕАЭС, в части требований к страхованию и обеспечению деятельности (в Российской Федерации – страхование, в Республике Беларусь – банковская гарантия), в части возможности упрощения процедуры декларирования товаров (упрощенный формат возможен в России). Система управления рисками более активно внедряется в Российской Федерации, с включением в нее таможенных перевозчиков. Наряду с этим, существенно различаются в странах, участвующих в ЕАЭС, регулирование прав и ответственности таможенных перевозчиков. Непосредственно ТК ЕАЭС не регламентирует перечень прав перевозчиков, однако некоторые страны их устанавливают (Казахстан, Беларусь), ввиду чего представляется целесообразным выработать единую систему прав, обязанностей, ответственности таможенных перевозчиков.

Результаты исследования

Полагаем, таможенные перевозчики должны быть привлечены к предоставлению более полной и актуальной информации о провозимых товарах, их целесообразно включить в систему управления рисками по опыту стран ЕС. Некоторые сложности в реализации системы управления рисками обусловлены огромным количеством документов. Отдельные виды таможенного контроля тормозят осуществление ВЭД на пространстве ЕАЭС, потому что такие виды контроля представляют собой громоздкие, нерациональные многоступенчатые мероприятия, которые выходят за рамки собственно таможенного оформления товаров и проверки транспортных средств, пересекающих границу. В этой связи мы вместе с коллегами поддерживаем мнение о том, что следует привлекать таможенных перевозчиков к процессу управления рисками [4, pp. 27-45].

⁵ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.12.2013 № 289 (ред. от 21.05.2019) "О внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в декларации на товары, и признании утратившими силу некоторых решений Комиссии Таможенного союза и Коллегии Евразийской экономической комиссии" // Консультант Плюс [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155689/ (дата обращения 20.02.2021).

Современная ВЭД включает использование цифровых технологий в процессе перемещения товаров через таможенные границы, в первую очередь, в рамках проведения процедур таможенного контроля и таможенной экспертизы. Эта деятельность в настоящее время компьютеризируется и входит в систему управления рисками при перемещении товаров.

Заключение

Сопоставляя практику применения системы управления рисками в странах Европы и на пространстве ЕАЭС можно выделить основные недостатки при использовании этой системы: во-первых, отсутствие релевантной и достоверной информации по учету субъектов таможенных отношений и участников ВЭД на пространстве ЕАЭС; во-вторых, отсутствие регламентированной процедуры контроля, в частности, поряд-

ка проверки соблюдения участниками ВЭД таможенного законодательства; в-третьих, отсутствие алгоритма эффективного взаимодействия таможенных органов с другими ведомствами, экономическими операторами, друг с другом; в-четвертых, отсутствие применения системы управления рисками на этапе постконтроля.

Существенными остаются проблемы, возникающие при электронном декларировании товаров, в частности, при внесении изменений в электронные декларации – довольно часто внесенные изменения могут не учитываться, а процесс корректировки деклараций нередко затягивается по времени.

Acknowledgments

The reported study funded by RFBR according to the research project No. 18-29-16132 "Priorities for the legal development of digital technologies of foreign trade activities in the context of international economic integration".

Литература:

1. Denis E. Matytsin and Ekaterina P. Rusakova. Strategy of quality management in industry 4.0 and formation of cognitive economy based on industrial and manufacturing engineering in the Russian Federation and countries of the EU // International Journal for Quality Research. Vol. 15. № 4.
2. Matytsin Denis E. Internet-investing as a remote algorithm of the retail investment financing / Modern Global Economic System: Evolutional Development Vs. Revolutionary Leap. Springer book series «Lecture Notes in Networks and Systems» - Cham: Springer Nature. 2021.
3. Inshakova, A.O., Frolova, E.E., Rusakova, E.P. and Kovalev, S.I. The model of distribution of human and machine labor at intellectual production in industry 4.0 // Journal of Intellectual Capital. 2020. 21 (4). P. 601-622.
4. Kormych, Borys The modern trends of the foreign trade policy implementation: Implications for customs regulations // Lex Portus. 2018 № 5 (5). P. 27-45.
5. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP / State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. URL: <http://ec.europa.eu>.
6. Social value act has potential to transform public services. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk>.
7. Алёхина О.В., Игнатъева Г.В., Смирнова И.А., Тарасова Н.Л. Цифровые технологии в таможенном деле // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 3 (72). URL: <https://cyberleninka.ru>.
8. Афонин П.Н., Хрунова А.Л. Развитие центров электронного декларирования на современном этапе работы таможенных органов // БИТ. 2018. № 4 (8). URL: <https://cyberleninka.ru>.
9. Борисов К.Г. Международное таможенное право. М., РУДН, 2014.
10. Остроумов Н.В. Правовой статус таможенно-тарифного регулирования // Юридическая наука. № 1. 2016. С. 58-61.
11. Павлова Я.В. Информационные технологии в таможенном деле // БИТ. 2019. № 2 (10). URL: <https://cyberleninka.ru>.
12. Плотников А.В. Проблемы правового регулирования цифровой экономики // Московский экономический журнал. 2019. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru>.
13. Унификация принципов законодательного регулирования таможенных режимов транзита товаров государств - членов Евразийского экономического сообщества / Редколлегия: Марышев А.Н. и др. СПб., 2014.
14. Цифровизация ВЭД. Доклад Российской таможенной академии Официальный сайт. URL: <http://rta.customs.ru>.

DEVELOPMENT OF DIGITAL TECHNOLOGIES FOR CUSTOMS REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN THE EAEU

Introduction. The article describes the development of digital technologies for customs regulation of foreign economic activity in the EAEU space. Despite the existence of a single economic space, each state that is a member of the EAEU has the right to introduce its own rules for the movement of goods and persons across the customs borders, as well as rules for the inspection of such goods in customs control zones. In practice it is a situation in which customs carriers must take into account both their domestic legislation and the general rules in the field of customs transport in the EAEU and the relevant licensing requirements. Because of this, different approaches come operational in the organization of the activities of customs carriers, customs representatives, authorized economic operators, owners of temporary storage warehouses and customs warehouses. The lack of uniformity in this area does not allow us to develop a single mechanism for the movement of goods and persons across the customs borders, which generates contradictions between the customs authorities of the partner countries. The identified problems require mandatory resolution, since they reduce the growth rate of foreign economic activity in the EAEU space.

Materials and methods. The authors investigated a complex of normative and scientific sources. In terms of the legal aspects of the development of digital technologies of customs regulation of foreign economic activity, the Treaty on the Eurasian Economic Union, the Customs Code of the Eurasian Economic Union, the Federal Law "On Information, Information Technologies and Information Protection", the Decision of the Board of the Eurasian Economic Commission of 10.12.2013 No. 289 (ed. of 21.05.2019) were studied. From the doctrinal developments, the works of representatives of jurisprudence and scientists-economists were considered, including the authors: Alyokhina O.V., Afonin P.N., Borisov K.G., Ignatieva G.V., Inshakova A.O., Kormych, Borys, Kovalev S.I., Matytsin D.E., Ostroumov N.V., Pavlova Ya.V., Plotnikov A.V., Rusakova E.P., Smirnova I.A., Tarasova N.L. Frolova E.E., Khrunova A.L. On logic Empirical materials were also used for the discussion of the topic.

Results. The article proves that in modern foreign economic activity digital technologies are used more and more intensively in the process of moving goods across customs borders. The digitization of customs control and customs expertise procedures is in great demand. These modes are now deeply computerized and integrated into the risk management system for the movement of goods. It is suggested that customs carriers should be involved in providing more complete and up-to-date information about the goods being transported, and they should be included in the risk management system based on the experience of the EU countries.

Discussion and Conclusion. The article critically examines the approaches to the application of the risk management system in Europe and the EAEU. This allowed us to identify the shortcomings that need to be addressed. Firstly, there is no relevant and reliable information on the accounting of customs relations subjects and foreign trade participants in the EAEU space; secondly, there is no regulated control procedure, in particular, the procedure for verifying compliance with customs legislation by foreign trade participants; third, there is no regulated regime for effective interaction of customs authorities with other agencies, economic operators, and each other; fourth, there is no procedure for applying the risk management system at the post-control stage.

Alexander I. Goncharov,
Doctor of Juridical Sciences, Doctor of
Economic Sciences, Professor, Professor with
the Department of Civil and International
Private Law, Volgograd State University, Base
Department of the Southern Scientific Center
of the Russian Academy of Sciences

Agnessa O. Inshakova,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of the Department of Civil and International
Private Law, Volgograd State University,
Base Department of the Southern Scientific
Center of the Russian Academy of Sciences

Ключевые слова:

цифровые технологии; таможенное
регулирование; внешнеэкономическая
деятельность; национальное
законодательство; государства-участники
ЕАЭС

Keywords:

digital technologies; customs regulation;
foreign economic activity; national legislation;
EAEU Member States

References:

1. Matytsin, D.E. Rusakova, E.P. Strategy of quality management in industry 4.0 and formation of cognitive economy based on industrial and manufacturing engineering in the Russian Federation and countries of the EU. *International Journal for Quality Research*. Vol. 15. № 4.
2. Matytsin, D.E., 2021. Internet-investing as a remote algorithm of the retail investment financing. Modern Global Economic System: Evolutional Development Vs. Revolutionary Leap. *Springer book series «Lecture Notes in Networks and Systems»*. Cham: Springer Nature.
3. Inshakova, A.O., Frolova, E.E., Rusakova, E.P. and Kovalev, S.I., 2020. The model of distribution of human and machine labor at intellectual production in industry 4.0. *Journal of Intellectual Capital*. № 21 (4). P. 601-622.
4. Kormych, Borys, 2018. The modern trends of the foreign trade policy implementation: Implications for customs regulations. *Lex Portus*. № 5 (5). P. 27-45.
5. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP. State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. URL: <http://ec.europa.eu>.
6. Social value act has potential to transform public services. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk>.
7. Aljohina, O.V., Ignat'eva, G.V., Smirnova, I.A., Tarasova, N.L., 2018. Cifrovye tehnologii v tamozhenom dele [Digital technologies in customs]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-jeconomicheskogo universiteta [Bulletin of the Saratov State Social and Economic University]*. № 3 (72). URL: <https://cyberleninka.ru>.
8. Afonin, P.N., Hrunova, A.L., 2018. Razvitie centrov jelektronnogo deklarirovanija na sovremennom jetape raboty tamozhennyh organov [Development of centers for electronic declaration at the present stage of the work of customs authorities]. *BIT [BIT]*. № 4 (8). URL: <https://cyberleninka.ru>.
9. Borisov, K.G., 2014. Mezhdunarodnoe tamozhennoe Pravo [International customs law]. Moscow.
10. Ostroumov, N.V., 2016. Pravovoj status tamozhenno-tarifnogo regulirovanija [Legal status of customs and tariff regulation]. *Juridicheskaja nauka [Legal Science]*. № 1. P. 58-61.
11. Pavlova, Ja.V., 2019. Informacionnye tehnologii v tamozhenom dele [Information technology in customs]. *BIT [BIT]*. № 2 (10). URL: <https://cyberleninka.ru>.
12. Plotnikov, A.V., 2019. Problemy pravovogo regulirovanija cifrovoj jekonomiki [Problems of legal regulation of the digital economy]. *Moskovskij jekonomicheskij Zhurnal [Moscow Economic Journal]*. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru>.
13. Unifikacija principov zakonodatel'nogo regulirovanija tamozhennyh rezhimov tranzita tovarov gosudarstv - chlenov Evrazijskogo jekonomicheskogo soobshhestva [Unification of the principles of legislative regulation of customs regimes for the transit of goods of the member states of the Eurasian Economic Community]. Ed. by Maryshev A.N. i dr. Saint-Petersburg, 2014.
14. Cifrovizacija VED [Digitalization of foreign economic activity]. *Doklad Rossijskoj tamozhennoj akademii. Oficial'nyj sajt [Report of the Russian Customs Academy. Official site]*. URL: <http://rta.customs.ru>.

ПРИНЦИП КОНСТИТУЦИОННОЙ САМОБЫТНОСТИ (ИДЕНТИЧНОСТИ) И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ ГОСУДАРСТВА

Константин Карпенко*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-33-41



Введение. В статье рассматривается понятие конституционной самобытности (идентичности), приобретающей сегодня сугубую актуальность как в теории конституционного права, так и в практике межгосударственного общения. Сложность затронутой проблемы обуславливается, прежде всего, не до конца устоявшейся терминологией. Автор предлагает использовать термин «конституционная самобытность» как наиболее адекватный содержанию этого понятия и не требующий дополнительных объяснений. В таком случае речь следует вести об отличительных чертах действующего правопорядка, подчеркивающих его уникальность и неповторимость. Такие черты могут быть обозначены как принципы конституционной самобытности. Они образуют ядро конституционных предписаний, вокруг которого группируются прочие конституционные ценности. Выявлением и формулированием таких принципов занимаются конституционные суды, вследствие чего самобытность приобретает характер «преторского» права. Со своей стороны и роль конституционной юстиции усиливается, коль скоро правовые позиции судов создают новые критерии конституционности.

Материалы и методы. Материалами для исследования послужили конституции отдельных государств, чье содержание имеет отношение к затронутой проблеме, акты органов конституционного контроля и высказанные в них правовые позиции, а также выводы конституционно-правовой доктрины. В исследовании использованы метод сравнительного правоведения, позволяющий сопоставлять однородные правовые явления, системный метод, с помощью которого конституционная самобытность рассматривается как составная часть механизма конституционного регулирования, формально-догматический метод, раскрывающий правовую природу изучаемого предмета, равно как и диалектический метод, дающий обобщенное представление о предмете исследования.

Результаты исследования. Конституционная самобытность (идентичность), обуславливающая иерархию конституционных норм и ценностей, характеризует отдельно взятое государство, подчеркивая его отличия от про-

* **Карпенко Константин Викторович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России
e-mail: kvk_1973@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8852-181X

чих. Конституционная самобытность должна быть неизменна во времени и свободна от текущих изменений конституционного текста. Тогда она позволяет выявить постоянные свойства конкретного правового порядка и государства в целом. Следовательно, в принципах конституционной самобытности (идентичности) сохраняются историческое наследие народа, закономерности его развития и определенная предсказуемость будущего. Таким образом, конституционная самобытность обеспечивает преемственность различных эпох.

Обсуждение и заключение. По мнению автора, применение принципов конституционной самобытности способно придать текущему правовому порядку внутреннюю структурированность, отраженную в тексте Основного закона. При этом конституционные нормы складываются в иерархию, могущую отражать иерархию значимых ценностей. Наличие такой иерархии расширяет возможности правовой охраны конституции, т.к. у конституционных судов появляется критерий для «взвешивания» публичных и частных интересов.

Введение

Принципы конституционного права являются фундаментальными ориентирами для государства и общества. Их немалое количество лишь подчёркивает их важность для правового регулирования. Сформулированные в конституциях, они пронизывают толщу правовой системы, придавая ей известную стройность. Прикладное значение этих принципов проявляется в отдельных отраслях права. С помощью конституционных принципов все отрасли системы права связываются в единый нормативный массив, обособленный и, мы бы сказали, замкнутый в своих основах. Последнее качество, разумеется, не препятствует рецепции отдельных норм и институтов, поскольку право в целом едва ли может претендовать на национальную исключительность. Многотысячелетняя история права с неизбежностью показывает, что регулирование общественных отношений подчиняется очень схожим правилам, что можно, по всей видимости, объяснить схожими условиями юридического быта¹. И если мы и исполь-

зуем такие словосочетания как, например, «американское право», «римское право» или «русское право», то делаем это лишь в силу географической и этнической привязки изучаемого правового материала. Сами же правоотношения, равно как и нормы их регулирующие вполне сопоставимы по содержанию. Иными словами, право, как нам представляется, существует вне времени и пространства, оно самоценно по определению. Национальный же оттенок ему придаёт его применение известным народом и в известное время.

Нам представляется уместным выделить из всей совокупности имеющихся конституционных принципов те из них, которые, не будучи главнейшими, вызывают сегодня повышенный интерес как у науки, так и у практики. Таковыми могут быть названы принципы конституционной самобытности (идентичности). Само по себе это понятие не является слишком новым и локализуется преимущественно в Европе. Его теоретическое обоснование восходит к немецкому правоведу К. Шмитту, ещё в 1920-х гг. Однако практическое применение следует отнести

¹ Мы приведём только один, как нам кажется, достаточно яркий пример. Согласно ст. 5 Законов Хаммурапи, если судья изменил своё уже вынесенное решение (т.е. совершил злоупотребление своими полномочиями), он обязан, помимо прочего, возместить истцу сумму претензии в 12-кратном размере. Иными словами, у истца возникает право требования к судье, а тот, в свою очередь, превращается в сторону процесса. Вполне сопоставимую норму мы обнаруживаем в Судебнике Иоанна Грозного, когда дьяк, нарушивший порядок судопроизводства, подвергался аналогичному наказанию. Едва ли будет разумным усматривать в этой схожести рецепцию правовых норм древнего Двуречья московским законодателем XVI в. Это как раз свидетельство единства целей правового регулирования у разных народов и в разные исторические эпохи. См.: Законы Вавилонии, Ассирии и Хеттского царства / Пер. и комментарии И.М. Дьяконова // Вестник древней истории. — 1952. — № 3. — С. 309-311; Судебник 1550 г., ст. 28 // Владимирский-Буданов М.Ф. Христоматия по истории русского права. Вып. 2. 1887. С. 131-133.

к 1970-м гг., когда его впервые использовал в своей практике Федеральный конституционный суд Германии. В знаковом решении 1974 г. речь шла о самобытности Основного закона, которую образуют его опорные положения². С тех пор данная категория стала нередко использоваться во взаимоотношениях ФКС и учреждений Европейского Союза. В то же время некоторые немецкие авторы утверждают, что данное понятие возникло задолго до рождения ФРГ, и может быть отнесено к временам Германской империи, в XIX в. [13. С. 412]. Касательно же локализованности конституционной самобытности, мы заметим, что она пользуется на сегодняшний день, пожалуй, наибольшей актуальностью в конституционном праве европейских государств. Хотя и в прочих регионах планеты интерес к ней присутствует.

Рассматривая конституционную самобытность, необходимо уточнить терминологию. На английском языке она звучит как «*constitutional identity*», на французском – «*identité constitutionnelle*». Было бы заманчиво передать её значение на русском языке как «конституционная идентичность». Однако нам представляется, что такое решение проблемы оказалось бы неудовлетворительным. Ведь «идентичность» имеет и другое, прямо противоположное значение, а именно «тождественность», «одинаковость». Для правильного понимания научной дискуссии пришлось бы всякий раз уточнять, в каком значении употребляется данное понятие. Именно это и вынуждены делать зарубежные коллеги. Но у них нет иного выхода, поскольку «*identity*» или «*identité*» происходит от латинского «*identitas*», где оно обозначало именно «тождественность» [10. С. 9-12]. Но в русском языке есть слово, которое способно передать смысл рассматриваемого феномена. Поэтому мы предлагаем словосочетание «конституционная самобытность», т.к. оно изначально указывает на специфику предмета исследования, высвечивает его самость, уникальность.

Наше краткое изложение будет состоять из двух частей. Прежде всего, мы рассмотрим цели возникновения конституционной самобытности и выявим её природу. Во второй части мы предложим несколько принципов, которые имело бы смысл отнести к проявлениям характерных черт нацио-

нального конституционного правопорядка.

Исследование

Как было уже отмечено выше, конституционная самобытность (идентичность) появляется в Европе в связи с углублением интеграционных процессов. Она выступает закономерным ответом на утраченный контроль над европейским объединением со стороны государств-участников Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС, а ныне Европейского Союза - ЕС). В более широком масштабе мы бы сказали, что самобытность противопоставляет себя и мировому процессу глобализации. Его кажущаяся безальтернативность бросает вызов национальной правовой культуре и вынуждает её искать способы его замедления хотя бы до степени предсказуемости [7. С. 115-118]. Европейское же объединение должно вновь стать результатом действий отдельных государств, а не плодом отвлечённой политики наднациональных властных учреждений.

Вслед за Германией к проблеме конституционной самобытности обращается Франция. Дважды, в 2004 г. и в 2006 г., Конституционный совет в своих решениях указал на необходимость уважения принципов конституционной самобытности Республики со стороны актов ЕС [4. С. 154-169]. Конец 2000-х гг. и начало нового десятилетия ознаменовались настоящей волной поиска своих утраченных корней государствами-членами Европейского Союза. Имеет смысл отметить, что в этот процесс оказались вовлечены не только страны так называемой «старой» Европы, которые стояли у истоков интеграции [9. С. 62-64]. Неудивительно, что такие государства как, например, Бельгия, Нидерланды, Ирландия, Италия, Испания вспомнили о своей самостоятельности [8. С. 20-22]. Однако же и новые члены ЕС активно присоединились к ним, хотя ещё совсем недавно они могли лишь мечтать о том, чтобы вступить в «единую Европу». Неожиданно выяснилось, что и в Восточной Европе и в Прибалтике национальные органы власти не готовы раствориться в безликой семье «общеευропейцев», лишённых всяческих отличительных черт [5. С. 271-277].

Хотя принцип конституционной самобытности (идентичности) наиболее востре-

² BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I - Beschluß, 29.05.1974 [Электронный ресурс]. URL: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case> (дата обращения: 16.03.2021).

бован в европейских странах, было бы не вполне обоснованно исключить из данной тенденции прочие регионы мира. Если в Европе самобытность служит прагматическим целям сдерживания властного воздействия органов ЕС, то за пределами «Старого света» её наличие следует объяснять другими причинами. Нам представляется, что проблема конституционной самобытности несколько глубже и сложнее, чем банальная попытка оправдать невыполнение неугодных решений надгосударственных структур. Так, например, в Индии с 1973 г. существует и последовательно развивается теория опорных положений конституции (*theory of basic structure of the constitution*), изменить которые не в состоянии даже парламент [11. С. 465]. Это притом, что в Индии британская традиция всевластия законодателя пустила глубокие корни. Другим примером может послужить Австралия, где конституционная самобытность тесно связана с представительным правлением [12. С. 17-28]. Ни Индия, ни Австралия не испытывают ограничения своего суверенитета со стороны интеграционных объединений. Он, разумеется, терпит известные ущемления, но в рамках общего международного права, в соответствии с заключаемыми ими договорами.

Итак, мы можем сделать предварительный и промежуточный вывод о том, что связь между конституционной самобытностью и стремлением сохранить остатки суверенитета не всегда очевидна. Следовательно, надо искать иное объяснение. Для этого нам представляется необходимым обратиться к природе данного понятия.

В Основных законах современных государств, за редким исключением, отсутствует упоминание о конституционной самобытности (идентичности). Ни первичная, ни вторичная учредительная власть не посчитали нужным включить её в пространство правового регулирования. И, тем не менее, она существует не только в научной теории, но и в государственной практике. Значит, конституционную самобытность должен был кто-то породить, у неё должен быть субъект творения. Исходя из ранее сказанного, нетрудно догадаться, что таким субъектом является орган конституционного контроля. Его роль в обеспечении законности едва ли требует специального доказывания [6. С. 430]. Давая своё толкование конституции, он способен придать отдельным её предписаниям известное смысловое наполнение, сделать их важнее по сравнению с прочими положениями. Широкое судебское усмо-

трение позволяет выделять таким способом любые нормы и принципы конституционного текста. Благодаря этому в конституции появляется внутренняя иерархия норм, на вершине которой размещаются наиболее значимые положения. Они образуют ядро конституционных предписаний, и придают всему тексту определённую структуру, формально не предусмотренную изначально. Конституционный суд (или иной подобный орган), таким образом, упорядочивает положения Основного закона, что позволяет осуществлять более точную, можно даже сказать, целевую охрану высшего закона страны.

Ядро конституционных предписаний, очевидно, не может сводиться к единичному принципу. Таковых обязательно должно быть несколько, хотя бы потому, что конституционное право является всеобъемлющей отраслью, затрагивающей комплекс общественных отношений в отдельно взятой стране. Совокупность конституционных принципов, за которыми КС признал качество самобытности, обособляется от иных положений Основного закона. Появляется группа нормативных предписаний, безусловно, широкого назначения, но которая выполняет, тем не менее, регулирующую функцию. Соответственно, обособляются и правоотношения, подпадающие под определение высших целей. Нам кажется логичным сделать вывод, что в результате рождается отдельный правовой институт конституционного права, объединяющий в себе известные нормы и принципы с регулируемыми ими отношениями. Предварительно можно было бы его назвать «право конституционной самобытности», хотя такое наименование, видимо, нуждается в уточнении. Такой новый правовой институт создаётся решениями органов конституционного контроля, а значит, его допустимо охарактеризовать как «преторское право», вспоминая античность. Преторское право есть порождение судебной практики, основанное на законодательстве, но преодолевающее его естественную узость. Закон не способен решить все задачи правового регулирования одновременно, он по определению абстрактен и рассчитан на неограниченное применение. Нормы же преторского права конкретизируют закон (в нашем случае конституцию), делают его восприимчивым к повседневным нуждам государства и общества. В свою очередь закон (или конституция) наполняется живым содержанием, получает импульс к дальнейшему развитию.

Правовой институт должен обладать целью, ради которой он создаётся. Применительно к нашей задаче целью конституционной самобытности (идентичности) будет защита уникальности и неповторимости конституционного правопорядка [14. С. 129]. Однако если речь идёт о текущем правопорядке, самобытность скорее будет мешать динамике его изменения, его приспособления к насущным потребностям юридического быта. Отсюда ясно, что конституционная самобытность должна олицетворять нечто неизменное, то, что сохраняется всегда и отличает отдельно взятое государство на протяжении длительного времени. Формальные изменения конституции, часто неизбежные и, тем более, необходимые для её динамики, не должны затрагивать принципы самобытности. Например, во Франции с 1789 г. сменилось 4 республики и 2 империи, было принято более полутора десятков конституций (под разными названиями), и, несмотря на это, Франция по-прежнему остаётся Францией. Другим любопытным примером, на наш взгляд, являются США с более чем 230-летней Конституцией. При всех внесённых в неё Конгрессом поправках и при всех сделанных Верховным судом толкованиях, она всё ещё хранит в себе некоторый «дух» отцов-основателей. Отсюда мы склонны сделать вывод, что конституционная самобытность продлевает историческое существование народа, сохраняет в неизменности присущие ему отличительные черты. Раскрытие этих черт в разные эпохи не нарушает преемственности национального характера. В результате, конституционная самобытность связывает отдельные исторические периоды развития государства, делает возможным их легитимацию через право. Думается, что это немаловажная задача для обеспечения стабильности и законности правопорядка.

Результаты исследования

Таким образом, мы приходим к выводу, что конституционная самобытность (иден-

тичность) представляет собой неизменные качества народа, объединённого в государство. С их помощью народ способен длить своё существование в истории, не отказываясь от своих корней. «Преторский» же характер самобытности даёт возможность приспособлять эти качества к требованиям текущего правопорядка. Благодаря судебной практике метаюридические ценности обретают позитивное содержание и могут быть применены для решения конкретных задач правового регулирования.

Как было заявлено в начале нашего изложения, мы готовы взять на себя смелость и предложить ряд нормативных положений, которые имеет смысл отнести к элементам конституционной самобытности. Например, для Франции мы склонны назвать, прежде всего, неизменные положения Конституции 1958 г. Как известно, это республиканская форма правления и территориальная целостность³. Отмена или изменение этих предписаний, очевидно, равносильны «отмене» той Франции, которая родилась в 1789-92 гг. и чьё становление происходила на всём протяжении XIX в. [1. С. 15]. Схожее положение о форме правления имеется в Конституции Италии 1947 г.⁴ В Германии таковые указаны в ст. 79, ч. 3 Основного закона и касаются федерализма, участия земель в законодательстве, а также уважения закона и прав человека⁵. Но подобные предписания конституционного текста являются формально закреплёнными, а ведь мы сказали, что принципы конституционной самобытности порождаются судебной практикой.

Примером такого принципа может послужить, как нам думается, решение КС Франции от 2001 г. В нём Совет обосновал свою позицию ссылкой на французскую концепцию разделения (обособления) властей⁶. Иными словами, КС Франции дал толкование этого учения, чем обеспечил своеобразное его применение в государственном механизме V-ой Республики. В частности, в этом решении речь шла о распределении функций между судами общей юрисдикции и административными судами. Наличие

³ Constitution de 1958, art. 89 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 25.03.2021).

⁴ Constitution of the Italian Republic, art. 139 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senato.it> (дата обращения: 25.03.2021).

⁵ Basic law for FRG, art. 79 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 26.03.2021).

⁶ Décision № 2001-448 DC du 25.07.2001 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 29.03.2021).

двух судебных подсистем вполне можно рассматривать как элемент конституционной самобытности Франции, хотя текст Конституции 1958 г. об этом умалчивает. В решении 2005 г. КС вновь подтвердил ранее высказанную позицию⁷.

В Индии, начиная с 1973 г., Верховный суд отнёс к высшим, опорным положениям Конституции её верховенство, республиканскую форму правления, светский характер Основного закона, обособление властей, федерализм, суверенитет, принципы правового государства, а также ограниченность парламентской инициативы по изменению Конституции. Эти положения не являются формально неизменными, их сделал таковыми Суд.

В Австралии принципы конституционной самобытности (идентичности) формулирует Высший суд (*The High court of Australia*). К их числу мы склонны отнести, например, особенности федеративных отношений. В Конституции Австралии не перечислены полномочия регионов, и Высший суд толковал это молчание в пользу федеральной компетенции⁸. Он выявил перечень предполагаемых полномочий, которые изначально принадлежали штатам, и объявил их общенациональными. Другим примером самобытности в Австралии можно назвать право аборигенов на землю. Оно, как известно, было аннулировано в 1847 г., т.к. новооткрытый материк считался *terra nullius*. Эта юридическая фикция позволила установить коренное право британской Короны на все земли (*Radical title*). Лишь в 1992 г. Высший суд признал право туземцев приобретать в собственность землю, не занятую колонистами⁹. Их право получило название *Native title*, и было формально закреплено в законе в следующем, 1993 г.

В известной степени конституционной особенностью Австралии можно было бы назвать наличие у неё экстерриториального главы государства [2. С. 65]. Действительно, Австралийский Союз возглавляет Королева Великобритании, представленная генерал-губернатором. Мы сознательно не называем эту систему власти самобытной, поскольку схожая организация публично-правовых

отношений имеется и, например, в Канаде. Всё же, мы подчеркнём относительную нетипичность австралийского государственного механизма, достаточную, думается, для оправдания более глубоких будущих исследований. Более подходящим примером для иллюстрации австралийской конституционной самобытности будет, как нам кажется, процедура «двойного» роспуска обеих палат парламента, неизвестная конституционному праву иных государств [3. С. 84]. Нет сомнения в том, что данный механизм сложился в Австралии на основе собственных потребностей правового регулирования, и не был рецептирован извне.

Заключение

Таким образом, завершая наше краткое изложение, отметим, что принципы конституционной самобытности (идентичности) направлены на сохранение не только самой конституции, но и того «духа», который в ней заключен. Внутренняя иерархия норм конституции делает закрепленные в ней положения более четкими и явными, а имеющиеся в ее тексте ценностные ориентиры приобретают нормативность. Благодаря такой иерархии органы власти, в том числе и судебные учреждения, получают эффективный инструмент взвешивания интересов. Кроме того, наличие в конституции положений, обладающих большей юридической силой, чем прочие, делает возможным регулярную проверку на соответствие ей любых поправок к Основному закону. Это необходимо для того, чтобы уберечь конституцию и, как следствие, правопорядок в целом от не правовых, политически ангажированных изменений. Конституционная самобытность, таким образом, укрепляет конституционную законность, препятствуя злоупотреблениям конституционализмом.

Поскольку самобытные черты правопорядка предполагаются длительными во времени, их отображение в конституции свидетельствует о закономерностях развития нации. Одни и те же особенности могут повторяться даже при смене политического режима. Наличие таких особенностей сое-

⁷ Décision № 2005-519 DC du 29.07.2005 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 2.04.2021).

⁸ Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aph.gov.au> (дата обращения: 4.04.2021).

⁹ Mabo and others v. Queensland (1992) 175 CLR 1 F.C. 92/014 [Электронный ресурс]. URL: <https://aiatsis.gov.au> (дата обращения: 4.04.2021).

диняет исторические периоды, пройденные нацией, и делает ее эволюцию преемственной. «Дух» конституции, понятый как исторический характер народа, способствует, таким образом, предсказуемости будущего

развития. А его выявление при помощи конституционного правосудия не позволит ему, надеемся, превратиться в вульгарное орудие международной политики.

Литература:

1. Бочкарев С.В. Развитие конституционализма во Франции в последней трети XIX в. СПб., 2018.
2. Войтович Е.А. Особенности конституционно-правового статуса главы государства в Австралийском Содружестве // Актуальные вопросы конституционного права: сб. науч. статей. Отв. ред. И.А. Ракитская. М.: МГИМО-Университет, 2018. С. 63-81.
3. Войтович Е.А. Особенности прекращения полномочий парламента Австралийского Союза // Евразийский юридический журнал. 2019. № 7. С. 83-86.
4. Карпенко К.В. Конституционная самобытность в практике Конституционного совета Франции // Международное и конституционное право: проблемы взаимовлияния: коллективная монография / Отв. ред. А.А. Дорская, С.В. Бочкарев. СПб., 2016. С. 154-169.
5. Карпенко К.В. Конституционная самобытность как расширение предмета конституционного права // Материалы международной научно-практической конференции «Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем». М., 2016. С. 271-277.
6. Половченко К.А. Конституционный суд как гарант стабильности в «сложном» государстве // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сб. науч. трудов / Отв. ред. И.А. Ракитская. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 429-447.
7. Рахманова Е.Н. О суверенитете государства в условиях глобализации // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: сб. науч. статей / Отв. ред. А.А. Дорская. СПб., 2016. С. 115-118.
8. Шашкова А.В. Процедура рассмотрения дела в Конституционном суде Италии // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 20-22.
9. Шашкова А.В. Эволюция конституционного правосудия в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 62-64.
10. L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Paris: PEDONE, 2011.
11. Jacobsohn G.J. An unconstitutional constitution? A comparative perspective // International journal of constitutional law. 2006. Vol. 4. № 3. P. 460-487.
12. Lajoie T. Identité constitutionnelle et démocratie en Australie // Pouvoirs. 2012. № 141. P. 17-28.
13. Polzin M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: the development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law // International journal of constitutional law. 2016. № 14. P. 411-438.
14. Śledzińska-Simon A. Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland // International Journal of Constitutional Law. 2015. Vol. 13. № 1. P. 124-155.

CONSTITUTIONAL IDENTITY AND INSTITUTIONAL AUTONOMY OF STATE

Introduction. The article deals with the phenomenon of constitutional identity, which allows strengthening the protection of constitution. The author shows, that the constitutional courts are the creators of the constitutional identity all around the world. That is why its principles may be called «praetorian law», as a reference to Roman judicial practice. The principles of constitutional identity form by themselves a core of constitutional provisions, which guarantee historical continuity and durability of any

legal order. A nation can use them to preserve its existence in a legal reality. Constitutional identity creates a subordination of norms in the constitutional text. The most important of them are on the top. Such a vertical system gives to the Constitutional courts a useful criterion for balancing different interests in a society. This criterion is fair enough, because it is stipulated by the constitution itself.

Materials and methods. The materials for the study include the constitutions of states, whose

content is related to the problem discussed, decisions of constitutional courts and the legal positions expressed in them, as well as the conclusions of the constitutional and legal doctrine. The study uses the comparative method, which makes it possible to compare homogeneous legal phenomena, the systemic method, with the help of which constitutional identity is considered as an integral part of the mechanism of legal regulation, the dogmatic method that reveals the legal nature of the subject under study, as well as the dialectical method, which gives a holistic idea of subject of research.

Results. Constitutional identity, which determines the hierarchy of constitutional norms and values, characterizes a state, emphasizing its differences from others. Constitutional identity should be unchanged over time and free from ongoing changes to the constitutional text. Then it allows identifying the permanent features of a particular legal order and the state as a whole. Consequently, the principles of constitutional identity preserve

the historical heritage of the people, the patterns of its development and a certain predictability of the future. Thus, constitutional identity ensures the continuity of different historical periods.

Discussion and conclusions. According to the author, the application of the principles of constitutional identity can give the current legal order an internal structure, reflected in the text of the Basic Law. At the same time, constitutional norms build a hierarchy that can reflect the hierarchy of significant values. The presence of such a hierarchy expands the possibilities of legal protection of the constitution, since the constitutional courts have a criterion for «weighing» public and private interests.

Konstantin V. Karpenko,
Candidate of Legal Science,
Associate Professor at the Department
of Constitutional Law, MGIMO(University)
under the MFA of Russia

Ключевые слова:

конституция, правопорядок, пирамида норм, конституционная самобытность (идентичность), толкование, преторское право, конституционный суд, Европейский Союз, Индия, Австралия, Франция

Keywords:

constitution, legal order, pyramid of norms, constitutional identity, interpretation, praetorian law, constitutional court, India, Australia, France

References:

1. Bochkarev, S.V., 2018. Razvitie konstitucionalizma vo Francii v poslednej treti XIX v. [The development of constitutionalism in France in last third of XIX s.]. Saint-Petersburg: Asterion.
2. L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe [The constitutional identity seized by judges in Europe]. 2011. Paris.
3. Jacobsohn, G.J., 2006. An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *International journal of constitutional law*. Vol. 4. № 3. P. 460-487.
4. Karpenko, K.V., 2016. Konstitucionnaya samobytnost' v praktike Konstitucionnogo soveta Francii. [Constitutional identity in jurisprudence of Constitutional council of France]. *Mezhdunarodnoe i konstitucionnoe pravo: problemy vzaimovliyaniya. Otv. red. A.A. Dorskaja, S.V. Bochkarev. [International and constitutional law: the issues of mutual influence. Ed. A.A. Dorskaja, S.V. Bochkarev]. Saint-Petersburg, S. 154-169.*
5. Karpenko, K.V., 2016. Konstitucionnaya samobytnost' kak rasshirenie predmeta konstitucionnogo prava. [Constitutional identity as an extension of the subject of constitutional law]. *Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Razvitie rossijskogo prava: novye konteksty i poiski resheniya problem».* [Proceedings of the international conference «The development of Russian law: new contexts and the search for solutions»]. Moscow, S. 271-277.
6. Lajoinie, T., 2012. Identité constitutionnelle et démocratie en Australie [Constitutional identity and democracy in Australia]. *Pouvoirs [Powers]*. № 141. P. 17-28.
7. Polovchenko, K.A., 2017. Konstitucionnyj sud kak garant stabil'nosti v «slozhnom» gosudarstve [Constitutional Court as a guarantor of stability in a "complex" state]. – *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossijskogo konstitucionnogo prava: sb. nauch. trudov. Otv. red. I.A. Rakitskaja. [Pressing issues of comparative, foreign and Russian constitutional law: collected works. Ed. I.A. Rakitskaja]. Moscow: MGIMO-Universitet. S. 429-447.*
8. Polzin, M., 2016. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: the development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *International journal of constitutional law*. № 14. P. 411-438.
9. Rahmanova, E.N., 2016. O suverenitete gosudarstva v usloviyah globalizacii [On state sovereignty in globalization]. *Tipy pravoponimaniya i vyzovy menyayushchegosya mira: sb. nauch. statej. Otv. red. A.A. Dorskaja. [Types of law understanding and challenges in a changing world: collected works. Ed. A.A. Dorskaja]. Saint-Petersburg, S. 115-118.*

10. Shashkova, A.V., 2018. Procedura rassmotreniya dela v Konstitucionnom sude Italii [Constitutional procedure in the Constitutional court of Italy]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve [Gaps in Russian legislation]*. № 2. S. 20-22.
11. Shashkova, A.V., 2017. Evolyuciya konstitucionnogo pravosudiya v Ispanii [Evolution of constitutional justice in Spain]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*. № 10. S. 62-64.
12. Vojtovich, E.A., 2018. Osobennosti konstitucionno-pravovogo statusa glavy gosudarstva v Avstralijskom Sodruzhestve [Features of the constitutional status of the Head of state in Australia]. *Aktual'nye voprosy konstitucionnogo prava: sb. nauch. statej. Otv. red. I.A. Rakitskaja [Pressing issues of constitutional law: collected works. Ed. I.A. Rakitskaja]*. Moscow: MGIMO-Universitet. S. 63-81.
13. Vojtovich, E.A., 2019. Osobennosti prekrashcheniya polnomochij parlamenta Avstralijskogo Soyuza [Legal issues of early dissolution of the parliament of the Commonwealth of Australia]. *Evrazijskij juridicheskij zhurnal [Eurasian law journal]*. № 7. S. 83-86.
14. Śledzińska-Simon, A., 2015. Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 13. № 1. P. 124–155.

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

Сергей Еремин*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-42-52



Введение: В исследовании рассматривается современная система источников финансового права России (ИФП). В данной статье доказывается, что система ИФП – это сложное, многоплановое, морфологически разнообразное образование со спецификой динамического развития, которое не является произвольным или случайным.

Материалы и методы. Методологическая база для данного исследования представляет собой совокупность приемов научного познания: аналитический метод, метод синтеза и обобщения информации. Исследование данной проблематики опирается на использование различных методов общенаучного и специально-юридического характера: догматический анализ, толкование правовых норм, детальную проработку особенностей финансово-юридических документов, логический метод и др.

Результаты исследования. Анализ показал, что развитие ИФП в России на современном этапе характеризуется наличием трехуровневой системы: федеральный, региональный и муниципальный уровни, а иерархическую последовательность и их взаимодействие определяет Конституция РФ. Система ИФП России включает в себя: Конституцию РФ, международные договоры и международно-правовые нормы, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативно-правовые акты, издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ, законы субъектов РФ, решения органов местного самоуправления (ОМСУ).

Обсуждение и заключение. В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что для систематизации и логической завершенности организации современной системы ИФП России, необходимо принять единый кодифицированный акт, регулирующий финансовые отношения на различных уровнях правовой иерархии.

* **Еремин Сергей Геннадьевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

e-mail: eremin_100@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-1599-391X

Введение

Практические и теоретические аспекты области финансов рассматриваются в тесной взаимосвязи структурных элементов и системы источников финансово-правовой науки. Немецкий философ Иммануил Кант определял право в рамках «закона свободы», как общность условий для признания совместимости произвола двух лиц [8. С. 285]. Финансовое право, как активно развивающееся ответвление российской правовой системы обретает системный характер. Право, как система, приобретает определенные качества, которые, в свою очередь, составляют его структуру.

Философская точка зрения раскрывает понятие системы как единой взаимосвязанной общности составляющих элементов [13. С. 93]. Один из представителей философской науки, Аристотель, рассматривал систему как единое целое, представляющее собой нечто большее, чем сумма составляющих её элементов. По М.М. Розенталю, характеристика структуры включает в себя тесное сопряжение связей между ее составляющими. Исходя из этого, исследование российской финансовой системы должно осуществляться через понимание ее элементов. Например, А.Н. Костюков считает, что особенность и отличие финансового права от других отраслей определяется его элементами, характеризующими его изнутри. Данное определение показывает, что финансовое право является юридически сложной единой структурой составляющих элементов, находящейся в тесной связи с остальными правовыми отраслями. В данном ключе, можно заключить, что система финансово-правовой науки имеет сложную структуру, включающую в себя ряд подсистемных элементов. В таком случае, будет уместно утверждать о том, что система ИФП выражает эти подсистемы и формулируется (строится) в соответствии с государственным устройством, с соблюдением правовой иерархии в регулировании общественных отношений, которые зарождаются в финансовой деятельности государства.

Исследование

ИФП традиционно рассматриваются с позиции их юридической силы, предмета регулирования и иных оснований. Принимая во внимание отсутствие очевидно необходимого, по мнению представителей правоприменительного сообщества, единого законодательного акта в области финансового права [21. С. 70-150]. Для более полного рассмотрения нормативно-правовых актов всех уровней в области финансового права стоит учитывать их различную юридическую силу.

На современном этапе Российская Федерация характеризуется наличием **трехуровневой системы источников права**: федеральный, региональный и муниципальный уровни; иерархическую последовательность и их взаимодействие определяет основной закон Российской Федерации – Конституция РФ¹. Высший закон государства – основа для всех источников права в области финансов и регулирования финансовых механизмов в формировании, распределении и исполнении бюджетов всех уровней в Российской Федерации. Развитие финансового права строится на принципах и нормах, заложенных, прежде всего, в основном законе РФ – Конституции РФ. В статье 8 Конституции РФ раскрывается государственное обеспечение свободы экономического пространства, движения товаров и услуг на территории РФ и другие составляющие экономической деятельности. Согласно статье 57, уплата установленных государством налогов и сборов распространяется на всех граждан Российской Федерации. Стоит отметить, что законы о новых налогах не имеют обратной силы сбора с налогоплательщиков этих налогов за период до вступления закона в силу, тем самым обеспечивая стабильность их правового статуса.

Для отрасли финансового права важными являются те нормы Конституции РФ, которые разграничивают предметы ведения страны, ее регионов и муниципальных образований в области публичных финансов. Согласно статье 71 Конституции РФ, к исключительным полномочиям Российской Федера-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

ции относят формирование, распределение и исполнение бюджета налоговой системы и фондов регионального развития федерального уровня, тогда как общие принципы формирования механизмов взимания налогов и сборов принадлежат к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Рассматривая статью 73 Конституции РФ, необходимо отметить, что субъекты РФ формируют и исполняют свой бюджет и устанавливают региональную налоговую политику. Самостоятельность органов местного уровня в формировании и исполнении бюджета, установлении местной системы налогообложения предусматривается статьей 132 Конституции РФ. Помимо этого, в статье 75 Конституции РФ указываются исключительное полномочие федерального закона на определение системы налогообложения и налоговой системы федерального уровня. Именно Центральный Банк России обеспечивает и контролирует устойчивость национальной валюты, осуществляют эмиссию денежной единицы России – рубля. Статья 75 Конституции РФ указывает на добровольный характер эмиссии государственных займов, выпускаемых установленным федеральным законом порядке.

В Конституции РФ также закреплены полномочия государственных органов. Так, в статьях 101 и 106 основного закона РФ подчеркивается важная роль федеральных законодательных органов власти, а именно Совета Федераций и Государственной Думы, в сфере бюджетной и кредитно-денежной политики. Именно парламент наделен полномочиями формирования Счетной палаты для контроля за целевым использованием и распределением федеральных бюджетных средств. Как верхняя палата российского парламента. Совет Федераций осуществляет рассмотрение всех федеральных законов, разработанных и представленных Государственной Думой, в том числе касающихся финансово-экономической системы страны. Для определения полномочий федеральных исполнительных органов власти, таких как Правительство РФ, в финансово-экономической сфере стоит отметить статьи 104 и 116 Конституции РФ. В данных статьях раскрываются полномочия Правительства, касающиеся налоговой системы, государ-

ственных займов, средств федерального бюджета, покрывающих расходы и иные. Помимо этого, Правительство РФ отвечает за предоставление разработанного ими федерального бюджета, отчета о его исполнении Государственной Думе, а также за обеспечение исполнения единой кредитно-денежной политики по всей территории РФ.

Не стоит забывать и об источниках международного права, которые также затрагивают совокупность отраслей права, в том числе, финансового. Таким образом, международные договоры и нормативные акты международного права можно выделить в отдельную группу финансово-правовых источников. Здесь важно добавить, что в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, которые вступили в силу 4 июля 2020 г., действие на территории РФ положений данных источников и международного законодательства в целом должно ограничиваться для надлежащего обеспечения прав и свобод граждан и верховенства положений основного закона РФ². Статья 79 Конституции РФ указывает на невозможность исполнения решений наднациональных органов в российском государстве, которые базируются на положениях международных договоров, если они противоречат Конституции РФ. Ввиду сложной правовой системы Российской Федерации, включающей множество элементов как внутреннего, так и международного права, органам государственной власти всех уровней необходимо учитывать нормы международного права. Из этого следует, что международные договоры являются не менее важным источником финансовой отрасли права Российской Федерации.

Стоит отметить, что самую масштабную составляющую совокупности ИФП представляют Федеральные конституционные законы РФ, например, отражающие различные аспекты деятельности, компетенции и полномочий органов государственного управления. Главный федеральный орган исполнительной власти, а именно Правительство РФ, обладает широким спектром полномочий в кредитно-денежной и финансовой отрасли российской системы, взаимодействуя с другими федеральными органами власти³. С точки зрения тесного сотрудничества между органами власти, к

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // «Парламентская газета», № 2, 17-23.01.2020.

³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

обязанностям Правительства РФ относится отчетная деятельность перед Государственной Думой за исполнение, регулирование и оптимизацию всех составляющих российской финансовой системы, например, налоговой, бюджетной, кредитно-денежной, валютно-финансовой политики. Также стоит отметить необходимость осуществления Правительством РФ функций, связанных с грамотным формированием и реализацией контроля свободного движения товаров и услуг на территории РФ, поддержанием единого экономического пространства и взаимодействием с финансовыми, инвестиционными игроками на внешнем рынке.

На следующей иерархической ступени находятся НК РФ и БК РФ. Принятие в XX веке упорядоченных финансово-правовых актов являлось значительным вкладом в развитие и пополнение законодательства финансовой сферы российского государства. Однако, несмотря на этот правовой «прецедент», в современной системе российского финансового законодательства по-прежнему нет единого отраслевого кодифицированного нормативного акта, о необходимости которого ученые заявили еще в советский период. В этой связи, основной базис федеральных законов, которые регулируют финансовые отношения в российском государстве, составляют некодифицированные акты, такие как принимаемые каждый год законы любого уровня, касающиеся вопросов бюджета и финансовой политики⁴. Следует отметить, что многообразие ИФП включает в себя федеральные законы, которые затрагивают различные отрасли конституционного, гражданского, административного права, валютного законодательства и др.

Нормы финансового права содержатся также в подзаконных актах, имеющие, в свою очередь, собственную иерархическую структуру в соответствии с юридической силой и являются ИФП России. На верхнем уровне находятся нормативно-правовые акты Президента РФ; в пример можно

привести Указ Президента РФ от 18.11.2019 № 565 «О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности», в котором отмечено, что с 1 сентября 2021 г., помимо ежегодного выделения Президентом РФ для учащихся бакалавриата и специалитета 5000 грантов по 20 тыс. руб. ежемесячно, дополнительно устанавливаются 1500 грантов для магистров. Средства могут выделяться из бюджетов всех уровней. В рассматриваемую группу источников также можно включить Бюджетные послания Президента Федеральному Собранию РФ, которые признаются авторами специфическими, однако, по-своему уникальным ИФП России. До 2013 г. они существовали как отдельный источник финансового права; впоследствии, по ряду объективных причин, они были инкорпорированы в общие ежегодные послания Федеральному Собранию РФ.

Еще к одному уровню рассмотрения ИФП относятся постановления и распоряжения Правительства РФ. В качестве примеров из сферы финансового права можно привести документы, касающиеся предоставления субсидий, социально-экономического развития регионов, регулирования финансов и финансовых рынков и др.⁵

Нормативно-правовые акты министерств и ведомств Российской Федерации являются еще одним важным видом источников права в области финансов. К значимым примерам таких актов, можно отнести приказы Министерства финансов России, Федерального казначейства России, информационные письма Банка России и пр.⁶

В настоящее время к динамически развивающимся новым источникам права в области финансов относят судебные прецеденты и нормативные договоры [20. С. 450]. На данный момент появление новых «форм» стало основой для зарождения множества дискуссий вокруг нетождественности систем источников финансовой отрасли права и законодательства в области финансов [11. С. 205].

⁴ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2019) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) // «Собрание законодательства РФ», 05.02.1996, № 6, ст. 492.

⁵ Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 389 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // «Собрание законодательства Российской Федерации», № 15 (ч. II), 13.04.2020, ст.2257.

⁶ Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н (ред. от 12.05.2020) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.07.2019 № 55171) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.07.2019.

Различие понятий нормативно-правового договора и судебного прецедента как источников права представляется в создании новой нормы права – она создается в правовом соглашении, а в судебном прецеденте отражена лишь сила нормы права, которой он наделяется решением соответствующих судов. Практика судебного прецедента применяется в таких странах, как США, Великобритания, Австрия и др. Данные страны используют судебную отчетность, в которой можно ознакомиться с данными о каком-либо судебном прецеденте. Стоит отметить определенную степень правотворчества Конституционного суда РФ при рассмотрении судебного прецедента как одной из форм ИФП. Таким образом, конституционность ряда положений нормативно-правовых актов была и может быть поставлена под сомнение или вовсе непризнана Конституционным судом РФ. Необходимо отметить, что законы, по своей сути, в случае противоречия основному закону государства, федеральному закону, нормативно-правовым актам Президента и Правительства РФ и др., могут быть отменены в порядке, установленном соответствующими документами – об этом свидетельствует статья 87 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷. Приведенные положения позволяют опровергнуть тезис о том, что принятие судебного прецедента в качестве источника финансового права означает неравнозначность системы ИФП и системы финансового законодательства.

Необходимо отметить, что к ИФП стоит относить лишь те постановления Конституционного Суда РФ, которые проверены на конституционность и важны для толкования норм финансового права. Важно отметить различие юридической силы решений Конституционного суда, судов общей юрисдикции и арбитражных судов. По мнению, Г.А. Гаджиева и С.Г. Пепеляева характер правовой позиции Конституционного суда

отличается от формирования правовых понятий судов общей юрисдикции и арбитражных судов РФ, а именно, выработка судебных прецедентов относится к деятельности Конституционного суда РФ, в то время как правоприменительная судебная практика отражена в деятельности Верховного суда РФ [4. С. 58]. Однако не следует принижать ценность последней в национальной судебной системе; судебная практика важна, так как ее наличие и усовершенствование позволяет обеспечить разнообразие правоприменительной деятельности судов, в частности, в рассматриваемой области.

Говоря о нормативном договоре (соглашении), как еще одном «спорном» ИФП, следует признать его высокий статус среди них [5. С. 156]. Так, В.О. Лучин отмечает, что в отличие от европейских стран, таких как Германия и Австрия, где практика нормативного договора применяется в отношении субъектов федеративного государства и центральным правительством, в Российской Федерации правовое соглашение рассматривается регионами и республиками в качестве основы для исполнения федеральных законов и установления конфиденциального характера отношений с Россией [10. С. 56]⁸.

По аналогии с федеральными нормативно-правовыми актами, предметом ведения которых выступают финансовые отношения, можно систематизировать по юридической силе и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. Так, к приоритетным документам следует отнести конституции (уставы) регионов; по справедливому замечанию Я.А. Зориной, учитывая особенности правовой и политической систем, Россия способна продолжать развиваться как федеративное государство, рассматривающее особенности каждого субъекта, закрепленные в федеральном законодательстве РФ и в конституциях субъектов [6. С. 7]. Уставы и Конституции субъектов РФ основываются на нормах основного закона Российской Федерации, но также включают

⁷ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О «По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ, 28.01.2002, № 4, ст. 374

в себя конституционные (уставные) принципы и нормы, где в той или иной степени определенное место занимают нормы общего характера, регулирующие финансовые отношения. Например, в Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) основам бюджетно-финансовой сферы субъекта РФ посвящена Глава 9, в Конституции Республики Карелия – это Глава 41, в Уставе Вологодской области – это Глава 3 и пр.

В соответствии с положениями п. «о» ст. 72 Конституции РФ, субъекты РФ также выступают участниками международных отношений. Правовой основой этого участия является ФЗ от 04.01.1999 № 4-ФЗ координирующий взаимодействие субъектов РФ на международном уровне⁹. Таким образом, особым ИФП на уровне субъекта РФ можно считать соглашения, заключаемые регионами с зарубежными партнерами, например, законы Республики Крым, Чеченской республики и ряда городов России¹⁰.

Основной массив источниковой базы регионального финансового права законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, которые содержат правовые нормы, принимаемые в пределах компетенций этих субъектов в области финансов [19 С. 25]. Исходя из ст. 2 БК РФ, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов РФ, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, иные законы субъектов Российской Федерации, регулирующие правоотношения, сформулированные в ст. 1 БК РФ, входят в структуру бюджетного законодательства РФ (например, Закон Республики Адыгея от 20.12.2018 № 203 «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹¹). Здесь важно принимать во внимание, что законодатель все же отдает приоритет нормам

бюджетного законодательства над нормами законов субъектов РФ. Подзаконные акты, регулирующие финансовые отношения в рамках региона существуют в виде указов, распоряжений президентов (губернаторов) (Распоряжение Губернатора Рязанской области от 08.04.2020 № 117-рг «Об утверждении плана первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики Рязанской области в 2020 году»), постановлений, распоряжений правительства субъектов РФ (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.03.2010 № 230 «О Правилах финансового обеспечения государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет средств бюджета Санкт-Петербурга на 2010 год»), нормативных актов региональных министерств и ведомств (Приказ Минфина Республики Крым от 12.03.2020 № 68 «Об утверждении порядка проведения мониторинга соблюдения муниципальных образованиями городских округов и муниципальных районов Республики Коми требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценки качества управления бюджетным процессом»¹²), а также приказов, постановлений иных органов субъектов РФ.

Исходя из этого, форма выражения нормативных актов в области финансового права регионального уровня во многом коррелирует с федеральными нормативно-правовыми актами, входя в состав общей российской правовой системы. Стоит отметить необходимость отнесения нормативно-правовых актов, принимающихся на уровне субъектов, а именно решений Конституционных судов субъектов РФ, к ИФП регионального уровня [16. С. 4]. По своей сути орган конституционного контроля путем принятия решений излагает и раскрывает нормы и положения основного закона

⁹ Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 № 4-ФЗ (с изм. на 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 (ред. от 12.04.2020) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 33, 18.08.2014, ст. 4595.

¹¹ Закон Республики Адыгея от 20.12.2018 № 203 «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изм. на 25.12.2019) // «Советская Адыгея», № 236, 25.12.2018.

¹² Приказ Минфина Республики Крым от 12.03.2020 № 68 «Об утверждении порядка проведения мониторинга соблюдения муниципальными образованиями городских округов и муниципальных районов Республики Коми требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценки качества управления бюджетным процессом» // Документ не был опубликован.

государства. По мнению, российского государственного деятеля Ф.Х. Мухаметшина, решения конституционных судов субъектов РФ могут рассматриваться в качестве источников права, поскольку они характеризуются рядом признаков, таких как: общеобязательный и законный характер, прямое воздействие, уровень юридической силы [12. С. 50]. Легальным доказательством сказанного можно, например, считать Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»¹³, в ч. 3 ст. 3 которого установлено, что нормативно-правовыми актами Республики Дагестан являются нормативные постановления Конституционного Суда Республики Дагестан.

Нормативные договоры (соглашения) также занимают особое место в системе источников регионального финансового права, собственно, по причине того, что они заключаются между самими регионами по бюджетным и налоговым вопросам. В пример можно привести Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (одобрен Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о продлении (продлонгации) действия Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года»¹⁴).

На нижней ступени финансово-правовой «иерархии» находятся муниципальные нормативные акты – решения представительных и исполнительных ОМСУ. По юридической силе их можно разделить на документы, принятые представительными ОМСУ и те, которые принимаются исполни-

тельно-распорядительными ОМСУ. Конституция РФ и Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995, 2003) заложили качественно новые для реформирования местного самоуправления в России и дополнили правовую систему страны новационным источником права – уставом муниципального образования [1. С. 15]. Устав также следует отнести к нормативным актам, регулирующим финансовые отношения, и принимаемым представительными ОМСУ. Так, например, в Уставе Олоторского муниципального района Камчатского края установлено, что к вопросам местного значения муниципального образования относится составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета в соответствии требованиями, установленными БК РФ и Положением о бюджетном процессе и бюджетном устройстве в Олоторском муниципальном районе, утверждаемым Советом депутатов Олоторского муниципального района (п. 1 ст. 6 Устава)¹⁵. К рассматриваемой категории финансово-правовых документов также следует отнести решения, принимаемые на местном референдуме (сходе граждан), однако есть оговорка. В соответствии с положениями пп. «г» п. 8 ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 76-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶ на местный референдум не могут выноситься вопросы о принятии или об изменении бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования. Все же, если исходить из текста ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решения, принятые на местном

¹³ Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (с изм. на 16.03.2020) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.04.1997, № 4, ст. 1050.

¹⁴ Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (принят 9 июля 2004 г., подписан 12 августа 2004 г.) // Тюменские известия, № 101, 10.06.2008.

¹⁵ Устав Олоторского муниципального района от 05.04.2007 № 243 (с изм. на 02.03.2020) // Текст документа опубликован не был (Зарегистрирован Управлением Минюста РФ по Дальневосточному федеральному округу 14 мая 2007 г. Регистрационный номер ru825030002007001)

¹⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

референдуме и устав муниципального образования обладают высшей (равной) юридической силой.

В завершении описания системы источников муниципального финансового права следует сказать, во-первых, о таком ИФП, как акты представительных ОМСУ; примером может служить Решение Муниципального Совета МО «Двинское» от 21.12.2017 № 2 «О внесении изменений в решение Представительного органа муниципального образования «Двинское» от 26 ноября 2014 года № 3 «О налоге на имущество физических лиц»¹⁷. Во-вторых, необходимо обратить внимание на нормативные акты исполнительно-распорядительных ОМСУ, также являющихся ИФП, можно отнести, Постановление главы сельского поселения Лучинское Московской области от 27.11.2012 № 469/12 «Об утверждении методики определения расчетных показателей общей стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджета Лучинского поселения по вопросам местного значения, относящимся к полномочиям поселения на 2013 год»¹⁸. Следует согласиться с мнением В.В. Уксусова о том, что понятие «финансовая компетенция муниципального образования» в сущности представляет собой широкий круг онтологий, связанных с вопросами местного значения. Таким образом муниципальное образование рассматривается как субъект финансового права (финансовых правоотношений), что указывает на сложную морфологию и правоприменительный контекст, в котором ОМСУ реализуют установленные законом права и обязанности. В этой связи, юридическая сила прочих нормативно-правовых актов муниципального образования как ИФП зависит, в первую очередь, от правового статуса и полномочий органа или должностного лица ОМСУ, их издавшего. Круг таких нормативных правовых актов весьма широкий и охватывает инструкции, регламенты, правила и методики, регулирующие вопросы в финансовой сфере муниципального образования.

Приоритетное место среди международно-правовых актов, регулирующих финансовые правоотношения в рамках института местного самоуправления занимает Европейская хартия местного самоуправления (Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11.04.1998 № 55-ФЗ)¹⁹. Данный документ подчеркивает самостоятельность административного, финансового и социального характера ОМСУ, установленную Конституцией РФ. Хартия «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления» раскрывает смысл понятия финансовой независимости на примере местных органов управления, которые имеют собственные бюджеты и ресурсы для свободного обращения, распоряжения ими и осуществления полномочий. Стоит отметить, что местные органы власти должны обладать достаточным количеством ресурсов для осуществления своих полномочий, а именно, хотя бы отчасти пополнять бюджет местными налогами и сборами, регулируя в рамках своих полномочий, определенных законом, их ставки. Местные органы самоуправления, осуществляя свои полномочия, должны обеспечить гибкость и разнообразность финансовых систем и ресурсов для обеспечения устранения изменяющихся издержек [3. С. 26]. Хартия устанавливает необходимость поддержки менее финансово обеспеченных ОМСУ с помощью выравнивающих мер.

Говоря о роли нормативных договоров (соглашений) как источников правового регулирования в финансовой сфере местного самоуправления, то в соответствии с положениями ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления относится заключение соглашений и иных документов, касающихся активизации, объединения ресурсов различного рода. Согласно части 3 статьи 52 ФЗ №131, местная администрация поселения вправе формировать, исполнять и контролировать исполнение бюджета на договорной основе.

¹⁷ Решение Муниципального Совета МО «Двинское» от 21.12.2017 № 2 «О внесении изменений в решение Представительного органа муниципального образования «Двинское» от 26 ноября 2014 года № 3 «О налоге на имущество физических лиц» // Документ опубликован не был.

¹⁸ Постановление главы сельского поселения Лучинское Московской области от 27.11.2012 № 469/12 «Об утверждении методики определения расчетных показателей общей стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджета Лучинского поселения по вопросам местного значения, относящимся к полномочиям поселения на 2013 год» // Документ опубликован не был.

¹⁹ Европейская Хартия местного самоуправления (ETS N 122) (рус., англ.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 36, 7 сентября 1998 года, ст. 4466.

Заключение

Проведенное исследование доказывает тот факт, что система ИФП – это, как писал С.С. Алексеев, сложный мир, многогранная реальность со своими несущими конструкциями, построением и логикой, которые отличаются от других сфер бытия [2. С. 199]. Так, мы определили, что данная система не может существовать без важнейших нормативно-правовых актов, например, Конституции РФ, международных договоров и международно-правовых норм, федеральных конституционных законов, указов Президента РФ, распоряжений Правительства

РФ, законов субъектов РФ и иных нормативно-правовых актов. Как видно, система ИФП – это сложное, многоуровневое, иерархическое и динамическое образование, характеризующееся многообразием и видовым разнообразием элементов, которое не является произвольным или случайным. В этой связи, неопровержимым является тренд и перспектива дальнейшего развития этой системы, исходя из чего как научному, так и правоприменительному сообществу следует вновь вернуться к вопросу о разработке единого кодифицированного акта, регулирующего финансовые вопросы на различных уровнях правовой иерархии.

Литература:

1. Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013.
2. Алексеев С. С. Теория права. М., 2011.
3. Бухвальд Е.М. Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 2.
4. Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998.
5. Еремин С.Г. Бюджетное послание Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Право и экономика. М., 2010. № 2.
6. Зорина Я.А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2008.
7. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / Под ред. А.Ю. Ильина. М., 2014.
8. Кант И. Критика практического разума. СПб., 2015.
9. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Омск, 2002.
10. Лучин В.О. Обеспечение приоритета федерального закона // Законодательство России в XXI веке: сб. мат.-в науч. практ. конф. (Москва, 17 октября 2000). М., 2002.
11. Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000.
12. Мухаметшин Ф.Х. О месте решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации и об отдельных проблемах их применения // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск III): Сборник научных трудов. Казань, 2008.
13. Орлюк Е.П. Финансовое право как многогранное правовое явление // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, 19-20 марта 2010 г.). М., 2011.
14. Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963.
15. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2002.
16. Портнова Е.В. Нормативная природа актов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2017. № 1 (17).
17. Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) / Под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2017.
18. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. М., 2018.
19. Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М., 2011.
20. Химичева Н.И. Очерки финансово-правовой науки современности. М., Харьков, 2011.
21. Чужикова Н.И. Источники финансового права: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2004.

MODERN SYSTEM OF SOURCES OF FINANCIAL LAW IN RUSSIA

Introduction: the article deals with the modern system of sources of financial law in Russia. This article proves that the system of sources of financial law is a complex, multi-level, hierarchical and dynamic formation characterized by a variety and specific diversity of elements, which is not arbitrary or random.

Materials and methods. The methodological basis for this research is a set of methods of scientific knowledge: the analytical method, the method of synthesis and generalization of information. The study of this problem is based on the use of various methods of general scientific and special legal nature: dogmatic analysis, interpretation of legal norms, detailed study of the features of financial and legal documents, logical method, etc.

Results. The analysis showed that the development of sources of financial law in Russia at the present stage is characterized by the presence of a three-level system: federal, regional and municipal levels, and the hierarchical sequence and their interaction is determined by the Constitution of the

Russian Federation. The system of sources of financial law in Russia consists of: The Constitution of the Russian Federation, international treaties and international legal norms, federal constitutional laws, federal laws, decrees of the President of the Russian Federation, orders of the Government of the Russian Federation, laws of the entities of the Russian Federation, decisions of local self-government bodies and other normative legal acts.

Discussion and conclusion. As a result of the conducted research, it can be concluded that in order to systematize and logically complete the organization of the modern system of sources of financial law in Russia, it is necessary to adopt a single codified act regulating financial relations at various levels of the legal hierarchy.

Sergey G. Eremin,
Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor, Department of State and Municipal
Management, Financial University under the
Government of the Russian Federation

Ключевые слова:

право, источники права, источники
финансового права, отрасль финансового
права, система источников

Keywords:

law, sources of law, sources of financial law,
branch of financial law, system of sources

References:

1. Adamokov, B.B., 2013. Ustavy municipal'nyh obrazovaniy: problemy pravovogo regulirovaniya i praktika pravorealizatsii [Charters of municipal formations: problems of legal regulation and practice of legal realization]. Moscow.
2. Alekseev, S. S., 2011. Teoriya prava [Theory of law]. Moscow.
3. Buhval'd, E.M., 2014. Evropejskaya Hartiya mestnogo samoupravleniya i zarubezhnyy opyt v municipal'noj reforme v Rossii [The European Charter of Local Self-government and foreign experience in municipal reform in Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]. № 2.
4. Gadzhiev, G.A., Pepelyaev, S.G., 1998. Predprinimatel' - nalogoplatel'shchik – gosudarstvo [Entrepreneur-taxpayer-state]. Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Moscow.
5. Eremin, S.G., 2010. Byudzhethnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii: voprosy teorii i praktiki [Budget message of the President of the Russian Federation: questions of theory and practice]. *Pravo i ekonomika* [Law and economics]. № 2.
6. Zorina, YA.A., 2008. Konstituciya (ustav) sub"ekta Rossijskoj Federacii kak istochnik konstitucionnogo prava [The Constitution (charter) of the subject of the Russian Federation as a source of constitutional law]. Belgorod.
7. Finansovoe pravo: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata [Financial law: textbook for academic bachelor's degree] / Ed. by A.Yu. Il'in, Moscow, 2014.
8. Kant, I., 2015. Kritika prakticheskogo razuma [Critique of Pure Reason]. Saint Petersburg.
9. Kostyukov, A.N., 2002. Diskussionnye voprosy predmeta i sistemy rossijskogo finansovogo prava [Debatable issues of the subject and system of Russian financial law]. Омск.
10. Luchin, V.O., 2002. Obespechenie prioriteta federal'nogo zakona [Ensuring the priority of the federal law]. Legislation of Russia in the XXI century. Moscow.
11. Malko, A.V., 2000. Politicheskaya i pravovaya zhizn' Rossii: Aktual'nye problem [Political and legal life in Russia: actual problems]. Moscow.

12. Muhametshin, F.H., 2008. O meste reshenij konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov Rossijskoj Federacii v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii i ob otdel'nyh problemah ih primeneniya [On the place of decisions of Constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation in the legal system of the Russian Federation and on certain problems of their application]. Actual problems of Theory and practice of Constitutional court proceedings (issue III): Collection of scientific papers. Kazan.
13. Orlyuk, E.P., 2011. Finansovoe pravo kak mnogogrannoe pravovoe yavlenie [Financial law as a multi-faceted legal phenomenon]. *Sovremennaya teoriya finansovogo prava: sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Modern theory of financial law: collection of materials of the international scientific and practical conference]. Moscow.
14. Osnovin, V.S., 1963. Normy sovetskogo gosudarstvennogo prava [Norms of Soviet state law]. Moscow.
15. Paul', A.G., 2002. Processual'nye normy byudzhetnogo prava [Procedural norms of budget law: author's abstract]. Voronezh.
16. Portnova, E.V., 2017. Normativnaya priroda aktov konstitucionnogo pravosudiya sub"ektov Rossijskoj Federacii [Normative nature of acts of constitutional justice of the subjects of the Russian Federation]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Science. Society. State]. № 1 (17).
17. Pilikin, G.G., Stanovlenie finansovogo prava Rossii [Formation of financial law in Russia (theory and practice of a special form of public law]. Moscow.
18. Rovinskij, E.A., 2018. Osnovnye voprosy teorii sovetskogo finansovogo prava: monografiya [Basic questions of the theory of Soviet financial law: monograph]. Moscow.
19. Rukavishnikova, I.V., 2011. Metod finansovogo prava [Method of financial law]. Moscow.
20. Himicheva, N.I., 2011. Ocherki finansovo-pravovoj nauki sovremennosti: monografiya [Essays of the financial and legal science of modernity: monograph]. Moscow, Kharkov.
21. Chuzhikova, N.I., 2004. Istochniki finansovogo prava [Sources of financial law]. Voronezh.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УТИЛИЗАЦИИ МЕДИЦИНСКИХ ОТХОДОВ В ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ

Гульнара Хамитова*
Артур Хабилов**

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-53-60



Введение. В статье рассматривается международный и национальный опыт правового регулирования утилизации медицинских отходов. Особое внимание уделено зарубежному опыту и возможности применения и совершенствования в Российской Федерации законодательства об утилизации медицинских отходов.

Материалы и методы. Изучение теоретического и практического опыта зарубежных стран в части регулирования утилизации медицинских отходов был положен в основу достижения исследовательских целей. В основе исследования находится метод анализа действующих в Российской Федерации нормативно-правовой базы, практики применения законодательства судебными и иными компетентными органами и существующих европейских (мировых) стандартов в целях правовой унификации.

Результаты исследования. В статье рассмотрен опыт зарубежных стран в части правового регулирования утилизации медицинских отходов, представленный в трудах зарубежных и отечественных исследователей, законодательстве зарубежных стран; проведен анализ источников, регулирующих утилизацию медицинских отходов; выявлены различные концепции классификаций медицинских отходов.

Обсуждение и заключение. Исследование показало, что полиморфность медицинских отходов представляет как эпидемиологическую, так и экологическую опасность. Проблема усугубляется потенциальными опасностями, возникающими при контакте с этими отходами, как то: токсичность, радиоактивность и инфекционность. Именно в связи с этим особое значение приобретает природоохранное и экологическое законодательство наравне со здравоохранительным и санитарным. Эти правовые нормы должны учитываться лечебно-профилактическими учреждениями (ЛПУ) при разработке порядка обращения с больничными отходами. На основании изложенного видится целесообразным изучение опыта развитых стран, в частности США и европейских государств, касающегося правового регулирования утилизации медицинских отходов.

* **Хамитова Гульнара Муллануровна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры биомедицины, медицинского права и истории медицины Казанского государственного медицинского университета
e-mail: gulnarakgmu@mail.ru
ORCID ID: 0000-0003-4167-2279

** **Хабилов Артур Ильфарович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета
e-mail: art.khabir@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6491-9070

Введение

Прогресс медицинских технологий в настоящее время неизбежно влечет за собой значительный рост объемов медицинских отходов (результатов медицинской деятельности). В этой связи ведется поиск как новых технологий обезвреживания и уничтожения, так и принципов управления медицинскими отходами, обсуждаются вопросы правового регулирования деятельности по обращению с такими отходами [3. С. 3-5].

Каждый год во всем мире проводится около 16 миллиардов инъекций, но впоследствии не все иглы и шприцы должным образом утилизируются. Открытое сжигание и сжигание медицинских отходов иным ненадлежащим способом могут привести к выбросу диоксинов, фуранов и твердых частиц.

В сотрудничестве с другими партнерами Всемирная организация здравоохранения также разработала серию учебных модулей по передовой практике в области управления медицинскими отходами, охватывающую все аспекты деятельности по обращению с отходами, начиная с идентификации и классификации отходов и заканчивая предложениями, определяющими их безопасное удаление, не связанными с сжиганием.

Исследование

Окружающей природной среде серьезно угрожают неутилизированные или ненадлежащим образом утилизированные отходы. Во многих зарубежных странах к проблеме сбора, утилизации и переработки медицинских отходов приковано пристальное внимание общественности и специалистов. Большинство стран Европы уже разработали и используют безопасные способы утилизации такого опасного вида отходов как медицинские.

Российская Федерация, к сожалению, серьезно отстает в решении обозначенной проблемы, связанной с отходами лечебных учреждений. Среди основных причин такого положения дел можно назвать несовершенство нормативно-правовой базы нашей страны.

Однако российская правовая база, регулирующая формы и порядки обращения и утилизации медицинских отходов появилась сравнительно недавно, она находится в стадии становления и развития, что под-

тверждает актуальность настоящего исследования.

Согласно данным Всемирной организации здравоохранения из общего количества отходов, образующихся в результате деятельности здравоохранения, около 85% составляют обычные неопасные отходы. А вот остальные 15% не без оснований могут быть отнесены к отходам опасным, например, инфекционным, токсичным или радиоактивным материалам. Меры по обеспечению безопасного и экологически обоснованного регулирования отходов здравоохранения могут предотвратить неблагоприятное воздействие таких отходов на здоровье и окружающую среду, включая непреднамеренный выброс химических или биологических опасностей, включая микроорганизмы, устойчивые к лекарственным средствам, в окружающую среду, таким образом, защищая здоровье пациентов, населения и общест-

венственности [4].
Международное право включает в себя следующие соглашения, касающиеся международной перевозки и удаления опасных отходов:

1. Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ), Женева, 1957 г.
2. Международный кодекс поведения ФАО в области распределения и использования пестицидов, Рим, 1985 г.
3. Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Базель, 1989 г.
4. Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (CRTD), Женева, 1989 г.
5. Конвенция о запрещении ввоза в Африку и контроле за трансграничными перевозками и регулированием опасных отходов в Африке, Бамако, 1991 г.
6. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, Хельсинки, 1992 г.
7. Конвенция о запрещении ввоза в островные страны Форума опасных и радиоактивных отходов и о контроле за трансграничной перевозкой и обращением с опасными отходами в южнотихоокеанском регионе, Вайгани, 1995 г.
8. Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Роттердам, 1998 г.

9. Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (И), Женева, 2000 г.

10. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, Стокгольм, 2001 г.

11. Минаматская конвенция о ртути, Минамата, 2013 г.

В основе исследования находится метод анализа действующего российского законодательства и правоприменительной практики и существующих европейских (мировых) стандартов в целях правовой унификации [5. С. 19]. Методы правового моделирования и прогнозирования позволяют определить необходимость внесения изменений в действующие российские нормативные акты и соответствующих изменений в судебную практику [8. С. 315]. Благодаря использованию методов моделирования и прогнозирования могут быть с достаточной степенью достоверности установлены последствия внесения таких изменений и корректировок, а также выявлено, насколько, в конечном итоге, российская правоприменительная практика будет приближена к имеющимся европейским (мировым) стандартам [9. С. 422]. Правосоциологический метод допускает оценку социальных проблем с правовой позиции, с позиции законодателя и правоприменителя [10. С. 5193]. Метод толкования дополняет сравнительно-правовой анализ в исследовании, позволяя понять и сопоставить российские и европейские (мировые) правовые стандарты [11. С. 2]. Благодаря сочетанию различных этих методов удалось предложить не только собственные теоретические обоснования, но и использовать полученные выводы для разработки предложений о внесении законодательных предложений в исследуемой сфере общественных отношений [12. С. 71].

Результаты исследования

Интересен опыт зарубежных стран по вопросам правового регулирования утилизации медицинских отходов. Так, в 2012 году Соединенные Штаты потратили до 2,5 миллиардов долларов на безопасную утилизацию медицинских отходов [15].

Согласно ЕРА (Агентство по охране окружающей среды, США), определение медицинских отходов довольно широкое: «все отходы, образующиеся в медицинских учреждениях, таких как больницы, клиники, кабинеты врачей, стоматологические кабинеты, банки крови и ветеринарные больни-

цы / клиники, а также медицинские исследовательские учреждения и лаборатории».

В дополнение к законам, принятым и применяемым в США, в некоторых штатах США существует законодательство о других отходах и окружающей среде. Например, в штате Массачусетс нормативные акты по медицинским отходам находятся в ведении Министерства общественного здравоохранения штата и Советов здравоохранения на местном уровне. Департамент общественного здравоохранения руководствуется Государственным санитарным кодексом, часть которого регулирует хранение, обработку и утилизацию медицинских отходов [14].

Также же в этот перечень можно включить законы об охране окружающей среды, которые косвенно оказывают воздействия на обработку или удаление медицинских отходов:

- Законодательство Европейского союза (ЕС) об отходах включает (например, Регламент (ЕС) № 1013 / 2006 Европейского парламента и Совета от 14.06.06 года о перевозках отходов; Решение 2000/532 / ЕС, устанавливающее список отходов и др.);

- Законодательство Европейского Союза об операциях по обращению с отходами (например, Директива 2000/76 / ЕС Европейского парламента и Совета от 04.12.00 года о сжигании отходов; Директива Совета 1999/31 / ЕС от 26 апреля 1999 года о захоронении отходов) [7].

Интересным представляется также законодательство об управлении отходами в Новой Зеландии (Закон о минимизации отходов 2008 года; Закон о местном самоуправлении 2002 года и др.) [13].

Простой сброс смешанных отходов является практикой, которой придерживаются практически везде и особенно в развивающихся странах, так как они не могут мобилизовать финансовые ресурсы для применения дорогих технологий. Управление отходами по-прежнему представляет собой линейную систему сбора и утилизации, создающую опасность для здоровья и окружающей среды. Например, Индия уже сталкивается с серьезной проблемой утилизации отходов [1. С. 105-116].

В Индии городские местные органы, широко известные как муниципальные корпорации, несут ответственность за управление деятельностью, связанной со здравоохранением. Департамент общественного здравоохранения отвечает за санитарную чистку улиц, эпидемический контроль и фальсификацию продуктов питания. Кло-

чевые проблемы в Индии включают отсутствие сбора и разделения отходов, нехватку земли, сброс электронных отходов, неосведомленность и т.д.

Принятие ФЗ № 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» 25.11.1994¹ означает, что наше государство обязуется внести соответствующие изменения в национальное законодательство, которые затронут среди прочих и больничные отходы. Это послужило началом формирования новой российской нормативно-правовой базы в области утилизации медицинских отходов.

В развитие этого закона в 1999 году был принят специальный подзаконный нормативно-правовой акт, свидетельствовавший о продолжении законодательного решения проблемы медицинских отходов в России, когда был впервые разработан и внедрен в практику здравоохранения СанПиН 2.1.7.728-99 «Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений»², и осуществление рекомендованных ими мероприятий позволило улучшить ситуацию с обращением медицинскими отходами. Тем не менее, правила не решили некоторые вопросы безопасного обращения с медицинскими отходами, поскольку они не обеспечены никакими законодательными регламентами, позволяющими реализовать эти Правила.

С принятием в 2011 г. ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ законодатель впервые дает легальное определение термину «медицинские отходы». Статья 49 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» закрепляет, что медицинскими являются все виды отходов,

в том числе биохимические, патологоанатомические, анатомические, физиологические и микробиологические, образующиеся в процессе осуществления медицинской и фармацевтической деятельности, деятельности по производству медицинских изделий и лекарственных средств.

Постановление Правительства РФ от 04.07.12 г. № 681 «Об утверждении критериев разделения медицинских отходов на классы по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания»⁴ устанавливает критерии отнесения медицинских отходов к тому или иному классу.

Порядок учета, хранения, передачи и транспортирования микроорганизмов I - IV групп патогенности установлены в СП 1.2.036-95⁵.

Заключение

Большинство зарубежных специалистов называют медицинские отходы опасными. При этом российская классификация, описанная выше, разделяет медицинские отходы на опасные и неопасные [2].

Более половины отходов, являющиеся следствием функционирования медицинских учреждений, не являются опасными, не представляют опасности. По степени безопасности они могут быть сопоставимы с бытовыми отходами.

Таблица 1 наглядно представляет значительные различия в нормативно-правовой базе Российской Федерации и законодательства зарубежных стран, а также сделана попытка внести предложения по преодолению выявленных проблемных моментов. Крите-

¹ Федеральный закон от 25 ноября 1994 г. N 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» /СПС «Гарант» // <https://mobileonline.garant.ru/> (дата обращения 18.01.2021).

² Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.7.728-99 «2.1.7. Почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы. Санитарная охрана почвы. Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений» (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 января 1999 г. N 2) /СПС «Гарант» // <https://mobileonline.garant.ru/> (дата обращения 18.01.2021).

³ Федеральный закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011г. /СПС «Гарант» // <https://mobileonline.garant.ru/> (дата обращения 18.01.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 4 июля 2012 г. N 681 "Об утверждении критериев разделения медицинских отходов на классы по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания"/СПС «Гарант» // <https://mobileonline.garant.ru/> (дата обращения 18.01.2021).

⁵ Санитарные правила СП 1.2.036-95 "Порядок учета, хранения, передачи и транспортирования микроорганизмов I - IV групп патогенности" (утв. постановлением Госкомсанэпиднадзора РФ от 28 августа 1995 г. N 14) /СПС «Гарант» // <https://mobileonline.garant.ru/> (дата обращения 18.01.2021).

риями сравнения выступает понятийный аппарат, порядок заключения договоров на утилизацию результатов медицинской деятельности и контроля над их исполнением.

Так, говоря о понятийном аппарате, является отсутствие в законодательстве Российской Федерации понятия «утилизация отходов». Профильное ведомство – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в своих Санитарных правилах № 2.1.7.728-99 оперирует понятием «отходы лечебно-профилактических учреждений». При этом зарубежное законодательство, как правило, не пользуется понятием «медицинские отходы», заменяя его «опасными отходами». Для совершенствования отечественного законодательства кроме унификации понятийного аппарата, назрела необходимость разработки обоснованного перечня медицинских отходов, которые подлежат утилизации. Согласно части 1 статьи 49 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" к медицинским отходам относятся все виды отходов, в том числе анатомические, патолого-анатомические, биохимические, микробиологические и физиологические, образующиеся в процессе осуществления медицинской деятельности и фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и медицинских изделий, а также деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов в медицинских целях.

Также, опираясь на зарубежный опыт, необходимо разработать нормы образования этих медицинских отходов с учетом специфики лечебно-профилактического учреждения.

Относительно порядка заключения договоров на утилизацию результатов медицинской деятельности, то здесь тоже наблюдаются серьезные различия. Так, в большинстве стран договоры на утилизацию отходов заключаются только с государственными компаниями, в то время как в Российской Федерации предприятия и организации различных форм собственности самостоятельно принимают решения об утилизации отходов и самостоятельно определяют контрагентов в этих отношениях (чаще на основании конкурсов). Думается, что будет правильным создавать административные системы регулирования в каждом конкретном медицинском учреждении с целью определения наиболее надежных, обладающих соответствующими разрешениями (лицензиями) компаний – исполнителей услуг.

Контроль за порядком утилизации медицинских отходов в Российской Федерации возлагается, как правило, на органы местного самоуправления. Зарубежный опыт же говорит о том, что функция контроля осуществляется федеральными агентствами по охране окружающей природной среды. Такой подход, когда контроль за охраной окружающей природной среды, частью которой является надлежащая и безопасная утилизация медицинских отходов, передан в руки федеральных властей, представляется наиболее правильным.

Таблица 1

Сравнительная таблица регулирования утилизации результатов медицинской деятельности в России и за рубежом

РФ	Иностранные правовые порядки	Предложения по совершенствованию законодательства
Нет понятия «утилизация отходов»	Нет понятия «медицинские отходы»	Законодательно определить перечень медицинских отходов, требующих специализированной утилизации.
ЛПУ самостоятельно выбирают субъектов процесса утилизации	Договор на утилизацию отходов заключается только с государством	Законодательное регулирование дополнить внутренним (в рамках ЛПУ) регулированием и контролем
Контроль за надлежащей утилизацией осуществляется органами местного самоуправления	Контроль за надлежащей утилизацией возлагается на федеральные агентства по охране окружающей среды	Определить ведомство, ответственное за разработку порядков проведения утилизации, осуществляющее контроль и надзор за ее осуществлением.

Проведенное сравнительное исследование зарубежных и отечественных правовых норм в части регулирования утилизации ме-

дицинских отходов показал, что существует несколько направлений развития такого законодательства:

1. принимается отдельный специальный закон об утилизации медицинских отходов (Индия);

2. в законодательстве, которое регулирует порядки обращения различных видов отходов, выделяется раздел, посвященный регулированию именно медицинских отходов (Великобритания);

3. является частью законодательства об охране здоровья граждан и санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Очевидно, что в настоящий момент действующее российское законодательство больше тяготеет к третьей модели. Вопрос о путях его дальнейшего совершенствования в целях формирования самостоятельного правового режима медицинских отходов остается открытым: требуется ли принятие самостоятельного Федерального закона, либо внесение соответствующих изменений в Федеральные законы "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"?

Справедливо заметить, что современное природоохранное законодательство все более ужесточает требования к сбору и утилизации медицинских отходов. Соответственно ЛПУ вынуждены усиливать контроль за организацией процесса образования, хранения и утилизации этих отходов. Под пристальным вниманием оказывают приборы и препараты, содержащие в себе ртуть и радиационные компоненты. Транспортировкой до мест утилизации, непосредственно самой утилизацией медицинских отходов должны заниматься специализированные организации.

В настоящий момент стандарты и правила обращения с больничными отходами позволяют избавляться от многих из них вместе с обычным бытовым мусором, то есть на городские свалки. Например, так поступают с обработанными дезинфицирующими веществами перевязочными материалами, несмотря на то, что они часто содержат хлорсодержащие вещества.

Отдельно нужно говорить о проблеме утилизации послеоперационных отходов. Их предписано уничтожать в специальных печах или захоронять. Но сложность заключается в том, что такие печи технически устарели и не соответствуют действующим санитарным и природоохранным требованиям. К тому же, при сжигании в них медицинских отходов не достигается необходимая температура.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия

человека, орган, осуществляющий контроль и надзор в данной сфере, в настоящее время руководствуется достаточно устаревшим документом - Санитарными правилами №2.1.7.728-99 «Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений».

Таким образом, можно констатировать, что действующее в настоящий момент российское законодательство требования по получению лицензий на деятельность по обезвреживанию и размещению медицинских отходов, оформлению паспортов на медицинские отходы, разработке проектов нормативов образования медицинских отходов и лимитов на их размещение, внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении медицинских отходов, предоставлению отчетности в области обращения с медицинскими отходами не устанавливает.

Немаловажной также представляется проблема, связанная с привлечением к административной и другим видам юридической ответственности лиц, нарушивших требования в области обращения с медицинскими отходами и пресечением такого рода правонарушений. Действующая редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает специальных статей, которые бы устанавливали административную ответственность за нарушение требований при обращении с медицинскими отходами. Федеральным законом от 17 июня 2019 г. N 141-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" была произведена долгожданная дифференциация составов административных правонарушений в области обращения с отходами, однако и согласно последней редакции Кодекса не предусмотрено административной ответственности за несоблюдение ни экологических, ни санитарно-эпидемиологических требований при обращении с медицинскими отходами.

Таким образом, видится целесообразным изучение опыта развитых стран, в частности США и европейских государств, касающегося правового регулирования утилизации медицинских отходов. В частности, заслуживает внимание законодательство США, а именно законы об отслеживании медицинских отходов и о национальной экологической политике.

Так как мы знаем, что принцип правового государства заключается в том, что

способом урегулирования отношений является именно закон, а не интересы власти [6. С. 529], то, следовательно, считаем целесообразным разработку и внедрения Государственного санитарного кодекса, который регулировал бы хранение, обработку и утилизацию медицинских отходов. Законодательство Новой Зеландии, в частности в законах

об управлении ресурсами и об опасных веществах и новых организмах, регулирует утилизацию отходов, в том числе опасных. По опыту Индии можно создать Национальную ассоциацию твердых отходов, которая бы отвечала за утилизацию токсичных и опасных отходов, в том числе и за биомедицинские отходы.

Литература:

1. Агарвал Р., М. Чаудхари, Д. Сингх. Инициативы по управлению отходами в Индии // Европейский научный журнал. 2015. № 6.
2. Ефимова Н.К. Отходы лечебно-профилактических учреждений как фактор медицинского и экологического риска // Вопросы экспертизы и качества медицинской помощи. 2011. № 4.
3. Орлов А.Ю. Обоснование санитарно-химической опасности медицинских отходов: диссертация кандидата медицинских наук. Москва, 2010.
4. Отходы здравоохранения // <http://www.who.int>.
5. Хабиров А.И. Система прав и обязанностей сторон заемного обязательства в современном праве // Право и управление. XXI век. 2019. № 1 (50).
6. Хамитова Г.М. Некоторые аспекты правового регулирования медицинской тайны в Российской Федерации // Казанский медицинский журнал. 2018. Том 99. № 3 // <https://elibrary.ru>.
7. EU Waste Legislation // <http://ec.europa.eu>.
8. Khabirov A.I., Khamitova G.M. Some aspects of patients' rights to receive information about their health status under the legislation of the Russian Federation // Revista Genero&Direito. Vol. 8. № 6. 2019.
9. Khabirov A.I., Khamitova G.M. On The Issue of the Place of a Loan Commitment in the System of the Russian Law of Obligations // The Journal of Social Sciences Research. 2018. Special Issue 5.
10. Khabirov A.I., Khamitova G.M. Legal aspects of the need to create a DNA database for military personnel // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering. Vol. 9. Issue 1. November, 2019.
11. Khabirov A.I., Khamitova G.M. Security Measures and Liability Measures in Loan Agreements // Journal of Politics and Law. 2019. Vol. 12. № 5.
12. Khabirov Artur. On the issue of the consensual construction of a loan agreement // National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts Herald. 2018. № 3.
13. Legal framework for waste // <http://www.mfe.govt.nz>.
14. Medical Waste Disposal // <https://nationalbiocare.com>.
15. Medical Waste Regulations // <https://www.malsparo.com>.

LEGAL REGULATION OF MEDICAL WASTE DISPOSAL IN FOREIGN LAW

Introduction. The article considers international and national experience in legal regulation of medical waste disposal. The special attention is given to foreign experience and possibility of application and perfection of the legislation on medical waste recycling in the Russian Federation.

Materials and methods. Realization of research tasks has been reached on the basis of studying theoretical and practical experience of foreign countries concerning regulation of medical waste utilization. The study is based on the method of analysis of the current regulatory and legal frame-

work in the Russian Federation, the practice of applying the legislation by judicial and other competent authorities and existing European (world) standards for the purposes of legal unification.

Study results. In the article experience of the foreign countries concerning legal regulation of medical waste recycling, presented in the works of foreign and domestic researchers, the legislation of foreign countries is considered; the analysis of the sources regulating recycling of medical waste is conducted; various concepts of classifications of medical waste are revealed.

Discussion and conclusions. The study showed that polymorphism of medical waste is both an epidemiological and environmental hazard. The problem is compounded by the potential hazards that arise from contact with these wastes, such as toxicity, radioactivity and infection. This is why environmental and environmental legislation is of particular importance, along with health and sanitary legislation. These legal norms should be taken into account by medical institutions when developing procedures for handling hospital waste. On the basis of the above-stated it seems expedient to study the experience of developed countries, in particular of the USA and the European states, concerning legal regulation of utilization of medical wastes as

the problem of safe handling of medical wastes is important for each subject of the Russian Federation.

Gulnara M. Khamitova,
Candidate of Legal Science, Associate
Professor with the Department of Biomedical
Ethics, Medical Law and History of Medicine,
Kazan State Medical University, Russia.

Artur I. Khabirov,
Candidate of Legal Science, Associate
Professor with the Department of Civil Law,
Law Faculty of Kazan (Volga Region) Federal
University, Russia.

Ключевые слова:

медицинские отходы (результаты
медицинской деятельности), утилизация
отходов, управления отходами, правовое
регулирование, Базельская конвенция,
Стокгольмская конвенция

Keywords:

medical waste, waste utilization, waste
management, legal regulation, Basel
Convention, Stockholm Convention

References:

1. Agarwal R., M. Chaudhari, D. Singh, 2015. Iniciativy po upravljenju othodami v Indii [Waste management initiatives in India]. *Evropejskij nauchnyj zhurnal [European Scientific Journal]*. № 6.
2. Efimova N.K., 2011. Othody lechebno-profilakticheskikh uchrezhdenij kak faktor medicinskogo i jekologicheskogo riska [Waste from medical institutions as a factor of medical and environmental risk]. *Voprosy jekspertizy i kachestva medicinskoj pomoshhi [Issues of expertise and quality of medical care]*. № 4.
3. Orlov A.Ju., 2010. Obosnovanie sanitarno-himicheskoj opasnosti medicinskih othodov: dissertacija kandidata medicinskih nauk [Justification of the sanitary and chemical hazard of medical waste: dissertation of the candidate of medical Sciences]. Moscow.
4. Othody zdravoohraneniya [Health care waste]. URL.: <http://www.who.int>.
5. Khabirov A.I., 2019. Sistema prav i obyazannostej storon zaemnogo obyazatel'stva v sovremennom prave [The system of rights and obligations of the parties to a loan obligation in modern law]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 1 (50).
6. Hamitova G.M., 2018. Nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya medicinskoj tajny v Rossijskoj Federacii [Some aspects of legal regulation of medical secrecy in the Russian Federation]. *Kazanskij medicinskij zhurnal [Kazan Medical Journal]*. Vol. 99. № 3.
7. EU Waste Legislation. URL: <http://ec.europa.eu>.
8. Khabirov A.I., Khamitova G.M., 2019. Some aspects of patients' rights to receive information about their health status under the legislation of the Russian Federation. *Revista Genero&Direito*. Vol. 8. № 6.
9. Khabirov A.I., Khamitova G.M., 2018. On The Issue of the Place of a Loan Commitment in the System of the Russian Law of Obligations. *The Journal of Social Sciences Research*. Special Issue 5.
10. Khabirov A.I., Khamitova G.M., 2019. Legal aspects of the need to create a DNA database for military personnel. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering*. Vol. 9. Issue 1. November.
11. Khabirov A.I., Khamitova G.M. 2019. Security Measures and Liability Measures in Loan Agreements. *Journal of Politics and Law*. Vol. 12. № 5.
12. Khabirov Artur, 2018. On the issue of the consensual construction of a loan agreement. *National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts Herald*. № 3.
13. Legal framework for waste. URL: <http://www.mfe.govt.nz>.
14. Medical Waste Disposal. URL: <https://nationalbiocare.com>.
15. Medical Waste Regulations. URL: <https://www.malsparo.com>.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ НА ОСНОВЕ МИРОВОГО ОПЫТА

Мария Иванова*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-61-69



Введение. В статье рассматриваются подходы к описанию рекомендательных систем в государственном управлении в контексте цифровой трансформации умных городов. Рекомендательные системы представляют собой методы фильтрации информации и механизм выработки рекомендаций, предназначенных для облегчения и увеличения скорости принятия решений. Эффективность государственного управления зависит от способности государственных органов не только оперативно реагировать на возникающие вызовы, но и от возможности предвидеть подобные ситуации, разрабатывать возможные сценарии развития событий в будущем на основе ретроспективного анализа доступных данных, что станет возможным благодаря имплементации рекомендательных систем в общую канву государственной цифровой платформы.

Материалы и методы. Методологическая основа исследования характеризуется следующими общенаучными методами: анализ, синтез, системный и функциональный подходы.

Результаты исследования. В результате проведенного исследования выявлены не только формальные признаки термина «рекомендательная система», но изучены подходы к выработке самих рекомендаций, дана их классификация, определены основные технологические элементы функционирования данных систем. Определено место рекомендательных систем в государственном управлении в контексте управления умными городами.

Обсуждение и заключение. В результате исследования было выявлено, что рекомендательные системы должны стать частью процесса принятия решения в сфере государственного управления. Остается нерешенным вопрос качества предоставляемых рекомендаций, поскольку эффективность рекомендательных систем зависит от факторов, которые выходят за рамки качества алгоритма прогнозирования.

* **Иванова Мария Игоревна**, преподаватель кафедры государственного управления МГИМО МИД России
e-mail: marimgimo2102@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-8586-4160

Исследование

Согласно определению, предложенному Оперативной группой по «умным» устойчивым городам Европейской экономической комиссии ООН, «умный город» - это «инновационный город, использующий информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и другие средства для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и услуг в городах, а также конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах»¹. Исходя из определения, становится очевидным, что, во-первых, «умный город» - это комплексная система, а во-вторых, основная цель создания и поддержания столь сложного механизма обусловлена необходимостью повышения устойчивого развития города с акцентом на более прозрачном и эффективном использовании ресурсов.

Несмотря на отсутствие однозначности в понимании концепции умного города, в научной среде подчеркивается важность технологических инфраструктур не только для жизнедеятельности городской территории, но и для процесса принятия управленческих решений. Научный корпус кристаллизует идею умного города как функциональной городской территории, созданной посредством ИКТ, без которых становится невозможно управлять городом эффективным и устойчивым образом [3].

Комплексность и одновременно внутренняя слаженность работы умного города обеспечивается за счет интеграции данных, полученных с датчиков, физических устройств, приложений, персональных устройств, смартфонов и других аналогичных устройств, а также дальнейшей обработки информации и последующего принятия решения (если таковое требуется).

Следовательно, можно считать, что умные города используют технологии, человеческий капитал и деловые коммуникации с целью повышения экономической и политической эффективности и ориентированы на культурное, социальное и городское развитие.

За последние 20 лет изначальная концепция умного города, задуманного как способ достижения более устойчивого развития городской среды, постепенно эволюционировала, решая проблемы неэффективного управления. В этом контексте, стремясь улучшить такие аспекты, как качество жизни граждан [2], а также расширение их прав и возможностей, умный город становится некой средой, в которой гражданин является центром всех услуг и инициатив, имеющих место на данной территории, где использование технологий играет наиболее важную роль. В частности, умные города оснащены различными вычислительными устройствами: от датчиков, встроенных в повседневные предметы, до смартфонов. Данные устройства собирают информацию в режиме реального времени как от города, так и от самих граждан, и связаны между собой через Интернет, что позволяет им отправлять и получать данные. Это явление, так называемый Интернет вещей (IoT), считается ключевым элементом в реализации технологических приложений умного города. В этом контексте исследователи (Мурганте, Б., Боррузо, Г.) выделяют открытые данные как одну из фундаментальных основ умных городов, поскольку именно открытые данные способствуют развитию предоставления общественных услуг, являющихся частью государственного управления [4].

Нередко в научной среде критикуется упор на технологичность, поскольку при разработке государственных онлайн-сервисов основное внимание в основном уделялось технологическим возможностям вместо реальных потребностей пользователей, а потому ученые, в частности Вердегем П. и Верлей Г., призывают к созданию сервисов, более ориентированных на пользователей [5]. Решая эту проблему, важно добиться прогресса в разработке индивидуальных подходов, которые не только повысят эффективность и действенность услуг, но и удовлетворенность и вовлеченность пользователей. Кроме того, огромный массив данных и услуг также требует пересмотра подходов к фильтрации информации, необходимой для решений существующих проблем в городе, либо для принятия управленческих решений. Именно в таком контексте реко-

¹ Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН-МСЭ / Экономический и социальный Совет - Организация Объединенных Наций // Женева, 14-15 декабря 2015 года. [Электронный ресурс]: https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf

мендательные системы открывают широкие возможности, как для гражданина, так и для субъекта, принимающего решение. Так, в умных городах рекомендательные системы могут использоваться для улучшения отношений между заинтересованными сторонами, например, правительством и гражданским обществом. Кроме того, обозначенные системы помогают в принятии решений на уровне государства с помощью технологических платформ.

В научной среде нет однозначного и уверенного определения понятия «рекомендательная система». В общем понимании основная цель рекомендательных систем заключалась в том, чтобы помогать пользователям в принятии решений. Авторы предлагают свое видение концепта в зависимости от целевого предназначения программы.

По мнению Франческо Риччи, Лиор Рокач и Браха Шапира рекомендательная система – это система обработки информации, которая постоянно аккумулирует различные типы данных для выработки рекомендаций [6]. Данные, в первую очередь, касаются предлагаемых элементов и пользователей, которые получают эти рекомендации. Но, поскольку источники данных и знаний, доступные для рекомендательных систем, могут быть очень разными, в конечном итоге, можно их использовать или нет, зависит от самого предмета рекомендации.

Рекомендательные системы - это системы фильтрации информации, предназначенная для облегчения и увеличения скорости принятия решений в областях и приложениях, где существует проблема множественности выбора. В отличие от традиционных поисковых систем, где пользователь должен сам указывать на свои потребности и интересы в форме запроса, рекомендательные системы активно предлагают элементы, потенциально актуальные для пользователя в соответствии с его личными данными и предпочтениями. С точки зрения Л. Кихано-Санчеса, И. Кантадора и М.Э. Кортес-Седель процесс проработки конечных рекомендаций состоит в основном из трех этапов, а именно: 1) сбор информации о пользователях; 2) изучение собранной информации и прогнозирование предпочтений пользователей в отношении неизвестных предметов; и 3) применение функции или построение модели, которая выбирает (и ранжирует) элементы, которые с большей вероятностью предпочтут пользователи [7].

Как правило, существуют методы рекомендаций, которые не используют достаточ-

ные знания, а привлекают простые и базовые данные, такие как пользовательские рейтинги / оценки элементов. Другие методы гораздо больше зависят от знаний, например, использование онтологических описаний пользователей, элементов, ограничений или социальных отношений и действий пользователей. В любом случае, в качестве общей классификации данные, используемые рекомендательными системами, относятся к трем типам объектов: элементам, пользователям и транзакциям, то есть отношениям между пользователями и элементами.

Для того чтобы предоставить индивидуальные предложения, рекомендательные системы используют предыдущие выборы и предпочтения для отражения предпочтений и интересов пользователей. В литературе обычно рассматриваются две основные категории рекомендательных систем, основанных на способе генерации рекомендаций: 1) контент-ориентированные системы, которые рекомендуют предметы, похожие на понравившиеся в прошлом, и 2) системы коллаборативной фильтрации, которые предполагают пользователям элементы, предпочитаемые «похожими» людьми. Как правило, первый использует сходство предметов на основе текстовых представлений, в то время как при втором подходе используется шаблоны рейтинга. Так, контент-ориентированные системы рекомендуют элементы, схожие с теми, которые конкретный пользователь выбрал ранее. Вместо того, чтобы полагаться на рейтинги, система использует существующую историю интересов, чтобы предсказать интерес пользователя и достичь соответствия содержания похожих профилей целевому контенту. Второй подход - система коллаборативной фильтрации - дает рекомендации по элементам для конкретного пользователя на основе рейтингов предыдущих пользователей. В данном случае система работает в три этапа: вычисление сходства между пользователями; выбор группы пользователей с такими же предпочтениями, как и у пользователя, которому нужны рекомендации, и, собственно, выход на рекомендацию на основе рейтингов группы. Отдельно учеными (Май Алтулян, Лина Яо, Сяньчжи Ван, Чаоран Хуанг, Салил С. Канхере и Цюань З. Шэн) выделяется третий метод формирования рекомендаций, так называемый гибридный подход, сочетающий в себе элементы первых двух способов. Гибридный метод позволяет устранять ограничения каждого из них. Существует несколько способов объединения контент-

ориентированных систем с системами коллаборативной фильтрации:

1) Создание гибридной рекомендательной системы путем раздельной реализации функций двух подходов, смешивая при этом их прогнозы, на основании которых формируется взвешенное решение.

2) Встраивание некоторых функций контент-ориентированной системы в систему коллаборативной фильтрации.

3) Встраивание некоторых функций системы коллаборативной фильтрации в контент-ориентированную систему.

4) Построение общей унифицированной модели, сочетающей в себе характеристики контент-ориентированных систем с системами коллаборативной фильтрации [9].

Кроме того, данные ученые выделяют четыре основных требования для эффективного предоставления рекомендаций [9]:

1) Точность. Это критический показатель в любой рекомендательной системе, гарантирующий релевантность опыта пользователей. Рекомендательная система считается точной, если способна рекомендовать соответствующие релевантные и несколько нерелевантных услуг для пользователя (в условиях отсутствия информации, необходимой для формирования более точного прогноза).

2) Производительность как одно из важнейших требований для рекомендательных систем. Продуктивными рекомендательными системами считаются те системы, которые способны производить рекомендации без явного запроса пользователя.

3) Принцип необходимого разнообразия. В отличие от традиционных рекомендаций, рекомендательные системы, связанные с интернетом вещей, должны поддерживать постоянную взаимосвязь между объектами, данными, информацией и знаниями. Следовательно, принципиально важным становится разработка методик, позволяющих дифференцировать различные виды отношений между разнородными сущностями с целью предоставления наиболее точных рекомендаций.

4) Бесшовный ввод новых услуг. Речь идет об услугах, которые были запущены

относительно недавно. Соответственно, важным аспектом работы данных сервисов становится решение проблемы «холодного запуска».

В настоящее время, в условиях цифровой трансформации всех сфер жизнедеятельности общества, учитывая высокий уровень использования цифровых и информационно-коммуникационных технологий (как в промышленных, так и в частных масштабах), использование современных технологий, с одной стороны, значительно упрощает решение повседневных вопросов в деятельности граждан и государства, а с другой, создает новые проблемы и вызовы, связанные с обеспечением защиты персональных данных, безопасности процессов, переведенных в цифровой формат, качества и релевантности данных, на основе которых принимаются ключевые стратегические решения, и, кроме того, формирует условия информационной перегрузки граждан, усложняет их взаимодействие с государством при неконтролируемом росте цифровых сервисов. Эффективность государственного управления зависит от способности государственных органов не только оперативно реагировать на возникающие вызовы и чрезвычайные ситуации, но и от возможности предвидеть подобные ситуации, разрабатывать возможные сценарии развития событий в будущем на основе ретроспективного анализа доступных данных, осуществлять мониторинг текущей ситуации и вносить корректировки, необходимые для успешного достижения поставленных целей и стратегических задач.

В Указе Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ставится задача «внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей»². Таким образом, одним из приоритетных направлений обозначена социальная значимость и необходимость государственной поддержки раз-

² Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&intelsearch=%F3%EA%E0%E7+%EF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%E0+204&sort=-1>

вития отечественных цифровых платформ, как качественно нового уровня взаимодействия государства, граждан и бизнеса. Более того, национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»³ уточняет план реализации мероприятий, направленных на достижение конкретных индикаторов выполнения поставленной цели развития информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

В международной практике существует понимание того, что должно включать в себя платформенное решение:

- Подключение и моделирование всех активов, создание цифровых двойников устройств, систем и процессов;
- Сбор и агрегация всех данных, как собранных автоматически, так и введенных вручную операторами;
- Создание озера данных и витрины данных;
- Инструментарий для создания и визуализации данных (dashboard);
- Управление данными (data governance);
- Глубокая аналитика (машинное обучение);
- Low-code инструменты для создания сервисов;
- Корпоративный marketplace цифровых сервисов⁴.

Цифровая платформа – это, прежде всего, система алгоритмизированных взаимовыгодных взаимоотношений значимого количества независимых участников отрасли экономики (или сферы деятельности), осуществляемых в единой информационной среде, приводящая к снижению транзакционных издержек за счёт применения пакета цифровых технологий работы с данными и изменения системы разделения труда⁵. Согласно определению, наличие алгоритмизации, будучи одним из критериев отнесения той или иной сущности к понятию «цифровая платформа», предполагает детерминированность взаимодействия участников на базе цифровой платформы в рамках четко уставленного алгоритма.

На уровне Европейского союза стратегические тренды по развитию платформенного подхода нашли свое выражение в таких документах, как «Europe 2020 Strategy», «Digital Single Market» и др. Европейское сообщество, в частности государственный сектор, продвинулся далеко вперед в понимании и реализации принципов платформенного подхода, начиная с построения системы эффективного электронного правительства и продолжая реализации инициатив цифровых преобразований. Особый интерес вызывает опыт имплементации принципов программы «Interoperability Solutions for European Public Administrations» (ISA), программы, позволяющей решать проблемы разрыва информационного пространства государственного управления. Данная программа нацелена на поддержание разработок в области цифровых решений, способствующих совместному пользованию трансграничными государственными услугами для государства, бизнеса и граждан.

Одним из принципов построения платформенной системы государственного управления выступает принцип моноцентризма. Говоря о принципе моноцентризма, Денисова А.И., Писарева О.М., Суязова С.А. уточняют, что «сложная устойчивая система должна иметь платформенный организационный технико-технологический и программно-информационный координирующий и методологический центр» [1].

Основная сложность построения такой системы заключается в том, что система должна учитывать неоднородные взаимоотношения между пользователями, вещами, имеющейся информацией и общими знаниями в виду несовместимости входящих в систему компонентов, в связи с чем ученые выделяют особенности функционирования рекомендательных системы на базе платформенного подхода. Масштабируемость предполагает способность системы, сети или процесса справляться с увеличением рабочей нагрузки (увеличивать свою производительность (увеличивает свою рабочую нагрузку) при добавлении ресурсов (обычно аппаратных). Рекомендательная система

³ «Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/cab-fe15709af218a51c10dcce293b54c9a47208c/

⁴ [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Цифровые_платформы_\(Digital_Platforms\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Цифровые_платформы_(Digital_Platforms))

⁵ Цифровые платформы. Подходы к определению и типизации // Ростелеком. Режим доступа: https://files.data-economy.ru/digital_platforms.pdf

должна быть способна планомерно увеличивать свои возможности путем наращивания функционала в соответствии с параллельным процессом накопления данных. Система подлежит масштабированию как в аппаратном, так и в программном обеспечении, поскольку объем данных может резко увеличиваться. По этой причине структура рекомендаций должна поддерживать стабильную производительность с точки зрения обеспечения разумного времени отклика и постоянной точности.

С принципом масштабируемости неразрывно связан принцип динамичности системы, подразумевающий развитие и изменение системы во времени. Изменения необходимы вследствие неоднородности и объема поступающей информации. Говоря языком теории систем, по своей сущности рекомендательная система - сложная динамическая система, необходимым условием развития которой является способность к самообучению.

Процесс самообучения предполагает наличие в системе искусственного интеллекта. Ученые из Университета короля Сауда [10] предлагают общую структуру интеллектуальной рекомендательной системы, которая расширяет концепцию рекомендательной системы, основанной на знаниях. Интеллектуальная рекомендательная система использует знания, учится, обнаруживает новую информацию, а также делает выводы о предпочтениях и критике. Для этого структура интеллектуальной рекомендательной системы определяется следующими компонентами: парадигмой представления знаний, методами обучения и механизмами рассуждения. Кроме того, в ней сосуществуют пять моделей знаний о различных аспектах, которые необходимо учитывать в процессе генерации рекомендаций: пользователи, элементы, по поводу которых формируется рекомендация, предметная область, контекст и критика. Алгоритм, включающий в себя сочетание данных компонентов, среди прочего, использует знания, обновляет их и делает выводы. Авторы утверждают, что рекомендательная система ведет себя разумно, если имеет следующий набор возможностей: механизм представления знаний, возможность обучения и механизмы рассуждения. Сочетание этих возможностей может в значительной степени использовать знания, обновлять их и, кроме того, делать выводы.

Интеллектуальная рекомендательная система позволяет ориентироваться в знаниях для их дальнейшего использования,

например, для вывода информации, которая традиционно не определяется классическими рекомендательными системами, а именно: индивидуальные предпочтения пользователя, его мнения, замечания и т.д. Более того, знания могут быть использованы разными способами - для объяснений, убеждений, предугадывания. Система не зависит от статистических неточностей, поскольку ее рекомендации основаны на знаниях, которые обновляются механизмами обучения, и эти знания не зависят от оценок/рейтингов других пользователей. Интеллектуальная рекомендательная система представляет собой усовершенствованный механизм выработки рекомендаций на основе алгоритма, имитирующего процесс рассуждения человека.

Группа индийских авторов [10], вдохновленные живой природой, предлагают использовать алгоритм, имитирующий движение колонии пчел и их поведение во время поиска пищи. На основе оптимизации поведения искусственной пчелиной колонии предлагается построить структуру рекомендации с использованием так называемой кластеризации К-средних. Результаты показывают, что предлагаемая структура дает более высокую точность и более широкий охват. Такой механизм предлагается использовать в системе электронного обучения (среда e-learning).

Американские исследователи из Университета Миннесоты и Нью-Йоркского Университета делают акцент на контекстной информации, признавая ее важность во многих областях, включая персонализацию электронной коммерции, поиск информации, повсеместные и мобильные вычисления, интеллектуальный анализ данных, маркетинг и управление [11]. Авторы детерминируют тот факт, что большинство существующих подходов сосредоточено на рекомендациях пользователям наиболее актуальных элементов без учета какой-либо дополнительной контекстной информации, такой как время, местоположение или рейтингах других пользователей. Ученые утверждают, что релевантная контекстная информация имеет существенное значение в рекомендательных системах, в связи с чем важно учитывать эту информацию при предоставлении рекомендаций. Кроме того, ими предлагается ввести три различных алгоритмических парадигмы - контекстную предварительную фильтрацию, постфильтрацию и моделирование - для включения контекстной информации в процесс реко-

мендации. Также обсуждается возможности комбинирования нескольких контекстно-зависимых техник рекомендаций в единый объединяющий подход.

В контексте изучения вопроса об использовании рекомендательных систем ученые акцентируют внимание на безопасности и сохранении конфиденциальности. Рекомендательные системы имеют дело с массивным количеством данных, особенно с данными о пользователях, необходимые для предоставления более качественных рекомендаций. Однако сбор таких данных, например, о здоровье, данные о местонахождении или даже повседневной деятельности создает ряд проблем с конфиденциальностью для самих пользователей. Кроме того, устройства могут стать объектом кибератак, что, безусловно, может повлиять на точность рекомендаций. Соответственно в любой рекомендательной системе должны быть заложены механизмы конфиденциальности и соответствующие методы аутентификации. Технология блокчейн (система распределенного реестра) может обеспечить эффективное решение проблема защиты рекомендаций. Она обеспечивает децентрализованную одноранговую сеть, в которой хранятся зашифрованные и безопасные вычисления

к необработанным данным. Более того, данная технология позволяет другой стороне давать рекомендации, не показывая конфиденциальные данные о пользователе.

Заключение

В целом авторы, исследующие вопросы построения и внедрения рекомендательных систем, сосредоточены на разработке ряда технических решений, использующих различные источники знаний для достижения более точных прогнозов о том, что может быть полезным для пользователя. Логика заключается в том, что данные рекомендации следует воспринимать априори, то есть пользователь должен безоговорочно их принимать. Очевидно, что это несколько упрощенное восприятие сущности рекомендаций. На практике пользователям нужны рекомендации, потому для принятия самостоятельного решения у них не имеется достаточно знаний. Следовательно, им может быть не просто оценить предложенную рекомендацию. Таким образом эффективность рекомендательных систем зависит от факторов, которые выходят за рамки качества алгоритма прогнозирования.

Литература:

1. Денисова А.И., Писарева О.М., Суязова С.А. Анализ международной практики разработки и внедрения цифровых платформ в сфере публичного управления // E-Management. 2020. № 3. С. 34–44.
2. Камолов С.Г. О гносеологической сущности "умных городов" // Инновации и инвестиции. 2019. №1. С. 200-204.
3. Anavitarte, L., Tratz-Ryan, B. Market insight: 'Smart cities' in emerging markets // Gartner. 12 November. 2010. P. 39-61.
4. Murgante, B., Borruso, G. Smart cities in a smart world // Future City Architecture for Optimal Living. 2015. Springer. P. 13-35.
5. Verdegem, P., Verleye, G. User-centered e-government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction // Government Information Quarterly. 2009. 26 (3). P. 487-497.
6. F. Ricci et al. (eds.), Recommender Systems Handbook. Springer. 2011. // <https://www.researchgate.net>.
7. L. Quijano-Sánchez, I. Cantador, M.E. Cortés-Cediel et al. Recommender systems for smart cities // Information Systems. 2020.
8. Recommender Systems for the Internet of Things: A Survey. Computer Science, Mathematics. 14 Jul 2020 // <https://arxiv.org/pdf/2007.06758.pdf>.
9. J. Aguilar et al., A general framework for intelligent recommender systems. Applied Computing and Informatics. 2016 // <http://dx.doi.org/10.1016/j.aci.2016.08.002>
10. Venkatesh, M. and Sathyalakshmi, S. Smart learning using personalised recommendations in web-based learning systems using artificial bee colony algorithm to improve learning performance // Electronic Government. 2020. Vol. 16, No. 1/2. P.101-117.
11. Tuzhilin A. Context-Aware Recommender Systems // Gediminas Adomavicius. No. 32(3). P. 67-80.

RECOMMENDER SYSTEMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: METHODOLOGICAL OVERVIEW AND CONCEPTUALIZATION

Introduction. The article discusses approaches to describing recommender systems in public administration in the context of digital transformation of smart cities. Recommender systems are information filtering and recommendation mechanisms designed to facilitate and increase the speed of decision making. The effectiveness of public administration depends on the ability of state bodies not only to promptly respond to emerging challenges, but also on the ability to foresee such situations, to develop possible scenarios for future developments based on a retrospective analysis of available data, which will become possible due to the implementation of recommendation systems in the general canvas of the state digital platforms. Despite the lack of unambiguity in understanding the concept of a smart city, the scientific community emphasizes the importance of technological infrastructures not only for the life of the urban area, but also for the process of making management decisions. The scientific corps crystallizes the idea of a smart city as a functional urban area created by means of information and communication technologies, without which it becomes impossible to manage the city in an efficient and sustainable way. Over the past 20 years, the original concept of a smart city, conceived as a way to achieve more sustainable urban

development, has gradually evolved to address the problems of ineffective governance. In this context, striving to improve such aspects as the quality of life of citizens, as well as the empowerment of their rights and opportunities, the smart city becomes a kind of environment in which the citizen is the center of all services and initiatives taking place in a given territory, where the use of technology plays the most important role.

Materials and methods. The methodological basis of the research is characterized by the following general scientific methods: analysis, synthesis, systemic and functional approaches.

Discussion and conclusion. As a result of the study, it was revealed that recommender systems should become part of the decision-making process in the field of public administration. The question of the quality of the recommendations provided remains unresolved, since the effectiveness of the recommendation systems depends on factors that go beyond the quality of the forecasting algorithm.

Maria I. Ivanova,
Lecturer at the Department of Public
Administration, MGIMO(University) under
the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

Ключевые слова:

рекомендательная система, умный город, государственное управление, цифровая трансформация, технология, устойчивое развитие

Keywords:

recommender system, smart city, public administration, digital transformation, technology, sustainable development

References:

1. Denisova A.I., Pisareva O.M., Suyazova S.A., 2020. Analiz mezhdunarodnoj praktiki razrabotki i vnedreniya cifrovyh platform v sfere publicnogo upravleniya [Analysis of international practice in the development and implementation of digital platforms in the field of public administration]. *E-Management*. No. 3. P. 34–44.
2. Kamolov S.G., 2019. O gnoseologicheskoy sushchnosti "umnyh gorodov" [On the gnoseological essence of "smart cities"]. *Innovacii i investicii* [Innovations and investments]. №. 1. P. 200–204.
3. Anavitarte, L., Tratz-Ryan, B., 2010. Market insight: 'Smart cities' in emerging markets. *Gartner*. 12 November 2010. P. 39–61.
4. Murgante, B., Borruso, G., 2015. Smart cities in a smart world. In: *Future City Architecture for Optimal Living*. Springer. P. 13–35.
5. Verdegem, P., Verleye, G., 2009. User-centered e-government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction. *Government Information Quarterly*. No. 26 (3). P. 487–497.
6. F. Ricci et al. (eds.), 2011. *Recommender Systems Handbook*. <https://www.researchgate.net>.
7. L. Quijano-Sánchez, I. Cantador, M.E. Cortés-Cediel et al., 2020. Recommender systems for smart cities. *Information Systems*.
8. Recommender Systems for the Internet of Things: A Survey. 2020. *Computer Science, Mathematics*.
9. J. Aguilar et al., 2016. A general framework for intelligent recommender systems. *Applied Computing and Informatics*.

10. Venkatesh, M. and Sathyalakshmi, S. 2020. Smart learning using personalised recommendations in web-based learning systems using artificial bee colony algorithm to improve learning performance. *Electronic Government*. Vol. 16. No. 1/2. P. 101–117.
11. Tuzhilin A., 2011. Context-Aware Recommender Systems. *Gediminas Adomavicius*. September. No. 32(3). P. 67-80.

ТРИЛЕММА «БЕДНОСТИ» ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВИКТИМНОСТИ

Мария Сергеева*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-70-79



Введение. Понятие бедности многогранно. Оно развивается вместе с растущей важностью личности в экономических отношениях. Рассматривая подходы к бедности в контексте различных векторов понимания, можно выделить три основных научных направления развития мысли: экономико-социологический, психологический и политический векторы. В работе рассмотрены основные признаки вышеуказанных подходов с их противоречиями.

Материалы и методы. В основе методологии работы лежат общетеоретические воззрения российских и зарубежных авторов, касающиеся понятия «бедность» и его значения в экономической и политической науке.

Результаты исследования. Представленные векторы (экономико-социологический, психологический и политический) имеют в явном или скрытом виде некоторые противоречия между собой. Можно предположить, что эта проблема будет разрешена только при разработке интегрального структурного понятия бедности, объясняющего механизмы взаимного влияния рассмотренных векторов и охватывающее все стороны «бедности».

Обсуждение и заключение. Исследование бедности в экономико-социологическом, политическом или психологическом воззрении требует не только научного разграничения, но и дифференциации терминов на правовом уровне, в частности, в терминах бедного, нищего и малоимущего населения.

Введение

По данным Росстата, в 2020 году численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в Российской Федерации составила 17,8 млн чело-

век, что на 1,65% меньше, чем в 2019 году. В результате, уровень бедности в стране упал на 0,2 процентных пункта в 2020 году, достигнув отметки в 12,1%.¹ Наряду с отмечающимся сокращением бедности в пандемическом году имеет место рост безработи-

* **Сергеева Мария Вячеславовна**, аналитик Всероссийского научно-исследовательского института труда Минтруда России
e-mail: Sergeevamary@hotmail.com
ORCID ID: 0000-0002-2026-325X

¹ Федеральная служба государственной статистики. - [Электронный ресурс]. – 2021. – Доступ: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения 19.05.2021)

цы (4321,3 тыс. чел. против 3464,8 тыс. чел. в 2019 году) и снижение реальных располагаемых доходов населения, наблюдающиеся, в том числе, и в первом квартале 2021 года (96,4% относительно аналогичного периода прошлого года). Описанный парадокс затрагивает актуальную проблему, неоднократно поднимаемую в научном сообществе, а именно, вопрос понятия бедности и измерения этого феномена.

Особенностью предлагаемого в статье взгляда на бедность является использование междисциплинарного подхода к анализу, что позволяет предложить трилемму понятия «бедности».

Исследование

Бедность как явление изучалась человечеством во все эпохи существования последнего: от Античности (Платон, Аристотель) и Средневековья (Фома Аквинский) до Нового времени (А. Смит, Э. Реклю, Ч. Бут и др.) и современной истории (А. Сен, С. Алкире, Дж. Фостер и др.). Исходя из множественности подходов к определению бедности и, как следствие, различий в закладываемом смысле понятия, можно выделить три основных научных направления развития мысли: экономико-социологический, психологический и политический векторы.

Экономико-социологический вектор

Экономико-социологический взгляд в силу своей ориентированности на социум и общественные отношения характеризуется определением бедности «сверху-вниз» в рамках существующих экономических парадигм. Во многом, это обусловлено необходимостью экономически измерить масштабы бедности и определить ее место во взаимосвязях с другими общественно-экономическими явлениями. Так, в частности, концепции абсолютной бедности (концепции средств к существованию, концепции многомерной депривации), берущие за основу выставление «порога бедности» в денежном эквиваленте, расширились в концепции относительной бедности (многомерная относительная депривация, бедность как ограничение возможностей) и, впоследствии, стали рассматривать, в том числе, субъективную бедность.

Предложенный к рассмотрению вектор схож со структурной теорией бедности, делающей упор на демографический и рыночный контекст, провоцирующий бедность.

Структурный подход к пониманию бедности ставит в качестве основных предметов

исследования три основных направления, в рамках которых демографические и/или экономические условия способствуют (или ограничивают) рост численности бедного населения. Принимая во внимание то, что под структурой понимают макро и мезо уровень (Бреди Д. 2019), можно сказать, что к этим трем направлениям относятся: 1) прямое влияние демографических и экономических факторов на бедность; 2) опосредованное влияние и 3) влияние через изменение поведения. Таким образом, структурный подход представляется связанным с психологическим и политическим, однако, очевидно, фокус исследования значительно различается во всех рассматриваемых подходах.

Бедность была предметом экономико-философского рассуждения многие века, например теория Т. Мальтуса о несоизмеримом росте населения росту жизненных средств, необходимых для существования, ставила в зависимость бедность от чрезмерного роста народонаселения. В таком ключе, бедность представляется чем-то естественным, побочным эффектом общественного развития. Схожие идеи выделял Г. Спенсер в своем труде «Социальная статика», где бедность представляется обязательным следствием развития общества, обусловленным стремлением человечества к эволюции при неспособности некоторых адаптироваться к меняющимся условиям мира [10]. Тогда бедность является не только неискоренимым, но и необходимым злом в контексте развития всего человечества.

К. Маркс наряду с представителями эгалитаристского направления (Ж.-Ж. Руссо, Э. Реклю) видел первопричину бедности в устройстве социальной системы. Так, в основу бедности с марксистской точки зрения положено стремление господствующего класса эксплуатировать рабочих ради накопления капитала. Бедность в таком положении не может быть искоренена без смены механизмов работы социальной системы. В результате социальная революция представляется единственно возможным вариантом разрешения проблемы бедности [12].

Несмотря на то, что бедность как социально-экономическое явление рассматривалось многими учеными, вопрос расчета уровня бедности в рамках национального хозяйства становился предметом исследований намного реже. Одним из первых, кто предложил статистическую оценку бедности, а именно – оценивать бедность через выявление пороговых величин, был Ч. Бут в своем труде «Жизнь и труд лондонцев»

(1892-97). Определяя бедных как лиц, чей доход невелик в силу нерегулярности работы или низкооплачиваемости последней, Ч. Бут относит к этой группе людей, чьих средств (means) едва хватает на ведение достаточного независимого существования. Люди, относящиеся к данной группе, имея каждодневные тяготы, по мнению исследователя, неплохо одеты и не голодают. Однако их дохода не хватает для удовлетворения потребностей в соответствии со стандартами жизни в обществе [19]. Стоит отметить, что Ч. Бут разделял бедных и очень бедных, описывая последнюю группу как людей, живущих в условиях хуже представленных «бедных». Такой подход, вероятно, заложил базис для развития идей Э. Реклю, рассчитавшего минимальный уровень средств, необходимых для физического существования, и разделившего бедных и нищих по принципу достаточности дохода в сравнении с установленной пороговой величиной [7]. В отличие от Э. Реклю, Ч. Бут брал за основу показатели уровня дохода и соотношения размера недвижимого имущества к численности домохозяйства (crowding) [19].

Таким образом, изначально понятие бедности трактовалось как присущее работающему человеку, способному обеспечивать себе достаточный для выживания уровень жизни (удовлетворить основные потребности). Те, кто не попадал в эту группу, относились к нищим. В связи с тем, что большинство «нищих» оказывалось среди рабочего класса и крестьян, можно предположить, что наиболее острой проблемой в вопросах бедности было выведение трудящихся из категории нищих.

С. Раунтри, используя в анализе уровень дохода, необходимого для удовлетворения основных потребностей (в пище, жилье и одежде), определил его как абсолютную черту бедности [12]. При этом, разделяя бедность на первичную (семьи с недостаточными средствами для удовлетворения основных нужд даже при оптимальном использовании средств) и вторичную (семьи, где неудовлетворение потребностей обуславливается растратой), С. Раунтри фактически приравнивал бедных и нищих, тем самым сместив фокус на последних. Однако выделение данных видов бедности позволило научному сообществу дифференцировать в числе факторов бедности – фактор ответственности бедного состояния (индивида или социальной системы).

В результате описанные исследования стимулировали дальнейшее развитие идей

абсолютной бедности (коэффициент Энглея, метод М. Оршански) и заложили переход к относительным концепциям. И если концепции абсолютной бедности были ориентированы, по мнению Ярошенко С., на бедность как нужду, то относительные концепции поднимают другой аспект экономического восприятия бедности – бедность как неравенство [15].

По мере того, как развивались концепции бедности, возникает осознание недостаточности использования порогов абсолютной бедности. Во многом этому способствовала индустриализация, придавшая особую ценность результатам интеллектуальной деятельности человека, благодаря чему в экономику были введены понятия человеческого капитала – Дж. Минсер (1958) [29]. В результате, в 70-х годах XX века был предложен подход относительной депривации, основанный на оценке относительного уровня бедности исходя из обычного, «среднего» уровня жизни. Одним из основателей этого подхода считается П. Таунсенд, который определил, что люди являются богатыми или бедными по отношению к тому, какая доля доступных для всех членов общества ресурсов доступна и для них [33]. То есть если человек не имеет ресурса для жизни на уровне, считающимся обычным и широко принятым в обществе, тогда его можно считать бедным [32].

Другой подход к бедности предлагал А. Сен, во многом связывая его с понятием человеческого развития, что позволяет рассмотреть бедность уже не сквозь призму экономико-социологического вектора, а с позиции политических взглядов.

Политический вектор

В основе идейных работ А. Сена лежит понимание, что развитие – это «процесс расширения реальных прав и свобод, которыми пользуются члены общества» [9. С.21]. Он многочисленно доказывает этот тезис на примере таких социальных проблем, как бедность и голод, предлагая взгляд на эти явления не с позиции теории доходов, а с позиции правового доступа к продукту и, как следствие, к процессам распределения. Так, «голодание...это не признак отсутствия достаточного количества продовольствия вообще...способность индивида иметь в своем распоряжении продовольствие...зависит от отношений собственности, которые регулируют владение и пользование в данном обществе» [8. С. 187]. В результате бедность и голод обуславливается различием в пра-

вах получения с точки зрения участия в распределении, основываясь на возникших отношениях собственности, т.е. относительно имеющихся политических свобод.

Связь политических свобод и гражданских прав представлена А. Сеном на примере анализа голода в демократических странах: «при демократии не бывает голода... в демократической стране, какой бы бедной она ни была, никогда не случалось массового голода» [9. С. 69]. Данный тезис иллюстрирует положительное влияние такой политической свободы как демократическое устройство на экономическую свободу в виде права не голодать и на свободу (как право) выживать.

Таким образом, в основе развития у Сена лежит расширение прав и свобод, которые, в свою очередь, определяют реальные условия жизни населения, а значит, детерминируют человеческое развитие («реальные условия жизни, которых людям удалось достичь... или в более широком аспекте, свобода, способствующая достижению тех реальных условий жизни, которые человек имеет все основания ценить» [9. С. 91]).

Говоря о равенстве прав в ключе А. Сена, можно заметить отголоски античных взглядов на предмет умеренности во всем. Так, например, Платон в контексте распределения и бедности утверждал: «И от бедности, и от богатства – хуже становятся как изделия, так и сами мастера» [6]. Тогда богатство в отсутствие умеренности перестает восприниматься как благо [14].

В пользу данных взглядов говорят и многие современные исследования. Некоторые ученые связывают бедность с неравенством, видя в последней политические корни. В основе таких идей лежит призыв к перераспределению ресурсов и к справедливому налогообложению, что представляется необходимым для достижения баланса в экономике и решения проблемы неравенства [27]. Другие авторы связывают политические аспекты бедности с политической нестабильностью [25], влияние которой проявляется, в частности, в двух аспектах. Прежде всего, политическая неопределенность как неопределенность в отношении государственной политики приводит к снижению накоплений как физического, так и человеческого капитала, что, впоследствии, ведет к сокращению инвестиций. Низкий уровень инвестиций, в свою очередь, замедляет экономический рост, что способствует увеличению уровня бедности. С другой стороны, политическая нестабильность также

стимулирует неравенство доходов, что дает новый толчок к развитию бедности как проблемного явления [25].

В качестве альтернативного взгляда на бедность в продолжении идей А. Сена можно предложить подход к определению бедности через оценку виктимности.

Виктимность, по мнению Б. Мендельсона, означает «состояние, факт или свойство быть жертвой». Несмотря на то, что многие авторы предпочитают понимать виктимность через оценку уровня преступности [4;30], в рамках данной статьи такой подход представляется недостаточным, так как он не проводит четкого разделения между преступником и жертвой и не отражает в полной мере взаимоотношения между ними. В результате индивид может и не осознавать своего «жертвенного» положения при том, что над ним было совершено преступление. Тогда виктимность оказывается напрямую связана с правосознанием. Примером данного тезиса является нарушение прав и свобод гражданина, узаконенных в Конституции Российской Федерации, в случае, если: 1) человек не знает о своих правах и, соответственно, не понимает, что стал жертвой преступления; или 2) права человека нарушаются не открытым, а скрытым образом. В совокупности это поднимает вопрос о тождественности понятий виктимности и жертвы как с юридической, так и психологической точки зрения.

Об этом, в частности, пишет Н.В. Сплавская (2015). Результаты ее исследования указывают на проблему развития правового нигилизма как «особой формы мироощущения и социального поведения, выражающейся в полном неверии в потенциальные возможности права». В основе правового нигилизма лежит осознание индивидом собственной незащищенности. По данным исследования, 91% респондентов убеждены в собственной виктимности [11].

Определяя «преступление» как «конфликт преступника и потерпевшего, возникающий тогда, когда его участники ощущают себя несправедливо обделенными» [11. С. 26], Н.В. Сплавская приходит к выводу о том, что большая часть правонарушений обусловливается не дефицитом материальных благ, а дефицитом правовой и нравственной культуры преступников и потерпевших.

Рассматривая бедность с позиции концепции возможностей А. Сена, можно говорить о влиянии государства на уровень виктимности человека. Это вопросу, в частности, посвящено исследование Марковой

О.А. (2019) по анализу детерминант криминальной виктимизации населения Забайкальского края. Результаты позволили определить уровень удовлетворения основных социально-экономических потребностей (безработица, криминализация, социально-культурная деградация, барьеры для развития производства и т.д.) в качестве фактора виктимизации населения [5].

Тогда, опираясь на понимание бедности через права и свободы человека, можно предложить следующее определение бедности в контексте политического вектора: бедность – это виктимное состояние человека, определяющее его невозможность реализовывать собственные, прежде всего, гражданские права.

Психологический вектор

Психологический вектор в отношении к рассматриваемой проблеме находит свое выражение в субъективной оценке бедности и является логичным продолжением исследования данного феномена на фоне растущего значения человеческого фактора. В основе психологического направления к оценке бедности лежит принцип социального сравнения, который, с одной стороны, базируется на явлении «социальной зависти» и, как следствие, на ощущении социального обеднения [3], но, с другой стороны, отражает уровень выставляемых людьми границ потребления, исходя из собственного жизненного опыта (по принципу довольствоваться малым). Тогда можно говорить о психологическом векторе как о подходе к оценке бедности «снизу-вверх».

Несмотря на то, что субъективную оценку бедности часто связывают с политической устойчивостью проводимых реформ [1], этот подход активно применяется в различных исследованиях [23;31]. И если раньше, например в Нидерландах, субъективная оценка бедности рассчитывалась через черту бедности по ответам респондентов на вопрос о минимальном доходе, необходимом для достижения достаточного образа жизни как функции от настоящего дохода опрошенных [12], то сегодня этот подход усложняется. В частности, некоторые авторы предлагают включать в анализ такие индикаторы, как: класс, структура семьи, стабильность дохода и отношение к будущему исследованиях [23].

Другой взгляд на бедность с позиции психологического вектора предлагают Дженкс К. (1992), Беннтрланд М. (2004), рассматривая данное явление с позиции бихе-

виористского подхода. Тогда бедность порождается и определяется поведением самих индивидов, которые, по мнению представителей этого подхода, занимаются контрпродуктивной деятельностью или относятся к таким группам риска, как, например, безработные [17;22]. Исходя из такой точки зрения, учитывая процессы социализации, бедность возрастает с распространенностью людей с демографическими характеристиками, обуславливающими их контрпродуктивное поведение. По мнению бихевиористов, например, расовые различия в бедности возникают из-за непропорционально большого количества проблемного поведения среди расовых меньшинств [18]. В результате для сокращения бедности необходимо уменьшение численности людей, участвующих в таком поведении [26].

В рамках такого подхода можно говорить о роли культурного фактора, детерминирующего образ жизни человека, включая паттерны поведения в определении бедности. Речь идет о «культуре бедности». Воронков В.М. и Фомин Э.А., исследуя данный феномен в России, приходят к выводу о том, что бедность является не только результатом внешних условий и обстоятельств, но и в меньшей степени следствием ментальной инерционности и внутренней неготовности населения к другим, неизвестным ранее способам жизнедеятельности [2].

Третья грань психологического вектора понимания бедности отражена в анализе виктимности. При этом о виктимности здесь также стоит говорить в двух контекстах: как об индивидуальной виктимности, так и о «культуре жертвоприношения».

С одной стороны, вопреки острой критике перекладывания ответственности с преступника на жертву, виктимность и ее психологические аспекты являются предметом многих научных исследований. Многие из современных трудов включают в себя анализ взаимосвязи ряда личных качеств человека и фактом преступления.

Так, в работе Райт М. и Вахса С. (2019) была эмпирически доказана связь между чувством одиночества и принадлежности к школе с кибер-виктимностью [34]. Ассинк М. (2019) при исследовании факторов, детерминирующих риск виктимизации сексуального насилия над детьми, пришел к выводу, что росту виктимности по данному направлению, помимо прочего, способствуют такие факторы, как: проблемы воспитания, факт ненуклеарности семьи, проблемы с коммуникацией в виде социальной изоля-

ции, проблемы со здоровьем (психическим и/или физическим) и ряд других характеристик, в том числе пол [16]. К другим рассматриваемым факторам виктимности также относят психопатологию [21], чувствительность к отказам (как страх быть отвергнутым) [24].

Учитывая субъективную оценку жизни индивида, разный человеческий опыт, рассмотрение индивидуально-психологической виктимности через имеющийся уровень правосознания, который, в свою очередь, зачастую определяется уровнем образования, представляется логичным. Тогда виктимность должна оцениваться не только по уровню преступлений, но и с включением в анализ субъективной оценки собственной виктимности – по аналогии с исследованием Н.В. Сплавской (2015) [11].

Другой аспект – массовой виктимности – находит свое отражение в становлении «культуры жертвоприношения». По мнению Кэмпбелла Б. и Мэннинга Дж. (2014), в основе этой культуры лежит категорическое настаивание субъектов на собственной виктимности, нацеленное на повышение своего морального статуса [20]. Положительное подкрепление в виде угнетения собственных угнетателей (т.е. преступники становятся жертвами) лишь стимулирует людей снова обращаться к статусу жертвы. В результате речь идет не о достижении равенства (например, в правах), а о получении привилегий [13]. Об этом, в частности, писал О. Зур, отмечая, что, «заявляя о статусе жертвы и возлагая всю вину на других, человек может достичь морального превосходства» [35]. Более того, жертва, апеллируя к правовой системе, требует выплаты компенсации, которая фактически приобретает форму ренты от наличного статуса «жертвы» [13].

Таким образом, психологический вектор к пониманию бедности имеет тесные связи с политическим и экономико-социологическим векторами. Можно предположить, что выявленная взаимосвязь обусловлена пока еще недостаточной степенью выделения психологического фактора из других обозначенных направлений, что, в свою очередь, определено растущей важностью человеческого фактора в экономике и, как следствие, только начавшимся в экономическом изучении переходом от психологии внешней (с позиции внешнего наблюдателя) к психологии внутренней (психология личности) в контексте экономических и социальных отношений.

Трилемма бедности: результаты исследования

В чем же заключается трилемма понятий бедности? Проблема кроется в явном или скрытом противоречии рассматриваемых научных подходов в контексте экономико-социологического, политического и психологического векторов. Так, если рассматривать бедность с позиции любой концепции в рамках экономико-социологического подхода, результаты не будут отражать или включать в себя подходы, предложенные в других направлениях (политический, психологический), так как в основе всех трех векторов лежат разные принципы определения бедности. Это делает невозможным сопоставление показателей.

С другой стороны, сравнивая анализируемые подходы с точки зрения виктимности, можно сказать, что рассматриваемые вектора значительно дополняют друг друга, предлагая к анализу новые грани виктимности бедного населения, которые, впрочем, ложатся в основу определений бедности. Однако возникает вопрос о взаимосвязи выявленных типов виктимности с позиции междисциплинарного подхода и об их оценке.

Можно предположить, что эта проблема будет существовать до тех пор, пока не будет разработана общая структура взаимодействия рассмотренных векторов, объясняющая их взаимное влияние, объединяющая в себе многогранность понятия «бедность» и отражающая механизмы взаимодействия разных типов виктимности по векторам и в целом.

Заключение

В ходе исследования, исходя из множественности подходов к определению бедности и, как следствие, различий в закладываемом смысле понятия, было выделено три основных научных направления развития мысли: экономико-социологический, психологический и политический векторы.

Экономико-социологический вектор рассматривает бедность с позиции экономических категорий: от монетарных теорий до подходов, базирующихся на анализе бедности по принципу «сверху-вниз», то есть в целом, в отрыве от каждого отдельного домохозяйства. Психологический вектор, напротив, исходит «снизу-вверх», опираясь, прежде всего, на восприятие отдельных субъектов. Политический вектор, в свою очередь, связывает бедность с возможностью

реализации прав человека. Исследуемые вектора также были дифференцированы по критерию виктимности. Так, в частности, в рамках анализа политического вектора было предложено следующее понимание бедности: бедность – это виктимное состояние человека, определяющее его невозможность реализовывать собственные, прежде всего, гражданские права.

Несмотря на то, что представленные векторы связаны друг с другом, они имеют в явном или скрытом виде некоторые противоречия между собой. Можно предположить, что эта проблема будет разрешена тогда, когда будет разработана общая структура взаимодействия рассмотренных векторов, объясняющая их взаимное влияние, объединяющая в себе многогранность понятия «бедность» и отражающая механизмы

взаимодействия разных типов виктимности по векторам и в целом.

Тогда в общей структуре взаимодействия рассмотренных векторов понятие бедности может быть, в общем, объединено в следующее: бедность – это сравнительная оценка человека как экономического субъекта виктимностей людей в отношении их возможности реализации прав человека. Такое определение также показывает взаимообусловленность трех источников или граней бедности.

Более того, понятно, что исследование бедности в экономико-социологическом, политическом или психологическом воззрении требует не только научного разграничения, но и дифференциации терминов на правовом уровне, в частности, в терминах бедного, нищего и малоимущего населения.

Литература:

1. Бондаренко Н.В. Интерпретация субъективных оценок личного материального благосостояния // Экономические и социальные перемены. 1997. № 6.
2. Воронков В.М., Фомин Э.А. Типологические критерии бедности // Социологический журнал. 1995. № 2.
3. Давыдова Н.М. Депривационный подход в оценках бедности // Методы социологических исследований. 2003.
4. Долгорукова И.В., Кириллов А.В., Мазаев Ю.Н. и др. Динамика виктимизации населения России: социологическая оценка // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2018. Т. 18. № 2.
5. Маркова О.А. Ковальчук Л. Б., Кошелев М.С. Детерминанты криминогенной виктимизации населения Забайкальского края // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13., № 1.
6. Платон. Собрание сочинений в четырёх томах. М., 1994 Т. 3.
7. Реклю Ж. Богатство и нищета. М., 1906.
8. Сен А. Политическая экономия голода. В кн. Великий незнакомец: крестьяне и фермеры в современном мире. М., 1992.
9. Сен А. Развитие как свобода. М., 2004.
10. Спенсер Г. Социальная статика. Киев, 2013.
11. Сплавская Н. В. Правосознание молодежи как фактор повышенной виктимности // Виктимология. 2015. № 3.
12. Сычева В.С. Измерение уровня бедности: история вопроса // Социологические исследования. 1996. № 3.
13. Фишман Л.Г. Жертва и рента // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 44.
14. Чалов И.В. Вопросы богатства и бедности в Античной философии // Вестник ТвГУ. Серия "Философия". 2011. № 2.
15. Ярошенко С. Теоретические модели бедности // Рубеж (альманах социальных исследований). 1996. № 8-9.
16. Assink M., van der Put C. E., Meeuwse M. W. C. M. et al. Risk factors for child sexual abuse victimization: A meta-analytic review // Psychological Bulletin. 2019. Vol. 145. № 5.
17. Bertrand M, Mullainathan S, Shafir E. A behavioral economics view of poverty // American Economic Review. 2004. № 94.
18. Brady D. Theories of the Causes of Poverty // Annual Review of Sociology. 2019. № 45.
19. Booth Ch. Life and labour of the people in London. L.: Macmillan & Co., 1903-04. Vol. 17 (final).
20. Campbell B., Manning J. Microaggression and moral cultures // Comparative sociology. 2014. Vol. 13.
21. Daigle L.E., Harris M.N., Teasdale B. Psychopathic Traits and Victimization: What Mechanisms Mediate the Relationship? // Criminal Justice and Behavior. 2020. Vol. 47. № 7.
22. Durlauf S.N. Poverty Traps. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. 2011.

23. Duvoux N., Papuchon A. Subjective Poverty as perceived lasting social insecurity: Lessons from a French survey on poverty, inequality and the welfare state (2015-2018). International Inequalities Institute. The London School of Economics and Political Science. 2019. Working paper 36.
24. Gao S, Assink M, Liu T. et al. Associations Between Rejection Sensitivity, Aggression, and Victimization: A Meta-Analytic Review // *Trauma, Violence, & Abuse*. 2021. Vol. 22. № 1.
25. Iram S., Hafiz M.A., Majeed M.T. Impact of political instability on economic growth and income inequality // *Pakistan Business Review*. 2019. Vol. 20. № 4.
26. Jencks C. *Rethinking Social Policy*. New York: Harper. 1992.
27. McCloskey S. Poverty is a Political Choice: A UN Rapporteur Has Delivered a Withering Critique of the International System Policy and Practice // *A Development Education Review*. 2020. № 31.
28. Mendelsohn B. The Origin of the Doctrine of Victimology // *Excerpta Criminologica*. 1963. № 3.
29. Mincer J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution // *Journal of Political Economy*. 1958. Vol. 66. № 4.
30. Morgan R.E., Truman J.L. Criminal Victimization. Bureau of Justice Statistic. 2020. NCJ 255113. Criminal Victimization, 2019.
31. Mysíková M., Želinský T., Garner T., Fialová K. Subjective Income Poverty and Equivalence Scales in Eastern vs Western European countries. IARIW-HSE. 2019.
32. Townsend P. *Poverty in the United Kingdom*. Berkeley: Univ. of California, 1979.
33. Townsend. P. The Meaning of Poverty // *The British Journal of Sociology*. 2010.
34. Wright M.F., Wachs S. Adolescents' Psychological Consequences and Cyber Victimization: The Moderation of School-Belongingness and Ethnicity // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2019. Vol. 16. № 14.
35. Zur O. Rethinking «Don't Blame the Victim»: Psychology of Victimhood // *Journal of Couple Therapy*. 1994. № 4 (3/4).

«POVERTY» TRILEMMA THROUGH VICTIMIZATION CONCEPT

Introduction: *The concept of poverty is multifaceted. It develops along with the idea of growing importance of the individual in economic relations. Considering approaches to poverty in the context of various vectors of understanding, we can identify three main scientific directions of thought development: economic-sociological, psychological and political vectors. The paper considers the main features of the above-mentioned approaches with their contradictions and with special focus on the role of victimization within the vectors.*

Materials and methods: *The methodology of the work is based on the general theoretical views of Russian and foreign authors pertaining to the concept of "poverty" and its significance in economic and political science. Psychological view is also studied.*

The results of the study: *The presented vectors (economic-sociological, psychological, and political) are found to have some contradictions between them, either explicit or implicit. However comparing the approaches from the victimization point of view it is possible to say that the vectors in question complement each other, offering to the analysis new facets of victimization of the poor population which in turn go into the basis of poverty definitions. Therefore, it brings forward the question of the relationship between the identified types of victimization through*

the interdisciplinary approach's perspective and/or in terms of their assessment.

The studied vectors were also differentiated by the criterion of victimization. Thus, within the framework of the analysis of the political vector, the following understanding of poverty was introduced: poverty is a victimization state of a person, which determines their inability to use their civil rights.

It can be assumed that the contradictions found will be solved by developing a general structure of interaction of the considered vectors that explains the mechanisms of mutual influence of the considered vectors, covers all aspects of "poverty" and reflects the ways of interaction of different victimization types with respect to different vectors and/or in general.

Discussion and conclusion: *The study of poverty in economic-sociological, political or psychological perspective requires not only scientific differentiation, but also a terminological differentiation with respect to legal definitions, in particular, pertaining to the poor, very poor (almspersons) and indigent population.*

Maria V. Sergeeva,
PhD student in Economics, Analyst of the
All-Russia Research Institute of Labor of the
Ministry of Labor of Russia

Ключевые слова:

бедность, черта бедности, абсолютная
бедность, относительная бедность,
прожиточный минимум, права человека

Keywords:

poverty, poverty line, absolute poverty,
relative poverty, living wage, human rights

References:

1. Bondarenko N.V. 1997. Interpretacija subektivnyh ocenok lichnogo material'nogo blagosostojanija [Interpretation of the subjective evaluation of personal wealth]. *Jekonomicheskie i social'nye peremeny [Economic and Social Changes]*. № 6.
2. Voronkov V.M., Fomin Je.A. 1995. Tipologicheskie kriterii bednosti [Typological criteria of poverty]. *Sociologicheskij zhurnal [Journal of Sociology]*. № 2.
3. Davydova N.M. 2003. Deprivacionnyj podhod v ocenkah bednosti [Deprivation approach to poverty evaluation]. *Metody sociologicheskijh issledovanij [Methods of Sociological research]*.
4. Dolgorukova I.V., Kirillov A.V., Mazaev Ju.N. 2018. Dinamika viktimizacii naselenija Rossii: sociologicheskaja ocenka [Dynamics of victimization of the Russian population: A sociological evaluation]. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Sociologija. [RUDN Journal of Sociology]*. Vol. 18. № 2.
5. Markova O.A. Koval'chuk L. B., Koshelev M.S. 2019. Determinanty kriminogennoj viktimizacii naselenija Zabajkal'skogo kraja. [Determinants of criminogenic victimization of Transbaikal region's population]. *Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal [Russian Journal of criminology]*. Vol. 13. № 1.
6. Platon, 1994. Sobranie sochinenij v chetyrjoh tomah [Collected works in four volumes]. Moscow. Vol. 3.
7. Reklju Zh. 1906. Bogatstvo i nishheta [The rich and the poor]. Moscow.
8. Sen A. 1992. Politicheskaja jekonomija goloda [The Political Economy of Hunger: Selected Essays]. Moscow.
9. Sen A. 2004. Razvitie kak svoboda [Development as freedom]. Moscow.
10. Spenser G. 2013. Social'naja statika [Social Statistics]. Kiev.
11. Splavskaja N.V. 2015. Pravosoznanie molodezhi kak faktor povyshennoj viktimnosti [The legal consciousness of youth as a factor of their increased victimization]. *Viktimologija [Victimology Journal]*. № 3.
12. Sycheva V.S. 1996. Izmerenie urovnja bednosti: istorija voprosa [Poverty evaluation: historical approach]. *Sociologicheskije issledovanija. [Sociological Studies]*. № 3.
13. Fishman L.G. 2018. Zhertva i renta [Victimhood and rent]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofija. Sociologija. Politologija. [Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya - Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science]*. № 44.
14. Chalov I.V. 2011. Voprosy bogatstva i bednosti v Antichnoj filosofii [Wealth and poverty in ancient philosophy]. *Vestnik TvGU [Tver state University journal]*. № 2.
15. Jaroshenko S. 1996 Teoreticheskie modeli bednosti [Theoretical approached to poverty]. *Rubezh (al'manah social'nyh issledovanij) [Almanac of social research]*. № 8-9.
16. Assink M., van der Put C. E., Meeuwse M. W. C. M. et al. 2019. Risk factors for child sexual abuse victimization: A meta-analytic review. *Psychological Bulletin*. Vol. 145. № 5.
17. Bertrand M., Mullainathan S., Shafir E. 2004. A behavioral economics view of poverty. *American Economic Review*. № 94.
18. Brady D. 2019. Theories of the Causes of Poverty. *Annual Review of Sociology*. № 45.
19. Booth Ch. 1903-04. Life and labour of the people in London. L.: Macmillan & Co. Vol. 17 (final).
20. Campbell B., Manning J. 2014. Microaggression and moral cultures. *Comparative sociology*. Vol. 13.
21. Daigle L.E., Harris M.N., Teasdale B. 2020. Psychopathic Traits and Victimization: What Mechanisms Mediate the Relationship? *Criminal Justice and Behavior*. Vol. 47. № 7.
22. Durlauf S.N. 2011. Poverty Traps. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
23. Duvoux N., Papuchon A. 2019. Subjective Poverty as perceived lasting social insecurity: Lessons from a French survey on poverty, inequality and the welfare state (2015-2018). International Inequalities Institute. The London School of Economics and Political Science. Working paper 36.
24. Gao S, Assink M, Liu T. et al. 2021. Associations Between Rejection Sensitivity, Aggression, and Victimization: A Meta-Analytic Review. *Trauma, Violence, & Abuse*. Vol. 22. № 1.
25. Iram S., Hafiz M.A., Majeed M.T. 2019. Impact of political instability on economic growth and income inequality. *Pakistan Business Review*. Vol. 20. № 4.
26. Jencks C. 1992. Rethinking Social Policy. New York: Harper.
27. McCloskey S. 2020. Poverty is a Political Choice: A UN Rapporteur Has Delivered a Withering Critique of the International System Policy and Practice. *A Development Education Review*. № 31.
28. Mendelsohn B. 1963. The Origin of the Doctrine of Victimology. *Excerpta Criminologica*. № 3.

29. Mincer J. 1958. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy*. Vol. 66. № 4.
30. Morgan R.E., Truman J.L. 2020. Criminal Victimization. Bureau of Justice Statistic. NCJ 255113. Criminal Victimization, 2019.
31. Mysíková M., Želinský T., Garner T., Fialová K. 2019. Subjective Income Poverty and Equivalence Scales in Eastern vs Western European countries. IARIW-HSE.
32. Townsend P. 1979. Poverty in the United Kingdom. Berkeley: Univ. of California.
33. Townsend. P. 2010. The Meaning of Poverty. *The British Journal of Sociology*.
34. Wright M.F., Wachs S. 2019. Adolescents' Psychological Consequences and Cyber Victimization: The Moderation of School-Belongingness and Ethnicity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol. 16. № 14.
35. Zur O. 1994. Rethinking «Don't Blame the Victim»: Psychology of Victimhood. *Journal of Couple Therapy*. № 4 (3/4).

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПОДГОТОВКУ
БАКАЛАВРОВ И МАГИСТРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПОЛИТОЛОГИЯ» И
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ».

Выпускники факультета получают уникальные знания и профессиональные навыки в области управления, политики и международных отношений. Профильная специализация студентов включает такие аспекты, как право, администрирование, государственная и муниципальная служба, управление имущественными комплексами, сфера публичной политики, регулирование политических конфликтов, лоббизм, связи с государственными органами в корпорациях и мировые политические процессы. Особое внимание и время уделяется изучению студентами двух и более иностранных языков.

Факультет готовит специалистов, востребованных в различных сферах профессиональной деятельности: в органах власти и управления, в государственных корпорациях, на дипломатической и консульской службе, в международных организациях, а также в частных компаниях.

Факультет имеет обширные международные связи, позволяющие студентам проходить стажировки в крупнейших университетах мира. Сложились традиционные партнерские отношения с одним из ведущих университетов Европы, Università degli Studi di Macerata (Италия), с которым реализуются совместные и двойные программы бакалавриата, магистратуры и программа двойной аспирантуры, которая является единственной в своем роде в России.

Программы бакалавриата:

Государственное и муниципальное управление

- Управление международными проектами
- Цифровое государственное управление
- Экономическая политика
- Управление региональными проектами (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Политология

- Технологии публичной политики
- Теория политики
- Публичная дипломатия
- Национальная и региональная политика (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Международные отношения

- Мировая политика

Магистерские программы:

Государственное управление

- Управление «умными городами»
- Управление в государственных корпорациях
- Управление человеческими ресурсами

Государственные и корпоративные стратегии

- GR и бизнес-дипломатия
- Оборонная политика и управление ВПК

Международный политический консалтинг

Международное гуманитарное сотрудничество и внешние связи регионов

Магистерские программы двойного диплома:

Государственное и муниципальное управление

- Smart City Management (Seoul, South Korea)
- Digital Public Governance (Rome, Italy)
- Law, Digital Innovation and Sustainability (Rome, Italy)
- International Public and Business Administration (Macerata, Italy)

Политология

- GR and International Lobbying (Florence/Rome, Italy)
- Political Consulting and International Relations (Pisa, Italy)
- Russian Policies Studies (MSU, Moscow, Russia)
- Post-Soviet Public Policy (MSU, Moscow, Russia)

Международные отношения

- External Relations of Regions (Cagliari, Italy)

Телефон для справок:
(495) 229-54-37

Вниманию авторов журнала:

Лицензионный договор о предоставлении права использования произведения в журнале «Право и управление. XXI век» заключается в устной форме (согласно п. 2 статьи 1286 четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации).

Использование произведения включает в себя также размещение произведения в соответствующих (научных и библиотечных) электронных базах данных.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации
от 29.12.2010 № 436-ФЗ данная продукция не подлежит маркировке.

Зарегистрировано
в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)
Регистрационный номер
ПИ № ФС77-72205 от 24.01.2018 г.

Адрес издателя:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Адрес редакции:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Тел.: (495) 234-83-62
E-mail: mgimo.pravo@mail.ru

Напечатано в Отделе ОП и МТ МГИМО МИД России
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
Печать цифровая. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 10,12.
Подписано в печать 25.06.2021 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 50 экз. Заказ № 716

Материалы, опубликованные в журнале, могут быть использованы
в других изданиях только с разрешения редакции,
при этом ссылка на журнал «Право и управление. XXI век»
обязательна