



Volume 20
№ 4 (73) 2024

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. – доктор юридических наук, Россия

Фабрицио Д'Ашенцо – профессор Римского Университета Сапиенца, Италия

Ван Чэньсин – ведущий научный сотрудник Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Китайской академии общественных наук, заместитель генерального секретаря Всекитайской ассоциации по изучению России, Восточной Европы и Центральной Азии, Китай

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

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

Грибанов Д.В. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права 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 государственного регулирования, доктор юридических наук, профессор, Россия

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

Иншакова А.О. – заведующий кафедрой гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, Россия

Камолов С.Г. – профессор кафедры управления активами МГИМО МИД России, доктор экономических наук, доцент, Россия

Краснов Ю.К. – доктор юридических наук и доктор исторических наук, Россия

Хосе А. Моранде Лавин – Институт 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

Душан Павлович – доктор, факультет политических наук Белградского университета, Сербия

Потьер Тим – 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. – заведующий кафедрой государственного регулирования МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

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

Тяаги Парул – Ph.D. (менеджмент), преподаватель кафедры иностранных языков экономического факультета Российского университета дружбы народов, Россия

Доктор Герхард Шнайдер – профессор международного менеджмента и политической экономики, Ph.D. in Political Science, Лондонский университет Лафборо, Великобритания

Энтин М.Л. – заведующий кафедрой интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО

корректор – Т.М. Срапян

компьютерная верстка – Д.Е. Волков

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

- 3 С.П. Артеев
Субнационализация как мегатренд:
политическое развитие после Вестфалья
- 15 Л.Р. Рустамова
Гуманитарный кризис в секторе Газа,
его влияние на мирный процесс на Ближнем Востоке
и гуманитарную сферу мировой политики

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

- 28 В.В. Субочев
Правовая политика современной России
в сфере патриотического воспитания:
содержание и ключевые приоритеты
- 38 Е.А. Кремянская, Т.О. Кузнецова
Экстерриториальность действия
конституционных норм в США:
взгляд с конституционно-правового ракурса
- 50 Т.Д. Артеменко
Контрольные (надзорные) полномочия
Евразийской экономической комиссии
и Европейской комиссии:
сравнительно-правовой аспект
- 68 Т.А. Зезюлина, Н.А. Горшкова
Понятие и признаки
дистанционных преступлений
- 76 Е.Г. Умрихина
Правовое регулирование отношений
по социальному обеспечению в актах МОТ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

- 86 И.А. Стрелец
Влияние цифрового разрыва на развитие сетевых
рынков (на примере рынка видеосервисов)
- 94 Н.Б. Помозова, Ли Чжунюань,
Е.А. Старикова, А.В. Дубовская
Особенности экономического сотрудничества России
и Китая на современном этапе: взгляд ученых
и общества
- 104 Е.Д. Кузнецова, А.А. Витязева
Устойчивое развитие и безопасность:
основные проблемы достижения ЦУР 16

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

- 117 А.Г. Боярко
Современные информационно-коммуникационные
механизмы адаптации иностранных трудовых
мигрантов в России



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

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

EDITORIAL BOARD:

- Franchesco Adornato** – Professor, Rector, University of Macerata, Italy
Tatyana A. Alekseyeva – Head of the Department of Political Theory, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Philosophy, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Tatyana Yu. Ampleeva – Doctor of Law, Russia
Fabrizio D'Ascenzo – Professor, 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; Deputy General Secretary 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, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, 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, Professor, Head of the Department of State and Law, 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 Governmental Regulation, 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
Agnessa O. Inshakova – Head of the Department of Civil and International Private Law, Volgograd State University, Doctor of Law, Professor, Russia
Sergei G. Kamolov – Professor, Department of Asset Management, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Russia
Yu. K. Krasnov – Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Russia
Jose A. Morande Lavín – 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 Strategic Development, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Russia
Dušan Pavlović – Doctor, Professor, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia
Potier Tim – 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 – Head of the Department of Governmental Regulation, 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 – Ph.D. in Management, Assistant Lecturer, Department of Foreign Languages, Faculty of Economics, Peoples' Friendship University of Moscow, Russia
Dr. Gerhard Schnyder – Professor of International Management and Political Economy, Ph.D. in Political Science, Loughborough University London, United Kingdom
Mark L. Entin – Head of the Department of Integration and Human Rights 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

POLITICAL ISSUES OF INTERNATIONAL RELATIONS

- 3 **Sergey P. Arteev**
Subnationalization as a Megatrend:
World Development after Westphalia
- 15 **Leili R. Rustamova**
The Humanitarian Crisis in the Gaza Strip, its Impact
on the Peace Process in the Middle East
and the Humanitarian Sphere of World Politics

LAW IN THE MODERN WORLD

- 28 **Vitaly V. Subochev**
Legal Policy of Modern Russia
in the Sphere of Patriotic Upbringing:
Content and Key Priorities
- 38 **Elena A. Kremyanskaya, Tamara O. Kuznetsova**
Extraterritoriality of the Application
of Constitutional Norms in the USA:
a View from a Constitutional and Legal Perspective
- 50 **Timofei D. Artemenko**
Control (Supervisory) Powers of the Eurasian Economic
Commission and the European Commission:
Comparative Legal Aspect
- 68 **Tatyana A. Zezyulina, Natalya A. Gorshkova**
The Concept and Signs of Remote Crimes
- 76 **Elizaveta G. Umrikhina**
Legal Regulation of Relations on Social Security
in ILO Instruments

THE TOPICAL ISSUES OF WORLD ECONOMY

- 86 **Irina A. Strelets**
The Impact of the Digital Divide
on the Development of Network Markets
(Using the Example of the Video Services Market)
- 94 **Natalia B. Pomozeva, Li Zhongyuan,
Evgeniya A. Starikova, Anna V. Dubovskaya**
The Particularities of Russian-Chinese Economic Cooperation
at the Present Stage: Scientists and Society's Opinions
- 104 **Ekaterina D. Kuznetsova, Anna A. Vityazeva**
Sustainable Development and Security:
Key Challenges to Achieving SDG 16

ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 117 **Alexander G. Boyarko**
Modern Information and Communication Mechanisms
for Adaptation of Foreign Labor Migrants in Russia

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

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

СУБНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ КАК МЕГАТРЕНД: ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСЛЕ ВЕСТФАЛЯ

Сергей Артеев*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-3-14



Введение. Трансформация мироустройства является одной из магистральных тем политических исследований, начиная с 1990-х гг. Тем не менее, доминирующие подходы отличается определенная одномерность. В научном и экспертном дискурсе преимущественное внимание уделяется перспективам формирования новой конфигурации великих держав на мировой арене, то есть новой итерации миропорядка на основе государственно-центричной (Вестфальской) парадигмы. Между тем в последние тридцать-пятьдесят лет, помимо существенного изменения мирополитической акторной линейки, само государство претерпевает глубокие структурные изменения, а вслед за этим новое качество приобретают и другие акторы. И важный элемент этой институциональной динамики государств сопряжен с процессами субнационализации, под которой можно понимать усиление политической субъектности субнациональных регионов и местных сообществ. И это имеет не только внутривнутриполитическое, но и всё более осязаемое международно-политическое измерение. Как субнациональный фактор (субнационализация) влияет на трансформацию мироустройства и проблему развития?

Материалы и методы. В качестве материалов используются данные из разных политико-географических ареалов и разных сфер субнациональной политической активности. Представленная линейка примеров призвана продемонстрировать значимость субнационального фактора в самых разных обществах и непохожих друг на друга государствах. Важно подчеркнуть, что субнационализация не является западным феноменом, как это часто по инерции подаётся в научном дискурсе. Также субнационализация всё менее привязывается к федерализму как наиболее подходящему ей типу государственного устройства. Теоретико-методологическая база исследования состоит из акторного подхода и компаративного метода для сравнения процессов в разных субнациональных регионах. Также применяются элементы теории транснационализации и теории идентичности.

* **Артеев Сергей Павлович**, кандидат политических наук, научный сотрудник, Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, Москва, Россия
e-mail: artsp7@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0003-4335-2850

Результаты исследования. Субнационализация – явление связанное, но не сводящееся к регионализации. Субнационализация связана с проблемой глобального и странового социально-политического развития. Кризис многочисленных программ устойчивого развития порождает альтернативные концепты, которые также находятся под влиянием субнационального фактора.

Обсуждение и заключение. Автор приходит к выводу, что субнационализация – самостоятельный феномен и тренд, который необходимо принимать во внимание при анализе текущих процессов и проектировании сценариев развития мира. В то же время субнационализация соотносится с проблемой развития бинарным образом, являясь и ресурсом, и инструментом. И социально-политическое развитие конкретных обществ, и мирополитическая эволюция во всё большей степени будут опираться на субнациональный фактор.

Введение

Трансформация мироустройства является одной из основных тем политических исследований, начиная с 1990-х гг. Тем не менее, доминирующие подходы отличает определенная одномерность. В научных исследованиях доминирует Вестфальский подход – преимущественное внимание уделяется перспективам новой конфигурации основных держав на мировой арене, старым и новым принципам и правилам, нормам, ценностям. Предполагается или фиксируется переход от моноцентричной модели во главе с США к сложным биполярным (G2, США и Китай, США+Европа и Китай) или полицентричным схемам, где более весомая роль закрепляется за Китаем, Индией, Россией, Бразилией, ЕС как консолидированным международно-политическим целым и другими центрами силы. Между тем в последние тридцать-пятьдесят лет само государство как ключевой субъект международной жизни со времен формирования Вестфальской политической модели мира в середине XVII в. и интегрирующий общество институт претерпевает глубокие структурные изменения [1]. И важный элемент этой внутренней динамики государств сопряжен с процессами субнационализации, которые оказывают влияние и на внешнюю, и на внутреннюю политику. Проблема развития также находится под влиянием субнационального фактора, причём как у традиционалистов-реалистов (доминирующей группы, опирающейся на реализм как теорию международных отношений и государство как главный и в основных чертах незыблемый актор и институт, вокруг которого выстраивается вся политическая конфигурация), так и тяготеющих к иным теоретико-методологическим парадигмам

исследователей. Отсюда вытекает закономерный вопрос: как субнациональный фактор (субнационализация) влияет на трансформацию мироустройства и на социально-политическое развитие общества?

Исследование

Субнационализация: научный дискурс, терминология, типология. Научный дискурс по субнациональной проблематике отличается "растворенность" во множестве смежных предметных полей. Он вращается вокруг комплекса концептов: регионализм, федерализм (вместе с автономизацией), деволюция, субсидиарность, демократия, парадипломатия. Однако значение субнационализации для социально-политической эволюции, для трансформационной динамики мироустройства выходит за пределы каждого из указанных направлений.

Регионализм и регионализация являются одним из дискурс-формирующих столпов субнациональной проблематики [2, 3, 4]. Регионализм распадается на два больших предметных поля – одно из них связано с внутригосударственным балансом между Центром и периферией [5], другое – с межгосударственным взаимодействием и, по сути, смыкается с интеграцией или трансрегионализмом как особым сектором межгосударственного поля регионализма [6]. Эти поля отчасти пересекаются в парадипломатии [7]. Проблема *федерализма* [8, 9] создает возможности для углубленного междисциплинарного политико-юридического анализа. Вопросы *субсидиарности* [10, 11], *деволюции* [12, 13], *оптимизации моделей государственного управления* [14] в качестве самостоятельных явлений претендуют на зонтичный статус для всех обозначенных терминов, кроме демократии. *Демократия*

или точнее корреляция демократии с типом государственного устройства и властных отношений внутри государства подробным образом анализируется в работах по эволюции политических систем государств [15, 16] и парадипломатии (под которой понимаются транснациональные связи субнациональных регионов) стран Запада, России и Глобального Юга [17, 18, 19, 20, 21]. Все эти связанные и отчасти взаимозаменяемые понятия - демократия, регионализм и регионализация, деволюция, субсидиарность демократия - по большому счету объединяет *деконцентрация власти* по органам управления и административно-территориальным уровням. Однако преобладающий в научном дискурсе ракурс связан с конкретными страновыми кейсами. Между тем субнационализация стала общемировым трендом, одной из направляющих политического развития и составным элементом формирующейся структуры мироустройства.

Субнационализация и регионализация: общее и отличия. Субнационализация - процесс приобретения нового политического качества субнациональными регионами (и иногда и местными сообществами - муниципиями), которые наиболее близки к государству по своим функционально-ролевым и атрибутивным характеристикам, получения ими сильной политической субъектности за счет возможности формировать разноуровневую политическую повестку по широкому кругу вопросов. Это авторское понимание, которое не является общепринятым, но выделение субнационализации в качестве отдельного термина призвано обратить внимание академического сообщества на тенденции, которые ускользают от взора, если оперировать только устоявшимися концепциями и понятиями. Субнационализацию можно рассматривать как особую разновидность регионализации, однако её позиционирование в качестве нового концепта обусловлено тем, что предметное поле и генезис субнационализации не укладывается целиком в регионалистские концепции. В отличие от регионализации (когда речь идет о субгосударственных регионах), субнационализация не привязана к типу государственного устройства или типу политического режима. Также важный момент, отличающий субнационализацию от классической регионализации, связан с тем, что субнационализация не сводится к экономической

межрегиональной или трансграничной интеграции в том или ином виде. Более того, субнационализация может обойтись и вовсе без экономического компонента в качестве основной направляющей процесса. Кроме того, субнационализация не обязательно направлена на формирование какого-то общего пространства. Таким образом, наблюдается частичное перекрытие предметных полей субнационализации и регионализации, но выделение субнационализации в качестве самостоятельного концепта обосновано, прежде всего, его преобладающей политической спецификой. Помимо этого, внутригосударственная регионализация обычно увязывается с регионом как уровнем ниже государственного/национального, но выше местных сообществ (муниципального). Однако субнационализация - это всё, что ниже национального уровня, при этом речь не только о региональных властях и местном самоуправлении, но о более широкой линейке акторов - бизнес-сообществах, третьем секторе и других. Таким образом, регион выступает как политический контейнер, комплексный, полифоничный актор.

Также представляется необходимым пояснить наиболее важные для темы исследования иные термины. *Мироустройство* - это модель организации политической жизни международного сообщества. *Трансформация мироустройства* - процесс изменения сущностных характеристик, принципов политической жизни на всех уровнях, качественное преобразование политической активности. Это проявляет себя и в расширении линейки мирополитических акторов, и в появлении таких явлений, как гуманитаризация международно-политической сферы, и в новом прочтении концепта суверенитета (не только право, но обязанность)¹). *Развитие* - процесс качественного преобразования субъектов и среды, результатом которого является обновление общества во всех основных сферах.

Следует отметить, что в отличие от политических процессов национального, международного и глобального уровня субнациональные процессы носят более прикладной характер, ближе к «земле». Субнациональная политика плотно привязана к текущим потребностям жизни общества на конкретной территории. В таких условиях проблема развития приобретает "полевой", конкретно-обусловленный характер.

¹ Responsibility to Protect. Key Documents. - UN. URL: <https://www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml> (accessed 02.02.2023).

Субнационализация - это форма конвергенции внешнеполитического и внутриполитического. Политика во всё большей мере не может быть исключительно международной, или исключительно внутренней, то есть политика девестфализируется, в каком-то смысле возвращается к античным практикам. Соответственно суверенитет XXI в., несмотря на свой "звездный" статус в официальном дискурсе консервативных/правопопулистских сил по всему миру, находящихся в восходящей фазе, имеет мало общего с его вестфальским эталоном. Конфликты последнего времени по своим причинам и развитию - от Арабской весны до Украинского кризиса - это проявления кризиса вестфальской трактовки суверенитета. Стандартные дихотомии «своё/чужое», «внутреннее/внешнее» в политическом поле всё менее различимы. Отсюда тема «вмешательства во внутренние дела» как один из важных конфликтогенных политических триггеров, который регулярно резонирует по тем или иным поводам в последние 10-15 лет.

Периодизация субнационализации:

- Прото-волна (до середины XX в.): вольные города (Данциг), доминионы (Канада, Австралия);
- Первая волна (развитие страны Запада - США, Канада, Германия; вторая треть XX в.): регионализация, интеграция на основе демократии и либеральных ценностей;
- Вторая волна (бывшие государства социалистического блока, 1990-е гг.): демократический транзит государств бывшего соцлагеря, стремление к интеграции в общество западных стран;
- Третья волна (Не-Запад/Глобальный Юг, XXI в.): рост новых центров силы, усиление политической роли субнациональных регионов как инструмента усиления конкурентоспособности.

Субнационализация первой трети XXI века принципиально отличается тем, что «утратила» связь с типом политического режима. В автократиях, как их принято именовать в политической науке (альтернативный понятийно-категориальный аппарат не выработан), субнационализация получает мощное развитие, что связано с абсорбацией субсидиарных механизмов многими недемократическими государствами. В отличие от Запада, в этом случае деконцентрация власти не имеет ценностной подоплёки, а функциональна, то есть является инструментом без идейного ядра.

Генезис субнационализации имеет сложный характер. И не существует единого стандартного трека, ведущего к ней. Однако эта тенденция носит общемировой характер и демонстрирует устойчивость на протяжении последних 50-60 лет. К числу основных параметров запуска и реализации субнационализации относятся:

- демократический тип правления или проведение глубоких демократических реформ, как это было в СССР на финальном этапе перестройки;
- федеративное государственное устройство (реальное, а не номинальное);
- наличие этнокультурной и религиозной/конфессиональной неоднородности (бывшая Югославия, бывший Советский Союз, Канада, Соединенное Королевство);
- экзистенциальные вызовы (риск развязывания или эскалации конфликта; пандемия COVID-19; роль региональных и местных властей в ряде российских и украинских областей на фоне проведения СВО РФ на Украине);
- участие государства в масштабных интеграционных проектах (ЕС);
- успешная экономическая модернизация, которая неизбежно «цепляет» социально-политическую сферу (КНР с 1980-х гг.).

Типы субнационализации:

- демократическая (преимущественно Запад);
- технократическая (преимущественно не-Запад);
- смешанная (РФ в 1990-е гг., РФ в период пандемии COVID-19 и после начала СВО, когда военно-силовая составляющая в региональной политике резко возросла).

И хотя субнационализация отчетливее всего и фиксируется в евроатлантическом политико-географическом ареале, аналогичные процессы проявляются повсеместно. Таким образом, субнационализация как усиление политической субъектности внутригосударственных административных единиц - процесс универсальный, не связанный напрямую с вестернизацией как распространением западных политико-экономических моделей по миру. Субнационализация с точки зрения общественного развития - явление нейтральное. В зависимости от обстоятельств субнационализация может как способствовать общественному развитию, так и создавать дополнительные стимулы для конфликтов. Например, субнационализация РФ 1990-х гг. позволила сгладить остроту национального вопроса, де-

зинтегрировавшего Советский Союз в конце 1980-х гг. В то же время субнационализация Каталонии и других автономных регионов Испании привела к разделению общества как на региональном, так и на общенациональном уровне по вопросу о целесообразности независимости крупнейшего испанского региона. Более того, процессы субнационализации в Испании активно проецируются и на наднациональное политическое поле ЕС. Интересный феномен – сепаратистские очаги в европейских государствах стремятся получить независимость, но в то же время в случае успеха стремятся максимально быстро войти в ЕС.

Субнациональный фактор и аспекты социально-политического развития

В ходе длительной эволюции типов государственного устройства происходит поиск наименее болезненных институциональных решений в сфере территориально-политических проблем управления. Одним из таких относительно универсальных решений к началу XXI в. стала модель *деконцентрации властных полномочий*, при реализации которой субнациональные и локальные сообщества (через институты органов местного самоуправления) расширяют свои управленческие возможности. Деконцентрация многообразна по своим проявлениям и необязательно сопряжена с формальным изменением политико-правовых опор, типа государственного устройства. Хотя при этом тренд на федерализацию заметен в некоторых государствах, например, в Великобритании. Там, где вопрос об изменении типа государственного устройства не стоит в повестке дня, регионы и локальные территориальные образования тоже получают больше полномочий. Так происходит во Франции в последние десятилетия.

Субнационализация проявляется в самых разных аспектах политического процесса, но наиболее значимыми и заметными выглядят следующие измерения:

- экология, климат, технологии;
- парадипломатия;
- экстраординарные ситуации (COVID-19 и чрезвычайные меры);
- жесткая сила и субнациональные регионы (Украинский кризис);
- миграция;
- финансы.

Экология, климат, технологии: голос регионов

Экологическая и климатическая повестки являются одними из базовых составляющих, формирующих усилия международного сообщества. Однако международное сообщество всё больше субнационализируется. Регионы и города выступают в качестве самостоятельных политических субъектов на площадках ООН по этой проблематике. Это обусловлено невозможностью достичь заявленных целей устойчивого развития, опираясь только на межгосударственный формат. Очевидно, что иерархии и вертикали гораздо хуже пригодны для климатических и иных "зеленых" инициатив, чем сети и горизонталь². Политическая субъектность субнациональных регионов и городов проявляет себя в том, что они вырабатывают и реализуют свои собственные экологические и климатические стратегии [22].

Бурное развитие технологии искусственного интеллекта обусловило необходимость нормативно-правового регулирования. И в этом вопросе субнациональные власти в ряде случаев занимают проактивную позицию, в чём-то опережая национальные правительства. Именно так происходит в землях Германии [23], хотя результаты вызывают вопросы.

Так или иначе, но очевидно, что субнациональные акторы больше не находятся на периферии по сложным вопросам мирополитической повестки. И их встроенность в международные и наднациональные структуры возрастает, что выходит за границы парадипломатии как вспомогательного направления государственной внешнеполитической активности. Теперь субнациональные регионы становятся структурными элементами новой конструкции мировой политики.

Парадипломатия: перпендикулярный вектор

Формирование и активное развитие парадипломатии как возможности для субнациональных регионов осуществлять свои внешние связи в научном дискурсе традиционно относят ко второй половине XX в. Тем не менее генезис парадипломатии является очень протяженным по времени процессом, начиная с древнейших времен (римские провинции и контакты их

² Климатическое регулирование в контексте решений конференции в Глазго: мирополитические аспекты. М.: МГИМО-Университет, 2021. С. 19.

наместников с варварами), через вольные города средневековой Европы, доминионы Нового времени и зависимые территории бывших империй в период Второй мировой войны и после. Так или иначе, но сегодня субгосударственные регионы участвуют в международной жизни на основании национальных и интеграционно-региональных механизмов, что придает им самостоятельное политико-дипломатическое значение.

Крупнейшая федеральная земля Германии - Бавария - обладает широкой сетью собственных представительств, в том числе в РФ³ и в ЕС⁴. Широкая сеть зарубежных представительств была и у субъектов РФ в 1990-2000-е гг., хотя они формально и не имели дипломатического статуса, но де-факто выполняли именно парадипломатические функции. Трансграничные субнациональные объединения в формате еврорегионов также вносят свой вклад в процессы международно-политической акторизации внутригосударственных административных единиц. И сегодня речь не только о еврорегионах, но и аналогичных проектах в Азии и других незападных политических пространствах.

Особый интерес представляют случаи, когда субнациональные регионы призывают центральные власти признать какое-либо территориальное образование в качестве независимого государства, хотя на национальном уровне государство придерживается иной позиции. В 2010-е гг. о необходимости признания независимости Нагорного Карабаха заявили власти семи штатов США и некоторые европейские города, например, Милан⁵.

Субнациональные регионы также способны проводить самостоятельную линию в отношении интеграционных объединений. Здесь показателен кейс Гренландии. Одна из крупнейших в мире автономий - Гренландия -, несмотря на нахождение в составе Датского королевства, тем не менее не входит в ЕС, хотя вошла в ЕЭС (прямой предшественник ЕС) вместе с Данией в 1973 г. Од-

нако в 1985 г. Гренландия вышла из состава ЕЭС, так как местные власти и сообщество не устроила экономическая политика Брюсселя. В Гренландии посчитали, что распределение квот на вылов рыбы носит несправедливый характер и вредит социально-экономическому развитию территории. Передача всё большего объема полномочий от Копенгагена на субнациональный уровень происходила в несколько этапов, вехами стали 1979 и 2008 годы.

Субнационализация в случае Гренландии сопровождается и своеобразной архаизацией. Президент США Д. Трамп в 2019 г. выдвинул предложение в духе XIX в. - периода, когда США приобрели территории будущих штатов Луизианы и Аляски у Франции и России соответственно. Трамп озвучил идею купить Гренландию у Дании. В результате в 2019 г. правящая, хоть и номинально, королевская семья Дании сообщила, что этот вопрос должен решать народ Гренландии⁶, хотя правительство Дании выступило однозначно против⁷. Таким образом, суверенитет датского государства поделен между Копенгагеном и Нууком (столицей самоуправляемой территории Гренландия). А парадипломатия в целом в мировом масштабе становится всё менее параллельной курсу «своего» государства.

Пандемия COVID-19: государство одно – суверенов множество

Пандемия коронавируса нового типа 2020-2022 гг. привела к самому масштабному увеличению политической роли субнациональных регионов во внутринациональных и международных процессах [24]. Главное политическое следствие этой пандемии в том, что субнациональные регионы по всему миру приобрели новое качество – возможность принимать ограничительные меры чрезвычайного характера в условиях мирного времени и на длительный срок (месяцы, годы). Важно учитывать, что завершение пандемии не означает прекращения соответствующих субнациональных практик.

³ Представительство Баварии в РФ. URL: <https://www.bavariaworldwide.de/ru/russia/home/> (дата обращения: 02.08.2022).

⁴ Bayern in Brüssel. URL: <https://www.bayern.de/staatskanzlei/bayern-in-bruessel/> (дата обращения: 02.08.2022).

⁵ Между Арцахом и Карабахом. 20.10.2020. - РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/10/21/5f8ebe049a79471b5840fe63?ysclid=lf1ar4eovb645352894> (дата обращения: 09.03.2024).

⁶ Датская королевская семья допустила продажу Гренландии. 21.08.2019. - ForPost. URL: <https://sevastopol.su/news/datskaya-korolevskaya-semya-dopustila-prodazhu-grenlandii?ysclid=ldaedorcuu809740092> (дата обращения: 24.01.2024).

⁷ Там же.

Жёсткая сила и субнациональные регионы (Украинский кризис)

Украинский военно-политический кризис, мгновенно получивший глобальное звучание после начала специальной военной операции РФ 24 февраля 2022 г., также способствует выводу на авансцену субнациональных регионов, интересы которых ориентированы на социальное развитие в большей степени, чем у их национальных государств.

Наиболее заметными являются субнациональные кейсы Запада. Деволуция неожиданным образом проявила себя в ходе введения самых серьезных и тяжелых взаимных санкций между западными странами и Россией.

Между тем субнациональные власти западных автономных регионов стремятся избежать наиболее тяжелых последствий взаимного санкционного давления, что вынуждает их сохранять имеющиеся связи с РФ даже под угрозой ухудшения отношений со своими центральными властями, зарубежными соседями и традиционными партнерами. Приоритет для них - мнение региональных и локальных сообществ, населяющих эти территории. Наличие этнокультурной, лингвистической специфики (Фареры) усиливает эту роль.

Фарерские острова - автономный (самоуправляемый) регион Дании, выступил против разрыва соглашения с РФ о рыболовстве в специальной зоне⁸, которую Фареры делят с Великобританией⁹, что вызвало серьезное недовольство Форин-офиса¹⁰. Взамен рыбные компании Фарерских островов

получили право на вылов рыбы в исключительной экономической зоне РФ в Баренцевом море. Смешанная Российско-Фарерская Комиссия (СРФК)¹¹ таким образом, остается одним из немногих действующих каналов взаимовыгодного экономического сотрудничества между Западом и Россией.

Примечательная инициатива была выдвинута и муниципалитетами Нидерландов. Восемь городских советов попросили Амстердам освободить их из под действия антироссийских санкций, так как возникли сложности с замещением российских энергоресурсов¹². В данном случае речь даже не о субнациональном, а о локальном уровне власти. Хотя масштабы (территориальные размеры и численность населения) делают муниципалитеты Голландии аналогом внутригосударственных регионов в более крупных странах.

В свою очередь рестриктивные меры, предпринимаемые РФ в ответ на санкции Запада также имеют субнациональное измерение. В июле 2022 г. Правительство РФ ввело отдельные санкции против коронных владений Соединенного Королевства - островов Гернси и Мэн¹³, которые де-факто являются субнациональными регионами Великобритании. Это означает, что наложение взаимных ограничений в современном мире происходит сложнее. И принцип "одна страна - один голос" работает всё хуже.

Мощное усиление и политизация украинской диаспоры в Европе стимулирует военно-политический аспект субнационализации регионов государств-членов ЕС. Например, Гамбург поставляет

⁸ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик, с одной стороны, и Правительством Дании и местным Правительством Фарерских островов, с другой стороны, о взаимных отношениях в области рыболовства между Союзом Советских Социалистических Республик и Фарерскими островами. г. Торсхавн, 27.11.1977. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902212896?ysclid=l6avihrnz4813905213>

⁹ Британия раскритиковала Фареры из-за разрешения британцам ловить рыбу в общих водах. 30.06.2022. – Российская газета. URL: <https://rg.ru/2022/06/30/britaniia-raskritikovala-farery-iz-za-razresheniia-rossiianam-lovit-rybu-v-obshchih-vodah.html?ysclid=l5122x67wx629602964> (дата обращения: 30.06.2022).

¹⁰ Там же.

¹¹ Российско-Фарерская комиссия по рыболовству. URL: <https://fish.gov.ru/tag/rossijsko-farerskaya-komissiya-por-ybolovstvu/?ysclid=l6avmxr2t698598801> (дата обращения: 01.08.2022).

¹² Города Нидерландов попросили временно снять с них антироссийские санкции. 30.08.2022. – Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2022/08/30/cancel/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 30.08.2022).

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 23 июля 2022 года №2018-п. – Правительство РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/KOfMTN0vScPzAXuVkTMN7iMBcw6U6cW.pdf> (дата обращения: 25.07.2022) ; Правительство включило в список недружественных стран Багамы и острова Гернси и Мэн. 24.07.2022. – Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5479715?ysclid=l61ag5a6cm802167084> (дата обращения: 25.07.2022) ;

военную технику на Украину¹⁴. Власти Баварии активно продвигают свою точку зрения на федеральном и общеевропейском уровне по разным аспектам, связанным с конфликтом на Украине¹⁵. Помимо этого, в общеобразовательных школах земли Гессен украинский язык вводится как второй иностранный¹⁶.

СВО сопровождается усилением политической субъектности и российских регионов. Помимо именных добровольческих батальонов (около 40 регионов), субъекты РФ также встроены в систему шефства над муниципалитетами на территории ЛДНР.

Таким образом, военно-политические кризисы и конфликты теперь не приводят к централизации управления государством. Напротив, происходит субнационализация государственных институтов и усиливается регионально-этнический идентитет как стремление отстаивать, в первую очередь, интересы региональных и местных сообществ.

Миграция и роль субнациональных регионов в принимающих государствах

Миграция превратилась в ключевой тренд современности, весомым фактором в межгосударственных отношениях [25]. Кризис в отношениях Турции и ЕС как довод до миграционного кризиса 2015-2016 гг. и польско-белорусский миграционный кризис 2021 г., кризис на российско-финляндской границе 2023 г., а также многолетний американо-мексиканский кризис являются убедительным тому подтверждением. Однако зачастую упускается из виду, что мигранты едут не просто по вектору глобальный юг-глобальный север в конкретную «богатую» страну в надежде обрести новое качество жизни, но в конкретные регионы этой страны. Люди едут в Баварию, Иль-де-Франс и Калифорнию, а не просто в Германию, Францию и США. Естественно, что если эти

процессы будут протекать без государственного регулирования, то это приведет к дальнейшим социально-экономическим диспропорциям. Именно поэтому, например, в ФРГ и Канаде налажена система распределения мигрантов по субнациональным регионам. В некоторых странах существует дифференциация необходимой суммы инвестиций для получения вида на жительство (ВНЖ). Например, для получения ВНЖ Греции сумма инвестиций в недвижимость прямо зависит от региона расположения объекта - для наиболее развитых мест наподобие Атики она составляет 800 тыс. евро, для остальных - от 400 тыс. евро, то есть в два раза меньше.

В то же время кризисная миграция, когда в ту или иную страну в течение нескольких недель прибывают сотни тысяч людей из-за рубежа или поток мигрантов, которые слабо интегрируются в общество, остается стабильно высоким несколько лет подряд, как это происходит в Германии в последнее десятилетие, может вызвать резкую негативную реакцию региональных властей и даже спровоцировать политический кризис. Так случилось в Германии в 2016 г. вследствие позиции Баварии¹⁷, а в 2022 г. уже власти Саксонии заявили протест Берлину в связи с несогласием по вопросам миграционной политики¹⁸ центральных властей.

Финансы: глобальное измерение субнациональных бюджетов

Состояние финансовой системы традиционно воспринимается под ракурсом национального, макрорегионального (группа государств) или глобального уровня. Однако и в этой сфере субнационализация проявляется себя.

Например, хотя Китай и считается централизованным государством и в правление Си Цзиньпина эта тенденция только усиливается, но именно его случай здесь наиболее показателен. К 2024 гг. сформировалась

¹⁴ Власти Гамбурга передали Украине первую ДУМ разминирования GCS-200. 15.05.2024. – Центр анализа мировой торговли оружием. URL: <https://armstrade.org/includes/periodics/news/2024/0515/142579828/detail.shtml?ysclid=lxkjbrmoed139332376> (дата обращения: 18.06.2024).

¹⁵ Глава МВД Баварии призвал отменить соцвыплаты украинцам призывного возраста. 25.05.2024. – Известия. URL: <https://iz.ru/1702009/2024-05-25/glava-mvd-bavarii-prizval-otmenit-sotcvyplaty-ukraintcam-prizyvno-go-vozrasta?ysclid=lxkji84u68941497746> (дата обращения: 18.06.2024).

¹⁶ Власти Гессена намерены ввести в школах украинский язык в качестве второго иностранного. 24.05.2024. – ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/20894059?ysclid=lxkjk7zd6924800367> (дата обращения: 18.06.2024).

¹⁷ Seehofer stellt Merkel neues Ultimatum. 16.01.2016. - Spiegel. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-stellt-angela-merkel-neues-ultimatum-a-1072243.html> (accessed 08.02.2023).

¹⁸ Германия примет беженцев больше, чем в 2015 году — Welt am Sonntag. 04.12.2022. - Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3757460.html> (дата обращения: 08.02.2023);

непростая ситуация на уровне китайских провинций, которая имеет проекцию не только на общекаитайский, но и на общемировой финансово-экономический и политический фон: закредитованность правительств провинций и предбанкротный статус региональных банков КНР¹⁹. И это влияет на общую макроэкономическую ситуацию Китая, а значит, и на весь мир.

Заключение

Причины глобальной субнационализации связаны с глубокой трансформацией мироустройства и кризисом моделей социально-политического развития, который стал повсеместным. Происходит переход от Вестфальской модели мира к новому мироустройству, от Модерна - к другой парадигме (политический постмодерн выдохся, но изначально вряд ли был способен стать чем-то новым и был глубоко вторичен относительно Модерна). В условиях такого транзита проблемы оптимизации социально-политического развития становятся особенно значимыми.

Субнациональный политический уровень оказался наиболее подходящим «носителем» и «проводником» альтернативных моделей социально-политического развития. С одной стороны, по сравнению с национальным уровнем (центральными властями) он ближе к обществу («людям», «земле») с точки зрения коммуникации, с другой, - имеет необходимый вес для лоббирования этих идей не только на общегосударственном, но и на международном и даже глобальном уровнях (экология, сохранение

языков и культур миноритарных этнических групп по линии ООН и иных глобальных политических институтов). В целом субнациональный уровень во всё большей мере становится похож на своего старшего национального собрата, с которым находится в дихотомичных отношениях конкуренции и сотрудничества.

Таким образом, субнационализация - явление, процесс, тренд, который необходимо принимать во внимание при проектировании сценариев развития мира и анализе текущих процессов. Пока дискурс субнационального развития в поствестфальском транзите не консолидирован, распределен между множеством направлений политических, социологических и экономических исследований. Однако кризисная динамика, рост конфликтности в мире больше не затевают субнациональную проблематику, что заметно в политике и медиа-дискурсе, но в недостаточной мере проецируется на научный и экспертный дискурсы. Политическое усложнение мира проявляется в том, что становится меньше иерархии, больше горизонтальных связей, а сами эти связи выглядят всё более многослойными. Во многих частях планеты субнациональный уровень выступает в роли резервуара для политизации этнического и конфессионального. Главное, что субнационализация больше не опция, но важная часть политической сборки современного мира. Есть весомые основания полагать, что архитектура формирующегося миропорядка, новой политической модели мироустройства после Вестфалья, будет иметь весомый субнациональный элемент в своем фундаменте.

Литература:

1. Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко, В.В. Лапкина, И.В. Пантина. М., 2020.
2. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. 2003. № 6.
3. Зонина Т.В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. 1999. № 5.
4. Севастьянов С. (2008) Регионализм в Восточной Азии и Россия // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 12.
5. Туровский Р.Ф. Субнациональная политика: введение к возможной теории // Полития. 2014. № 4.
6. Кузнецов Д.А. Теория и практика международного трансрегионализма. М., 2022.

¹⁹ Зуенко И. Как китайские регионы залезли в долги, и что это означает для России. 02.05.2017. - РСМД. URL: [https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kak-kitayskie-regiony-zalezli-v-dolgi-i-chto-oznachaet-dlya-rossii/?ysclid=16kx6cl7jz603908063](https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kak-kitayskie-regiony-zalezli-v-dolgi-i-chto-eto-oznachaet-dlya-rossii/?ysclid=16kx6cl7jz603908063) (дата обращения: 08.08.2022); Долг китайских провинций достиг \$7 трлн. Что будут делать власти КНР. - РБК. URL: <https://pro.rbc.ru/demo/64021bf49a7947f458c6d9f1?ysclid=lxg6f2g4ca252303539> (дата обращения: 11.06.2024)

7. Плотникова О.В. Регионализм: некоторые подходы к определению // Власть. 2012. № 3.
8. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004.
9. Грибанова Г.И. Специфика развития латиноамериканского федерализма: политические аспекты // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2016. № 2.
10. Estella A. The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford, 2002.
11. Fabbrini F. The Principle of Subsidiarity // Oxford principles of EU Law. Ed. by Tridimas T., Schütze R. Oxford, 2016.
12. Еремина Н.В. Деволуция в кельтских регионах Соединенного Королевства как модель государственного развития. Санкт-Петербург, 2011.
13. Солянова М.В. Деволуция как инструмент устойчивого развития канадской государственности // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 12.
14. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
15. Ковалёв В.А. Демократия и неравенство: судьба российских регионов в процессе глобализации // Политическая наука. 2004. № 1.
16. Титков А.С. Индекс демократии для регионов России: динамика 1990-2010-х годов // Вестник Пермского университета. Политология. 2016. № 2.
17. Бусыгина И.М., Лебедева Е.Б. Субъекты федерации в международном сотрудничестве // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России. М., 2008.
18. Дубровина О.Ю. Региональное измерение внешней политики Российской Федерации. Новосибирск, 2012.
19. Акимов Ю.Г. Парадипломатия как средство выражения региональной идентичности субъектов федераций // Управленческое консультирование. 2016. № 2.
20. Логвинова И.В. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М., 2018.
21. Fantoni M., Avellaneda C. Explaining paradiplomacy: do local pro-international structures and political support matter? // Global Public Policy and Governance. 2022. No. 2.
22. Farr K.B., Song K., Yeo Zh.Y., Johnson E., Hsu A. Cities and regions tackle climate change mitigation but often focus on less effective solutions // Communications, Earth and Environment. 2023. No. 4.
23. Liebig L., Guttel L., Jobin A., Katzenbach Ch. Subnational AI policy: shaping AI in a multi-level governance system // AI and Society. 2022. DOI: 10.1007/s00146-022-01561-5.
24. Артеев С.П. COVID-субсидиарность как новый политический феномен // Вестник МГИМО-Университета. 2022. № 1.
25. Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009.

SUBNATIONALIZATION AS A MEGATREND: WORLD DEVELOPMENT AFTER WESTPHALIA

Introduction. *The transformation of the world order has been one of the main topics of political research since the 1990s. Nevertheless, the dominant approaches are characterized by a certain one-dimensionality. In the scientific and expert discourse, predominant attention is paid to the prospects of forming a new configuration of great powers on the world stage, i.e. a new iteration of the world order based on the state-centered (Westphalian) paradigm. Meanwhile, in the last thirty to fifty years, in addition to a significant change in the world political actor lineup, the state itself has been undergoing profound structural changes, and other actors are also acquiring a new quality. And an important element of this institutional dynamics of states is associated with the processes of subnationalization, which can be understood as the strengthening of the political subjectivity of subnational regions and local communities. And this has not only domestic political, but also an in-*

creasingly tangible international political dimension. How does the subnational factor (subnationalization) affect the transformation of the world order and the problem of development?

Materials and Methods. *Data from different political-geographical areas and different spheres of subnational political activity are used. The range of case studies presented is intended to demonstrate the significance of the subnational factor in a wide variety of societies and diverse states. It is important to emphasize that subnationalization is not a Western phenomenon, as it is often inertially presented in academic discourse. Also, subnationalization is less and less tied to federalism as the most appropriate type of state structure. The theoretical and methodological basis of the study consists of the actor approach and the comparative method for comparing processes in different subnational regions. Elements of identity theory are also applied.*

Results of the study. Subnationalization is a phenomenon related, but not reducible to regionalization. It is related to the problem of global and country socio-political development. The crisis of numerous sustainable development programs generates alternative concepts, which are also influenced by the subnational factor.

Discussion and conclusion. The author concludes that sub-nationalization is an independent phenomenon and trend that should be taken into account in the analysis of current processes and projecting scenarios of world development. At the same

time, sub-nationalization correlates with the problem of development in a binary way, being both a resource and a tool. Both socio-political development of specific societies and world political evolution will increasingly rely on the subnational factor.

Sergey P. Arteeв,
Candidate of Science (Politics), Research
Fellow, Primakov Institute of World Economy
and International Relations of the Russian
Academy of Sciences, Moscow, Russia

Ключевые слова:

субнационализация, регионализация,
развитие, мегатренд, мироустройство,
регионы, кризис, конфликт.

Keywords:

subnationalization, regionalization,
development, megatrend, world order,
regions, crisis, conflict.

References:

1. Gosudarstvo v politicheskoy nauke i social'noj real'nosti XXI veka [The State in Political Science: Transformations in a Twenty-First Century Social Context]. Ed. by Semenenko I.S., Lapkin V.V., Pantin I.V. Moscow, 2020.
2. Keating M., 2003. Novyj regionalizm v Zapadnoj Evrope [The New Regionalism in Western Europe]. *Logos*. № 6.
3. Zonova T.V., 1999. Ot Evropy gosudarstv k Evrope regionov? [From the Europe of States to the Europe of Regions?]. *Polis. Political Studies*. № 5.
4. Sevast'janov S., 2008. Regionalizm v Vostochnoj Azii i Rossija [Regionalism in East Asia and Russia]. *World Economy and International Relations*, № 12.
5. Turovskij R.F., 2014. Subnacional'naya politika: vvedenie k vozmozhnoj teorii [Subnational politics: an introduction to a possible theory]. *Politiya*. № 4.
6. Kuznecov D.A., 2022. Teoriya i praktika mezhdunarodnogo transregionalizma [Theory and practice of international transregionalism]. Moscow.
7. Plotnikova O.V., 2012. Regionalizm: nekotorye podhody k opredeleniju [Regionalism: some approaches to defining it]. *Vlast' [Power]*. № 3.
8. Farukshin M.H., 2004. Federalizm: teoreticheskie i prikladnye aspekty [Federalism: theoretical and practic aspects]. Moscow.
9. Gribanova G.I., 2016. Specifika razvitiya latinoamerikanskogo federalizma: politicheskie aspekty [Specifics of the development of Latin American federalism: political aspects]. *Politicheskaja jekspertiza: POLITEKS [Political Expertise]*. № 2.
10. Estella A., 2002. The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford.
11. Fabbrini F., 2016. The Principle of Subsidiarity. *Oxford principles of EU Law*. Ed. by Tridimas T., Schütze R. Oxford.
12. Eremina N.V., 2011. Devoljucija v kel'tskih regionah Soedinennogo Korolevstva kak model' gosudarstvennogo razvitiya [Devolution in the Celtic regions of the United Kingdom as a model of state development]. Sankt-Peterburg. (In Russ.)
13. Soljanova M.V., 2019. Devoljucija kak instrument ustojchivogo razvitiya kanadskoj gosudarstvennosti [Devolution as an Instrument of Sustainable Development of Canadian Statehood]. *World Economy and International Relations*, № 12.
14. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naya vlast' [Liberal measures and strong government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-government]*. № 7.
15. Koval'ov V.A., 2004. Demokratija i neravenstvo: sud'ba rossijskih regionov v processe globalizacii [Democracy and Inequality: The Fate of Russian Regions in the Process of Globalizati]. *Politicheskaja nauka [Politicical Science]*. № 1.
16. Titkov A.S., 2016 Indeks demokratii dlja regionov Rossii: dinamika 1990-2010-h godov [The Democracy Index for Russian Regions: Dynamics from 1990s to 2010s']. *Bulletin of Perm University. Political Science*, № 2. (In Russ.)
17. Busygina I.M., Lebedeva E.B., 2008. Subekty federacii v mezhdunarodnom sotrudnichestve [Subjects of the federation in international cooperation], *Analiticheskie zapiski Nauchno-koordinacionnogo soveta po mezhdunarodnym issledovanijam MGIMO (U) MID Rossii [Analytical notes of the Scientific Coordination Council for International Research of MGIMO Univercity]*. Moscow.
18. Dubrovina O.Ju., 2012. Regional'noe izmerenie vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Regional Dimension of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Novosibirsk.

19. Akimov Yu.G., 2016. Paradiplomacija kak sredstvo vyrazhenija regional'noj identichnosti subektov federacij [Paradiplomacy as a Way of Promotion of Regional Identity of the Subjects of Federation]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative Consulting]*. № 2.
20. Logvinova I.V., 2018. Koordinacija mezhdunarodnyh i vneshnejeekonomicheskikh svjazej subektov Rossijskoj Federacii [Coordination of international and foreign economic relations of the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow.
21. Fantoni M., Avellaneda C., 2022. Explaining paradiplomacy: do local pro-international structures and political support matter? *Global Public Policy and Governance*. No. 2.
22. Farr K.B., Song K., Yeo Zh.Y., Johnson E., Hsu A., 2023. Cities and regions tackle climate change mitigation but often focus on less effective solutions. *Communications, Earth and Environment*. No. 4.
23. Liebig L., Guttel L., Jobin A., Katzenbach Ch., 2022. Subnational AI policy: shaping AI in a multi-level governance system. *AI and Society*. DOI: 10.1007/s00146-022-01561-5
24. Arteev S.P., 2022. COVID-subsidiarnost' kak novyj politicheskij fenomen, [COVID-Subsidiarity as A New Political Phenomenon]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]*. № 1.
25. Capenko I.P., 2009. Upravlenie migracij: opyt razvityh stran [Management of migration: the experience of developed states]. Moscow.

ГУМАНИТАРНЫЙ КРИЗИС В СЕКТОРЕ ГАЗА, ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МИРНЫЙ ПРОЦЕСС НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ И ГУМАНИТАРНУЮ СФЕРУ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Лейли Рустамова*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-15-27



Введение. Гуманитарные кризисы в конфликтах последних десятилетий напрямую сказываются на безопасности не только близлежащих государств, но и расширяют сложившуюся систему гуманитарного сотрудничества. В конфликтах участвуют негосударственные акторы: террористические организации, сепаратистские группировки, протестные и иные движения, военизированные религиозные группировки, которые выбирают для себя насильственные меры, что осложняет урегулирование конфликта. Несмотря на то, что все стороны конфликта обязаны соблюдать нормы международного гуманитарного права, и государства, и негосударственные участники все чаще отходят от принципов гуманного обращения с гражданским населением, выдвигая при этом свои обоснования неизбежного подхода.

Материалы и методы. В основе исследования лежит метод кейс-стади. Анализ того, к каким изменениям в практике оказания гуманитарной помощи гражданскому населению привел гуманитарный кризис в секторе Газы, позволяет сделать выводы о текущих тенденциях развития гуманитарной сферы в целом. Исследование опиралось на материалы российских и зарубежных СМИ, доклады ООН и МНПО, а также международные договоры.

Результаты исследования. Конфликт осложнил мирный процесс урегулирования, нормализацию отношений Израиля с арабскими государствами, а также обнажил проблему политизации гуманитарной помощи. Политизация проявилась не только в оценке самого конфликта, которая давно разделила мировое сообщество, в первую очередь она впервые настолько масштабно сказалась на институтах гуманитарной помощи структуры ООН и МНПО. Результатом политизации конфликта также стало проявление «культуры отмены», которая стигматизировала стороны конфликта и осложнила деятельность гуманитарных организаций по оказанию помощи гражданскому населению.

Обсуждение и заключение. Последствия обострения конфликта в секторе Газы касаются не только того, что гуманитарная ситуация обострилась настолько, что под угрозой оказались не только мирные граждане и сотрудники межправительственных и неправительственных организаций, которые уча-

* **Рустамова Лейли Рустамовна**, кандидат политических наук, научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, Москва, Россия
e-mail: leili-rustamova@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0001-9803-9904

ствуют в оказании гуманитарной помощи пострадавшему населению, сборе информации о положении гражданских лиц, расстановке сил и соблюдении норм международного гуманитарного права, но и сами принципы гуманитарной помощи. С учетом того, что гуманитарное сообщество разделилось на тех, кто поддерживает позицию Израиля и обозначенное им «права на самооборону», и тех, кто выступает за его привлечение к ответственности наряду с ХАМАС за то, что Генеральный секретарь ООН назвал «чрезмерным применением силы»¹, анализ влияния того, как гуманитарный кризис в секторе Газа изменил подход к урегулированию конфликта представляет большой научный интерес, а его результаты могут обогатить знания не только о самом мирном процессе, но и о роли гуманитарной сферы в мировой политике.

Введение

Неоднократные попытки концептуализировать применение военных и невоенных методов борьбы с распространением негативных последствий конфликтов в рамках концепций гуманитарной интервенции, ответственности по защите и других шли одновременно с разработкой практических шагов по предотвращению геноцидов и иных негативных проявлений внутренних вооружённых конфликтов, кодекса поведения гуманитарных организаций и государств, которые долгий период времени служили определённой основой для предотвращения расползания конфликта на глобальный уровень, его перехода на катастрофичный уровень смертности. На данный момент наиболее серьёзным подобным кейсом является конфликт между Израилем и ХАМАС, обострение которого началось 7 октября 2023 года, когда ХАМАС организовал массированные ракетные удары по территории Израиля и захватил в заложники сотни израильских и зарубежных граждан в рамках операции «Потоп Аль-Аксы», а Израиль в ответ объявил войну ХАМАС до полного уничтожения, начав наземные и воздушные операции в секторе Газа и на территории соседних государств, в ходе которых под удар израильских военных попали сотни тысяч гражданских лиц. Помимо политических последствий, связанных с откатом мирного процесса и разрушением процесса нормализации отношений еврейского государства с арабскими странами, наиболее серьёзными оказались и последствия для гуманитарной сферы

мировой политики. Под угрозой оказалось соблюдение принципов международного гуманитарного права, деятельность системы гуманитарных институтов ООН, а также международных неправительственных организаций (МНПО), участвующих в оказании помощи палестинскому населению. В центре настоящей статьи как раз анализ того, как текущий гуманитарный кризис влияет на систему оказания гуманитарной помощи и процесс урегулирования конфликта, перспективы которого после соглашений в Осло остаются неясными.

Исследование

Арабо-израильский конфликт (со временем он эволюционировал в палестино-израильский, и именно он является объектом исследования данной статьи) имеет длительную предысторию и находится в фокусе внимания исследователей уже более 75 лет. Значительная часть работ посвящена условиям урегулирования конфликта, динамике развития самого конфликта и позиции региональных и внерегиональных игроков по поводу его урегулирования. Лишь незначительная часть работ посвящена тому, как конфликт повлиял на гуманитарную сферу мировой политики. В то же время большое количество этапов обострения в рамках конфликта породило множество проблем в области оказания помощи гражданскому населению, которые стали предметом обсуждения на международном уровне и привели к принятию целого ряда норм международного гуманитарного права, его кодификация продолжается и сейчас.

¹ Гутерриш заявил о чрезмерном использовании Израилем силы в адрес Палестины // Известия. 06.07.23. URL: <https://iz.ru/1540573/2023-07-06/guterrish-zaiavil-o-chrezmernom-ispolzovanii-izrailem-sily-v-adres-palestiny> (дата обращения 23.07.23)

Конфликт прошел несколько стадий обострения, в результате которых одной из самых серьезных стала проблема защиты прав беженцев и перемещенных лиц. В частности, в результате войны 1948 года более 700 000 палестинцев были вынуждены покинуть свои дома и расселиться на территории ближайших государств, что со временем серьезно отразилось на внутриполитической ситуации в них и обуславливает тот факт, что Израиль сегодня продолжает военную операцию на территории ряда ближневосточных государств. Для оказания гуманитарной помощи и социальных услуг палестинским беженцам в ходе конфликта 1948 года Генеральная Ассамблея учредила Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которая по сей день оказывает основную гуманитарную помощь примерно 5 миллионам палестинских беженцев, чьим местом проживания была Палестина в период с 1 июня 1946 года по 15 мая 1948 года или которые являются потомками таких лиц². Помощь палестинским беженцам оказывают и другие учреждения системы ООН: Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Международный чрезвычайный фонд помощи детям ООН (ЮНИСЕФ) и др.

Защита прав беженцев и гражданского населения в ходе подобных конфликтов стала центральной частью Женевской конвенции от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны или Четвертой женевской конвенции, которая обязала все государства защищать гражданское население и объекты гражданской инфраструктуры во время конфликтов, защищать медицинский персонал и персонал международных неправительственных организаций, обязала государства обеспечивать доступ персонала МНПО к гражданскому населению для оказания гуманитарной помощи, запрещала использовать такие методы ведения войн, которые «могут вызывать ненужные потери или излишние страдания»³.

В ходе последующих этапов арабо-израильского противостояния, острой проблемой стала защита прав вынужденных переселенцев и гражданского населения на оккупированных территориях. В ходе войны 1967 года Израиль занял территории участвующих в конфликте арабских государств, а также оккупировал значительную часть палестинских территорий, которая до сих пор остается под его оккупацией (Западный берег, который сейчас частично контролируется ФАТХ, Восточный Иерусалим, сектор Газа). Занятие этих территорий позволило Израилю контролировать перемещение гражданского населения по территории основного театра военных действий нынешнего этапа конфликта: сектора Газа, подачу воды и электричества в этот регион, доступ к нему МНПО.

МНПО, участвующие в организации гуманитарной помощи, выработали для себя кодекс поведения, который бы на каждом новом этапе конфликта позволял получить доступ в наиболее пострадавшие регионы в условиях их подконтрольности военизированным группировкам и одновременно выстраивать линии сотрудничества с государствами-участниками конфликтов. Общеизвестными принципами гуманитарной деятельности, закрепленными резолюциями ООН и уставными документами МНПО, стали: гуманность, то есть облегчение страданий человека и достойное обращение с ним; беспристрастность в оказании помощи, что означает, что помощь при необходимости должна оказываться любой стороне конфликта; нейтральность, которая запрещает МНПО поддерживать любую из сторон конфликта, будь то на поле боя или в информационном пространстве, что в то же время не ограничивает их право на объективное расследование случаев нарушения гуманитарного права; независимость, то есть обязательство МНПО отказываться от любой формы политической, финансовой или иной зависимости от заинтересованной стороны, которая могла бы нарушить их нейтральность; добровольность, то есть отсутствие стремления к получению выгоды. Именно эти принципы стали главными моральными ориентирами для организаций,

² Who are Palestine refugees? // United nations relief and works agency for Palestine refugees in the Near East. URL: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> (дата обращения 23.07.23)

³ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. Принята 12 августа 1949 года Дипломатической конференцией для составления международных конвенций о защите жертв войны, заседавшей в Женеве с 21 апреля по 12 августа 1949 года // Сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian.shtml (дата обращения 23.07.23)

которые в тесном сотрудничестве с ООН на протяжении многих лет осуществляли гуманитарную помощь в ходе арабо-израильского конфликта и всех последующих этапов конфликта Израиля с палестинцами: МККК, Врачи без границ, Oxfam, Save the Children и др.

Профессор МГИМО В.Л. Толстых отмечает, что после 1967 года активизировались палестинские организации [6], часть которых избрала террористические меры борьбы в ответ на оккупационную и переселенческую политику Израиля. Конфликт между негосударственным актором мировой политики и государством стал основным вопросом Дипломатической конференции 8 июня 1977 года, в результате которой было принято два Дополнительных протокола к Четвертой Женевской конвенции, которые учитывали особенности конфликтов и сложность защиты гражданских лиц, когда одна из его сторон может быть террористической организацией. Так же, как и государства, террористические организации не могут использовать насильственные меры борьбы, «которые ведут к смерти или ранению гражданских лиц или разрушению гражданских объектов без соблюдения принципа соразмерности» [1].

В ходе оккупации Южного Ливана Израилем в 1982 году возникла военизированная пропалестинская организация «Хезболла». В 1987 году появилось «Исламское движение сопротивления» или ХАМАС, которое провозгласило своей целью создание арабского государства на всей территории, занимаемой в настоящий момент Израилем. ХАМАС также опирается на насильственные способы борьбы. «Исламское движение сопротивления» признается странами Евросоюза, Израилем, США, Канадой, Великобританией, Японией террористической организацией. Россия и Китай ее таковой не признают⁴. Между ХАМАС и Израилем уже произошло несколько конфликтов, которые неоднократно приводили к нарушению норм международного гуманитарного права, однако самым кровавым можно считать конфликт

7 октября 2023, когда ХАМАС совершило нападение на израильские поселения и похитило более 200 израильских и зарубежных граждан. В результате военных действий движения ХАМАС, по сообщениям израильской стороны, погибло более 1200 израильтян. Обосновывая причины начала военных действий, ХАМАС указало нахождение палестинских заключенных в израильских тюрьмах, а также ситуацию вокруг мечети Аль-Акса, потребовав от правительства Израиля освобождение палестинских боевиков в обмен на освобождение заложников. Израиль в ответ начал операцию «Железные мечи» и за короткий период времени восстановил контроль над территориями, но не смог добиться освобождения всех заложников. Авиаудары вооруженных сил, которые согласно официально объявленным целям должны были уничтожить военную инфраструктуру ХАМАС, носили характер каскадных и привели к разрушению целых жилых районов сектора Газа. 13 октября Израиль перешел к наземным операциям, которые привели к еще большим разрушениям гражданской инфраструктуры и новой проблеме беженцев. В результате военных действий около 1,9 млн жителей сектора были вынуждены покинуть свои дома (около 80-85 % населения региона), доступная для проживания территория сократилась на треть, около 60% всех домов разрушены⁵. Израиль также прекратил подачу воды, оставив обеспеченность водой в секторе Газа, согласно оценкам Amnesty International и Human Rights Watch (HRW), на уровне 5 % от ежедневной потребности региона. Большие разрушения инфраструктуры, отключение электричества, нехватка топлива в результате военных действий привели к большим жертвам среди гражданского населения. С начала нынешнего витка вооруженного конфликта в Газе к 12 апреля 2024 года, по данным гуманитарных агентств ООН, как минимум 33 207 человек были убиты, около 7 тыс. числятся пропавшими без вести в Газе. Большинство погибших - около 70% - это женщины и дети⁶. Управление ООН по правам

⁴ Израиль и Палестина: история, причины и возможные последствия конфликта // РИА-новости. 18.11.2024. URL: <https://ria.ru/20241107/konflikt-1915630213.html?ysclid=m38or2q1sm757525952> (дата обращения 01.07.24)

⁵ Доступная для проживания территория сектора Газа сократилась до одной трети // Известия. 09.01.2024. URL: <https://iz.ru/1631755/2024-01-09/dostupnaia-dlia-prozhivaniia-territoriia-sektora-gaza-sokratilas-do-odnoi-treti> (дата обращения 21.07.24)

⁶ В ООН заявили, что число погибших и раненых жителей Газы достигло 5% населения анклава // ТАСС. 02.05.2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/20694461?ysclid=m3d4nbi03f734929586> (дата обращения 01.09.24)

человека заявило, что «характер атак, нацеленных на гражданскую инфраструктуру или оказывающих воздействие на нее, вызывает серьезную обеспокоенность по поводу соблюдения Израилем норм международного гуманитарного права и значительно повышает риск совершения злодеяний»⁷. Комментируя масштаб разрушений в ноябре 2023 года Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш заявил, что «Мы сталкиваемся с серьезным риском краха гуманитарной системы»⁸ и «ситуация в Газе – это больше, чем гуманитарный кризис. Это кризис человечества»⁹. Реакция Генсека ООН связана и с тем, что решение конфликта, находящееся в руках СБ ООН, натолкнулось на противодействие, сделав ООН в целом бессильной противостоять его дальнейшему развитию. Проекты резолюций СБ ООН, выдвинутые в октябре Бразилией, в декабре 2023 ОАЭ, в феврале 2024 Алжиром, требующие немедленного гуманитарного прекращения огня в секторе Газы, неоднократно были заблокированы США. Специализированные учреждения ООН в условиях бессилия СБ ООН были вынуждены опубликовать открытое воззвание к миру и сторонам конфликта о «немедленном гуманитарном прекращении огня».

При этом в ООН и расследованиях МНПО отмечалось, что обе стороны конфликта совершали военные преступления и использовали гражданскую инфраструктуру в качестве щита. 20 мая 2024 прокурор МУС Карим Хан обратился в палату предварительного производства с требованием

выдать ордер на арест премьер-министра Израиля Биньямина Нетаньяху и министра обороны Йоава Галанта, поскольку они «несут ответственность за военные преступления и преступления против человечности, совершенные на территории Палестины как минимум с 8 октября 2023 года», а также на трех лидеров ХАМАС¹⁰. 24 мая Международный суд ООН предписал Израилю прекратить военную операцию в городе Рафах в секторе Газы и пустить в анклав группу международных инспекторов для расследования сообщений о геноциде палестинцев¹¹. В июле 2024 года вышло решение Международного суда ООН о признании незаконной поселенческую политику Израиля на Западном берегу реки Иордан и в Восточном Иерусалиме¹². В ответ на международное давление Израиль обвиняет ООН и другие международные организации в антисемитизме. За то, что Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш «не поспособствовал принятию решений по объявлению ХАМАС террористической организацией»¹³, Израиль объявил его персоной нон-грата, что российский представитель в ООН В. Небензя назвал «пощёчиной ООН»¹⁴.

Несмотря на договоренности о кратковременных гуманитарных паузах между ХАМАС и Израилем принципиальные договоренности о прекращении огня и условиях прекращения самого конфликта остаются недостижимыми, и военные действия распространились на территорию других государств. К ним присоединились другие военизированные пропалестинские

⁷ Яшлавский А. Война в Газе заставила вспомнить редко используемую статью устава ООН // МК.RU. 07.12.2023. URL: <https://www.mk.ru/politics/2023/12/07/voyna-v-gaze-zastavila-vspomnit-redko-ispolzuemuyu-statyu-ustava-onn.html?ysclid=m3d4zzmoxu24278124> (дата обращения 23.12.23)

⁸ Там же.

⁹ Баранова Ю. В ООН гуманитарный кризис в Газе сочли переросшим в кризис человечества // Газета. RU. 06.11.2023. URL: <https://www.gazeta.ru/politics/news/2023/11/06/21653791.shtml?ysclid=lzqqk9q66b522395757> (дата обращения 23.12.23)

¹⁰ В ФРГ большинство опрошенных выступили против военной операции Израиля в секторе Газы // ТАСС. 04.06. 2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/20986129?ysclid=m363axhmsq319949616> (дата обращения 21.09.24)

¹¹ Баласян Л. Суд ООН призвал Израиль выплатить репарации за аннексию палестинских территорий // Коммерсант. 19.07.2024. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6848735?ysclid=lzr2cciz1c427536795> (дата обращения 23.07.24)

¹² Там же.

¹³ В Израиле обвинили генсека ООН в поддержке Ирана и запретили ему въезд // РБК. 02.10.2024. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/10/2024/66fd1abd9a79472a6441c15e?ysclid=m3emr6uoaj124625480> (дата обращения 01.11.24)

¹⁴ «Это пощёчина Совбезу ООН»: Небензя оценил решение Израиля объявить генсека ООН персоной нон-грата // Репортер. 02.10.2024. URL: <https://topcor.ru/52129-jeto-poschecina-sovbezu-onn-nebenzja-ocenil-reshenie-izrailja-objavit-genseka-onn-personoj-non-grata.html?ysclid=m3emtcwula826790236> (дата обращения 12.10.24)

группировки (в частности, «Хезболла» в Южном Ливане, хуситы в Йемене), и угроза перерастания противостояния ХАМАС и Израиля во всеобъемлющий региональный конфликт, о котором предупреждали российские и зарубежные исследователи за несколько лет до событий октября 2023 стала реальностью [2]. Израиль ответил массированными военными ударами по территории Южного Ливана, в результате чего начался массовый исход ливанского населения, что усугубило сложную гуманитарную обстановку в регионе, а также ударами по нефтяным объектам в Йемене и стратегическим объектам Сирии и Ирана.

Военные операции Израиля и ХАМАС по-новому ставят вопрос о том, как в ситуации гуманитарного кризиса реагировать на помощь гражданским лицам, которые находятся на территории под управлением актора, которого часть государств идентифицирует как террористическую организацию. Основываясь на принципе беспристрастности и нейтральности, МНПО часто вели переговоры с террористическими организациями, чтобы получить доступ к мирному гражданскому населению и оказать помощь раненым и больным, обеспечить базовые потребности в еде и воде. Однако за последние годы произошел сдвиг в информационном освещении конфликтов, связанный с тем, что значительную составляющую в них приобретают информационные войны. Стороны конфликта, будь то государственные или негосударственные акторы активно используют СМИ, чтобы оказать влияние на восприятие конфликта, той или иной ее стороны, оказать давление на мировое сообщество, и это непосредственным образом сказывается на возможности гуманитарных организаций выполнять свою работу. Е.М. Харитонов, в частности, отмечает, что участники конфликтов через СМИ способны оказать давление на доноров, условия работы МНПО [8]. Это вынуждает большинство гуманитарных организаций уделять время информационному сопровождению своей деятельности, разъяснению своей миссии в каждом конфликте, а также своей позиции по самому конфликту, что в ряде

случаев может нарушать такой основополагающий принцип их деятельности, как нейтральность.

Западные НПО в сфере защиты прав человека и по борьбе с бедностью, которые долгое время осуществляли помощь палестинцам, оказались после нападения ХАМАС в затруднительном положении. С одной стороны, в результате полной блокады сектора Газа Израилем (приостановлена поставка воды, продуктов питания, электричества, медикаментов, топлива), в нем разразилась настоящая гуманитарная катастрофа, которая проверяет на прочность все достижения гуманизма последнего столетия, с другой стороны, они столкнулись с целым рядом сложностей, вызванных политизацией конфликта и поляризацией международного сообщества по вопросу поддержки той или иной стороны. Ситуацию осложнил тот факт, что каждая из сторон задействовала инструменты «культуры отмены», в которой гуманитарные НПО и их главы стали подвергаться остракизму. Ранее эти инструменты активно применялись украинской стороной в целях продвижения своего видения конфликта на Украине, задействовавшей потенциал публичной дипломатии, СМИ, культурных, образовательных научных спортивных и иных площадок [5]. За поддержку Палестины в социальных сетях и проведение пропалестинских митингов остракизму подверглась и любимая ранее западными СМИ шведская экоктивистка Грета Тунберг. Представители Израиля и СМИ осудили ее за то, что высказывая поддержку Палестине, она не осудила террор со стороны ХАМАС и жертвы среди израильтян, что, по мнению израильских официальных лиц, автоматически делает Грету и ее единомышленников «сторонниками террора»¹⁵. В результате целый ряд региональных отделений ее экологозащитного движения Fridays for future принуждали разорвать связи со своим международным филиалом, в Германии ее пропалестинские митинги стали запрещаться вследствие того, что Г. Тунберг «может быть способной применить насилие»¹⁶. Впоследствии Г. Тунберг опубликовала в социальной сети сообщение

¹⁵ URL: <https://www.politico.eu/article/greta-thunberg-calls-global-pro-palestinian-strike-gaza-genocide-israel-slam/> (дата обращения 23.07.23)

¹⁶ Greta Thunberg became a 'danger' when she began to speak up for Palestine // Morning Star. 18.10.2024. URL: <https://morningstaronline.co.uk/article/greta-thunberg-became-'danger'-when-she-began-speak-palestine> (дата обращения 28.10.24)

о том, что она, разумеется, осуждает атаки ХАМАС¹⁷. СМИ регулярно публиковали информацию о том, что за пропалестинские посты в социальных сетях и другие формы поддержки Палестины без осуждения атаки ХАМАС были смещены с должностей журналисты, деятели науки и культуры¹⁸.

Одной из важных задач Израиля в информационном противостоянии с ХАМАС таким образом стало отслеживание пропалестинских высказываний без одновременной поддержки Израиля и требования разъяснения своей позиции относительно действий ХАМАС. Этот момент имел ключевое значение, поскольку позволял трактовать военные действия Израиля в секторе Газа именно как антитеррористическую войну. Исследования того, как в конфликте Израиля и ХАМАС проявляется «культура отмены» показали [10], что отмена носит обоюдный характер и негативные последствия и для того, кто отменяет и для отменяемого. Однако самые серьезные последствия лежат все-таки в плоскости переосмысления принципов оказания гуманитарной помощи, ее серьезная политизация по признаку «свой-чужой».

Еще одной стороной отмены стали стигматизация и обвинения ведущих НПО, в «связях с террористами», что бьет по имиджу НПО, а также ограничивает их возможности осуществлять гуманитарную помощь из-за отказа доноров финансировать подобные организации. Впервые эта проблема так широко коснулась непосредственно специализированных учреждений ООН. После сообщений Израиля о том, что ряд сотрудников БАПОР замешаны в связях с ХАМАС и его нападении 7 октября,¹⁹ Великобритания, Финляндия, Италия, Австрия, Канада, ФРГ и др приостановили финансирование организации. ООН категорически отвергла обвинения и в процессе расследования

о предполагаемых нарушениях установила их бездоказательность в отношении половины обвиненных сотрудников, однако они уже принесли серьезный финансовый и репутационный урон. Аналогичные обвинения были выдвинуты против целого ряда палестинских НПО, которые осуществляли поддержку гуманитарных проектов, финансируемых напрямую государствами. Так, Израиль обвинил организацию в Нидерландах «Союз комитетов сельскохозяйственных работ» в том, что она поддерживает «организационные связи» с «Народным фронтом освобождения Палестины» и вовлечена в финансирование или осуществление терроризма. После проведения независимого аудита правительство Нидерландов заявило, что не нашло доказательств того, что «Союз комитетов сельскохозяйственных работ» имел «организационные связи» с «Народным фронтом освобождения Палестины», но финансирование организации остановило²⁰.

В этой связи для того чтобы продолжить работу по облегчению участи мирных жителей Палестины, западным организациям необходимо было прояснить свою позицию по отношению к действиям ХАМАС. Oxfam сделала пояснение своей позиции в отношении конфликта, осудив насилие с обеих сторон и одновременно усилив информационную работу по документированию всех случаев нарушения гуманитарного права. В июле 2024 года организация опубликовала доклад «Военные преступления на воде: как Израиль использовал воду в качестве оружия в своей военной кампании в секторе Газа», в котором обвинила правительство Израиля в использовании воды для дегуманизации и, в конечном итоге, угрозы жизни палестинцев.²¹ Human Rights Watch и Oxfam выпустили совместный доклад «Israeli Forces' Conduct in Gaza – March 19, 2024», в основе которого лежало утверждение о том, что

¹⁷ Greta Thunberg divides climate movement as her group promotes anti-Israel rhetoric // Just the News. 03.12.2023. URL: <https://justthenews.com/government/greta-thunberg-divides-climate-movement-her-organization-promotes-terrorist-rhetoric> (дата обращения 23.12.23)

¹⁸ Mounk Y. Cancel Culture Cuts Both Ways // The Atlantic. 08.11.2023. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/11/israel-palestine-cancel-culture-free-speech/675934/> (дата обращения 23.12.23)

¹⁹ WP: США приостановили финансирование БАПОР, опираясь на данные Израиля // ТАСС. 31.01.2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19863549> (дата обращения 23.07.24)

²⁰ Krauss J. Dutch stop funding Palestinian NGO, question Israeli charges // AP. 06.01.2022. URL: <https://apnews.com/article/europe-middle-east-israel-netherlands-terrorism-96d93d12bf989a4317f501752d09216c> (дата обращения 23.07.23)

²¹ Water War Crimes: How Israel has weaponised water in its military campaign in Gaza. Oxfam International. July 2024. 66 p. URL: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/water-war-crimes-how-israel-has-weaponised-water-in-its-military-campaign-in-ga-621609/> (дата обращения 23.07.23)

«израильские власти ограничивали, задерживали и препятствовали гуманитарной помощи из США в нарушение законов и политики США»²².

Стигматизация НПО, возникшая в результате обвинений Израиля в сторону БАПОР и МНПО, по-новому поставила вопросы безопасности сотрудников гуманитарных организаций, которые оказались вторым наиболее уязвимым звеном очередного противостояния Израиля и ХАМАС после гражданского населения. С начала конфликта погибло уже около 200 сотрудников БАПОР²³. В июне 2024 Генеральный комиссар БАПОР Филипп Лаззарини обвинил израильских военных в притеснении и унижении сотрудников агентства, а израильские власти в поощрении насилия в их отношении²⁴. В апреле 2024 в результате удара ЦАХАЛ по Дейр-аль-Балаху погибло 7 сотрудников неправительственной некоммерческой организации World Central Kitchen, занимающейся предоставлением бесплатного питания пострадавшим от различных стихийных бедствий²⁵. В целях недопущения дальнейшей деградации системы гуманитарной помощи Совет Безопасности ООН в мае принял резолюцию № 2730 о защите гуманитарного персонала.

В сентябре 2024 года в Ливане и Сирии была организована мощнейшая в истории кибератака на членов «Хезболлы», ответственность за которую согласно сообщениям СМИ, позже признала израильская сторона²⁶. Используемые членами движения коммуникационные средства: карманные пейджеры и рации, взорвались в результате массовой рассылки зашифрованного сообщения. Ликвидация лидера ХАМАС в результате ракетного удара в Иране и ликвидация лидеров «Хезболлы» в Ливане вкупе

с предшествовавшими обоюдными атаками способствовали массированному ракетному удару Ирана по Израилю.

Массовые кибератаки с целью ликвидации противника открывают новую главу в ведении современных войн и раскрывают несовершенство текущей системы гуманитарного права, которая пока не учитывает аспект воздействия кибероружия на гражданских лиц (наряду с членами «Хезболлы» пострадали 2 тыс. гражданских лиц, включая посла Ирана), а также ведение боевых действий посредством киберсистем, встроенных в повседневные бытовые устройства. Эксперты в сфере информационной безопасности назвали атаку израильских спецслужб «кибертерроризмом в действии»,²⁷ открытием «ящика Пандоры», когда и другие страны начнут считать такую тактику допустимой для себя во время войны или против гражданских лиц в преддверии войны²⁸.

Гуманитарный кризис в сектора Газа и масштаб военных действий Израиля имел целый ряд негативных политико-экономических и дипломатических последствий.

Во-первых, откатился назад процесс не только урегулирования самого палестинско-израильского конфликта, поскольку события приобрели характер коллективной травмы как для израильтян, пострадавших от действий ХАМАС, так и для палестинцев, но и процесс урегулирования отношений Израиля с арабскими странами. Долгие годы наиболее серьезной угрозой Израилю оставалось нежелание ряда арабских государств признавать его государственность и поддерживать с ним полноценные дипломатические отношения, торгово-экономические связи и выстраивать отношения взаимозависимости, исключая конфронтационные

²² Israeli Forces' Conduct in Gaza. HRW – Human Rights Watch, OXFAM. 19.03.2024. URL: <https://www.ecoi.net/en/document/2105777.html> (дата обращения 23.07.24)

²³ В Газе с 7 октября убили более ста сотрудников ООН // РИА-новости. 10.11.2023. URL: <https://ria.ru/20231110/gaza-1908667021.html?ysclid=m2t4r6rtq5980062777> (дата обращения 23.07.23)

²⁴ Lazzarini Ph. UNRWA: Stop Israel's Violent Campaign Against Us // United nations relief and works agency for Palestine refugees in the Near East. 30.06.2024. URL: <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-stop-israel-s-violent-campaign-against-us> (дата обращения 12.07.24)

²⁵ ЦАХАЛ назвала серьезной ошибкой удар, при котором погибли члены НКО // Регнум. 18.11.2024. URL: <https://regnum.ru/news/3878810?ysclid=m38u6aekb1575569644> (дата обращения 23.07.23)

²⁶ Berman L. In first, Netanyahu said to acknowledge Israel carried out pager attacks on Hezbollah // The Times of Israel. 10.11.2024. URL: <https://www.timesofisrael.com/in-first-netanyahu-said-to-admit-israel-carried-out-pager-attacks-on-hezbollah/> (дата обращения 23.11.24)

²⁷ Эксперт: взрывы пейджеров в Ливане открывают новую главу в кибервойнах // ТАСС. 18.09.2024. URL: <https://tass.ru/vzryvy-peydzherov-v-livane/21894255?ysclid=m3engthbqf511438232> (дата обращения 23.09.24)

²⁸ Schneider B. Israel's Pager Attacks Have Changed the World // The New York Times. 22.09.2024. URL: <https://www.mei.edu/publications/mixed-report-card-abraham-accords-three> (дата обращения 23.09.24)

паттерны поведения. В последние годы Тель-Авив при посредничестве США добился существенных результатов по нормализации отношений с арабскими странами. При непосредственном участии Д. Трампа состоялось заключение так называемых «соглашений Авраама», которые предусматривали установления открытых связей Израиля с Бахрейном, Объединенными Арабскими Эмиратами, Марокко и Суданом и крайне положительно сказались на израильской экономике: израильский импорт из региона вырос более чем вдвое: с 3,6 млрд долларов в 2019 году до 8,3 млрд долларов в 2022 году²⁹.

Теперь долгие переговоры о присоединении других государств к «соглашениям Авраама», в частности КСА, оказались в тупике. На фоне блокады сектора Газа и высказываний премьер-министра Б. Нетаньяху о том, что он предотвратит создание государства Палестины, Эр-Рияд по дипломатическим каналам проинформировал власти США о приостановке переговоров с Израилем о нормализации отношений. В.П. Кириченко в этой связи пишет о том, что конфликт привел к тому, что «Авраамовы соглашения» имели целью предотвратить, а именно ирано-саудовское замирение [4]. Главы влиятельных ближневосточных государств оказывали давление на Израиль через США, а также ввели санкции в отношении Тель-Авива. Турция прекратила торговлю с Израилем «пока в Газе не будет обеспечено постоянное прекращение огня и гуманитарная помощь». Анализируя реакцию ближайших соседей, нормализовавших отношения с Израилем еще до «Авраамовых соглашений»: Египта, Иордании, Т.Р. Хайруллин, приходит к выводу, что конфликт мог вылиться в эскалацию внутривосточной ситуации внутри них и потому потребовал от их политического руководства максимальной вовлеченности в организацию мирных переговоров [8].

Ответные меры Израиля базировались на той же технологии, которую неоднократно применяли США после событий 11 сентября, когда, начав крестовый поход против

терроризма, заявили о том, что «вы либо с нами, либо с террористами» [9]. На все случаи критики израильский МИД выступал с обвинениями в «поддержке террористической организации»³⁰.

Во-вторых, военные действия Израиля в секторе Газа, последовавшие после атаки ХАМАС, в то же время привели к осложнению отношений и с ближайшими союзниками. Самый главный союзник Израиля США, действуя на основании соглашения о военной поддержке, оказали ему колоссальную военную и дипломатическую помощь, но в то же время впервые применили в отношении физических лиц, которые «участвовали в актах насилия в отношении палестинцев», а также «дестабилизировали ситуацию на Западном берегу Иордана», санкции³¹. Канада, Франция, Великобритания также ввели персональные санкции в отношении десятков израильских поселенцев, обвиненных в совершении актов насилия в отношении палестинцев. Одна из причин, по которой США пришлось реагировать на действия Израиля, заключается в том, что его военная активность имела крайне негативные экономические последствия для американских ТНК, чья продукция имеет распространение в странах мусульманского мира. Так, в Египте, Индонезии, Саудовской Аравии, Пакистане потребители стали отказываться от покупки товаров таких компаний, как Coca-Cola, KFC, Starbucks, Mondelez и Pizza Hut в знак протеста против их поддержки Израиля в конфликте против Газы. В Пакистане ограничительные меры против американских брендов стали обсуждаться на государственном уровне после того, как тысячи активистов на неделю перекрыли проезжую часть вблизи столицы Исламабада³².

Еще одна причина заключается в негативных репутационных издержках для США как оплота демократических ценностей и защиты прав человека. Решения, которые были приняты на уровне Международного суда ООН, а также оценки американских правозащитных организаций вынудили на дипломатическом уровне призвать

²⁹ Schneider B. Israel's Pager Attacks Have Changed the World // The New York Times. 22.09.2024. URL: <https://www.mei.edu/publications/mixed-report-card-abraham-accords-three> (дата обращения 23.09.24)

³⁰ Новикова А. «Поддержка палестинского дела». Какие страны отозвали послов из Израиля // Газета.RU. 02.11.2023. URL: <https://www.gazeta.ru/politics/2023/11/02/17818477.shtml?ysclid=m366dl92uz484686093&updated> (дата обращения 23.12.23)

³¹ США ввели санкции против физлица и юрлиц Израиля из-за ситуации на Западном берегу Иордана // ТАСС. 19.04.2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/20597713> (дата обращения 21.07.24)

³² Widespread boycotts in Muslim countries hammer western brands // Financial Times. URL: <https://www.ft.com/content/a2ee3452-ed34-45a1-8515-a88841c9ed31> (дата обращения 29.09.24)

руководство Израиля сделать «больше для ограничения жертв среди гражданского населения»³³. Сами США предпочли провести четкую границу между ХАМАС и палестинскими гражданами, и наряду с военной помощью Израилю усилить оказание гуманитарной помощи в секторе Газа.

В конечном итоге, ситуация в секторе Газа имела прямое влияние на электоральные настроения в США, особенно среди мусульманской части населения. Так, опросы общественного мнения в США показали, что поддержка военных действий Израиля США непосредственным образом отразилась на результатах Демократической партии. В США действует мощное произраильское лобби, и обе ведущие партии заявляют о своей поддержке Израиля в этом конфликте, но все же молодой электорат, настроенный против войны, а также выходцы из стран Ближнего Востока смогли оказать влияние на результаты голосования, выступив в поддержку кандидата от Партии зеленых Джилл Стайн, которая поставила во главу угла своей предвыборной кампании прекращение военных действий в регионе. В результате в целом ряде штатов, в которых на предыдущих выборах традиционно одерживали победу демократы, стала расти популярность Стайн и несмотря на то, что палестино-израильское урегулирование стало предметом электоральной рекламы К. Харрис³⁴, в конечном итоге отданные за Стайн голоса внесли свой вклад в разгромный проигрыш Харрис Трампу.

В-третьих, гуманитарный кризис в секторе Газа и масштаб военных действий Израиля заставил по-новому посмотреть на процесс урегулирования конфликта. Стало очевидно, что разгром ХАМАС без создания Палестинского государства не решит проблемы, и в будущем могут возникнуть еще более тяжелые гуманитарные кризисы вследствие образования более радикализованных исламистских военизированных группировок [3]. Признание Палестины также вносит ясность в отношении её границ, политического статуса, ответственности тех, кто сегодня выступает от лица палестинского народа и

прибегает к насильственным методам борьбы. В мае 2024 независимым государством Палестину признали целый ряд стран, которые ранее признавать его право на существование не спешили. Ирландия, Норвегия, Испания, Словения, признали Палестину, назвав этот шаг необходимым условием, без которого невозможно достижение мира на Ближнем Востоке. На фоне вето США по резолюции СБ ООН предоставлявшей палестинскому государству полноправное членство в ООН, Генеральная ассамблея приняла резолюцию, наделяющую Палестину дополнительными дипломатическими привилегиями и возможностями: право делать заявления от имени групп стран, право на полное участие в конференциях ООН, право вносить предложения и поправки, в том числе от лица групп стран, право быть соавтором предложений и поправок, в том числе от имени групп государств, право выступать по мотивам голосования от лица групп.

В-четвертых, серьезно ухудшился международный имидж Израиля как государственного актора, который, являясь подписантом международных договоров, обязывающих защищать гражданское население, допустил множество жертв входе военных действий с ХАМАС. В отношении Израиля применялись меры экономического и дипломатического давления. Некоторые страны Латинской Америки, Африки приняли решение отозвать своих послов и даже разорвать дипломатические отношения с Израилем. Правительство Чили отказалось закупать у Израиля какое-либо оружие, Бразилия приостановила закупку артиллерийских установок у Израиля. ЮАР 29 декабря 2023 года подала в Международный суд ООН в Гааге иск против Израиля по конвенции о геноциде из-за ситуации в секторе Газа.

В результате гуманитарного кризиса очень быстро общественность, в том числе и западных стран, стала менять свое мнение от необходимости военной поддержки Израиля к его осуждению и важности прекращения его военных операций. Как справедливо отметили Т. Карасова и Л. Хлебни-

³³ Яшлавский А. Война в Газе заставила вспомнить редко используемую статью устава ООН // МК.RU. 07.12.2023. URL: <https://www.mk.ru/politics/2023/12/07/voyna-v-gaze-zastavila-vspomnit-redko-ispolzuemuyu-statyu-ustava-onn.html?ysclid=m3d4zzmoxu24278124> (дата обращения 23.12.23)

³⁴ Harb A. Trump or Harris? Gaza war drives many Arab and Muslim voters to Jill Stein // Al Jazeera. 04.11.2024. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2024/11/4/trump-or-harris-gaza-war-drives-many-arab-and-muslim-voters-to-jill-stein> (дата обращения 23.11.24)

кова, «фокус внимания международного сообщества сместился с израильской трагедии на палестинскую»³⁵. В ФРГ опросы общественного мнения, которые провела служба Forsa по заказу журнала Stern, показали, что с ноября 2023 мнение жителей в отношении военной операции Израиля кардинально поменялось: тогда большинство респондентов - 62% - одобряли военные действия, а против выступал 31%, однако в июне 2024 году уже большинство жителей ФРГ - 66% - подвергли критике действия израильской армии в секторе Газа на фоне сложной гуманитарной обстановки, и 33% сочли операцию оправданной³⁶. В начале конфликта по странам Европы прошли многотысячные акции против антисемитизма одновременно с акциями в поддержку Палестины, однако с обострением гуманитарного кризиса в секторе Газа во второй половине 2024 года число акций с призывами остановить военные действия Израиля участились и одной из их движущих сил выступила молодежь, требующая от своего правительства более четкого вклада в дело урегулирования конфликта³⁷. Так, для глав целого ряда государств прекращение гуманитарного кризиса стало вопросом не только внешней политики, но и внутренней.

Заключение

Решением ООН при активной роли СССР в 1947 году было определено создание двух государств - Израиля и Палестины, однако создано было только израильское и в результате поддержки США Израилю

удавалось, номинально декларируя согласие с принципом двух государств, не освобождать окончательно палестинские территории. Неурегулированность вопроса о создании государства Палестины, оккупация части ее территории, привели к тому, что часть сил, выступающих за урегулирование ситуации, выбрала для себя радикальный путь освобождения палестинских территорий, к которым, в частности, можно отнести ХАМАС. 7 октября 2023 начался новый кровавый этап истории противостояния Израиля и ХАМАС, когда радикальное палестинское движение первым осуществило нападение на израильскую сторону. Ответные меры Израиля стали причиной гуманитарного кризиса в секторе Газа, который поставил под удар существующую систему гуманитарной помощи, обнажив проблемы, связанные с тем, что специализированные органы ООН остаются зависимыми от политической воли государств-членов, политизацией гуманитарной помощи, а также несовершенством правовой защиты гражданского населения в условиях применения сторонами конфликта неизбирательных военных ударов. После серии взрывов средств связи в Ливане остро встал вопрос о регулировании последствий применения кибероружия для гражданского населения. В то же время нынешний виток конфронтации серьезным образом повлиял на поддержку Израиля и решимость ряда европейских государств, которые ранее не признавали Палестину в качестве независимого государства, внести вклад в урегулирование через ее признание.

Литература:

1. Гассер Х-П. Террористические акты, «терроризм» и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного Креста. 2002. № 845-847. С. 235-268.
2. Звягельская И., Тюкаева Т. Палестинская проблема в контексте меняющегося баланса сил // Пути к миру и безопасности. 2021. № 2(61). С. 80-95.
3. Иванов С.М. Нерешенность палестинской проблемы - главная угроза региональной безопасности // Дипломатическая служба. 2024. № 2. С. 151-165.
4. Кириченко В.П. Ирано-саудовское замирение: влияние на ситуацию в регионе // Россия и мусульманский мир: научно-информационный журнал. 2024. № 1 (331). С. 81-94.

³⁵ Генассамблея ООН расширила права Палестины в организации // РИА-новости. 10.05.2024. URL: <https://ria.ru/20240510/palestina-1945154630.html?ysclid=m3euywjb30350263310> (дата обращения 23.07.24)

³⁶ В ФРГ большинство опрошенных выступили против военной операции Израиля в секторе Газа // ТАСС. 04.06. 2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/20986129?ysclid=m363axhmsq319949616> (дата обращения 21.09.24)

³⁷ Григорова Д. Пропалястинские акции протеста охватывают новые страны Европы. 04.05.2024. URL: <https://smotrim.ru/article/3935622?ysclid=m367wd7kav425172405> (дата обращения 23.07.23)

5. Рустамова Л. Трансформация мягкой силы и конфликтогенность в международных отношениях // Пути к миру и безопасности. 2024. № 1 (66). С. 150-168. DOI: 10.20542/2307-1494-2024-1-150-168.
6. Толстых В.Л. Международно-правовые аспекты конфликта между Израилем и Палестиной // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 4. С. 5-20.
7. Хайруллин Т.П. Палестино-израильский конфликт 2023 года: реакция глобальных и региональных игроков // Азия и Африка сегодня. 2024. № 6. С. 15–24. DOI: 10.31857/S032150750031034-9.
8. Харитонов Е.М. Помощь в чрезвычайных гуманитарных ситуациях в системе ООН: вызовы и риски // Пути к миру и безопасности. 2018. № 1 (54). С. 239-248.
9. Mattern J.B. Why soft power isn't so soft: representational force and the sociolinguistic construction of attraction in world politics // Millennium: journal of international studies. 2005. Vol. 33. № 3. P. 583-612.
10. Ramadhani A., Utar Pi., Hastjarjo S. Cancel culture, commodification message, and Middle East war: impact on multinational corporations in Indonesia // Journal of social interactions and humanities. 2024. Vol. 3. №. 2. P. 233-246.

THE HUMANITARIAN CRISIS IN THE GAZA STRIP, ITS IMPACT ON THE PEACE PROCESS IN THE MIDDLE EAST AND THE HUMANITARIAN SPHERE OF WORLD POLITICS

Introduction. Humanitarian crises in the conflicts of recent decades directly affect the security of not only neighbouring states, but also undermine the established system of humanitarian cooperation between states. Non-state actors: terrorist organizations, separatist groups, protest movements, paramilitary religious groups and others that participate in conflicts and choose violent measures, complicate the resolution of conflicts. Despite the fact that all parties to the conflict are obliged to comply with the norms of international humanitarian law, both states and non-state actors are increasingly moving away from the principles of humane treatment of the civilian population. Each of the parties puts forward its own justifications for the indiscriminate approach.

Materials and methods. The study is based on the case study method. An analysis of the changes in the provision of humanitarian aid to the civilian population during the humanitarian crisis in the Gaza Strip makes it possible to draw conclusions about the current trends in the development of the humanitarian sphere as a whole. The author used materials from Russian and foreign media, UN and INGO reports, and international treaties.

Research results. The conflict complicated the peace process, normalization of relations between Israel and Arab states, and also exposed the problem of politicization of humanitarian aid. Politicization manifested itself not only in the assessment of the conflict itself, which has long divided the world community, but first of all, for the first time, it had such a large-scale impact on the UN humanitarian aid institutions and various INGOs. The politicization of the

conflict also resulted in the manifestation of a "cancel culture", which stigmatized the parties to the conflict and complicated the activities of humanitarian organizations in providing assistance to the civilian population.

Discussion and conclusion. However, the most serious consequences are not only in the area of worsening the humanitarian situation, threats to civilians and employees of intergovernmental and non-governmental organizations involved in providing humanitarian aid to the affected population, collecting information on the situation of civilians, the balance of power and compliance with international humanitarian law, but also in the area of compliance with the principles of humanitarian aid themselves. The humanitarian community is divided between those who support Israel's position and its stated "right to self-defense" and those who advocate for its accountability along with Hamas for what the UN Secretary-General called "excessive use of force". An analysis of the impact of humanitarian crisis in the Gaza Strip on the process of conflict resolution is of great scientific interest, and its results can enrich knowledge not only about the peace process itself, but also about the role of humanitarian sphere in world politics.

Leili R. Rustamova,
Researcher at Peace and Conflict Studies
Unit, Department of world political problems,
Primakov Institute of World Economy and
International Relations of the Russian Academy
of Sciences, Moscow, Russia

Ключевые слова:

гуманитарная помощь, принципы гуманитарной помощи, ООН, БАПОР, МНПО, конфликт, терроризм, ХАМАС, Израиль, сектор Газа.

Keywords:

humanitarian aid, principles of humanitarian aid, UN, UNRWA, NGOs, conflict, terrorism, Hamas, Israel, Gaza Strip.

References:

1. Gasser H-P., 2002. Terroristicheskie akty, «terrorizm» i mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo [Terrorist acts, "terrorism" and international humanitarian law]. *Mezhdunarodnyj zhurnal Krasnogo Kresta [International journal of the Red Cross]*. № 845-847. S. 235-268.
2. Zvjagel'skaja I., Tjukaeva T., 2021. Palestinskaja problema v kontekste menjajushhegosja balansa sil [The Palestinian problem in the context of the changing balance of power]. *Puti k miru i bezopasnosti [Pathways to peace and security]*. № 2(61). S. 80-95.
3. Ivanov S.M., 2024. Nereshennost' palestinskoj problemy - glavnaja ugroza regional'noj bezopasnosti [Unresolved Palestinian problem - the main threat to regional security]. *Diplomaticheskaja sluzhba [Diplomatic service]*. № 2. S. 151-165.
4. Kirichenko V.P., 2024. Irano-saudovskoe zamirenje: vlijanie na situaciju v regione [Iran-Saudi reconciliation: impact on the situation in the region]. *Rossija i musul'manskij mir: nauchno-informacionnyj zhurnal [Russia and the Muslim world: scientific and information journal]*. № 1 (331). S. 81-94.
5. Rustamova L., 2024. Transformacija mjagkoj sily i konfliktogennost' v mezhdunarodnyh otnoshenijah [Soft power transformation and growing conflict potential in international relations]. *Puti k miru i bezopasnosti [Pathways to peace and security]*. № 1 (66). S. 150-168. DOI: 10.20542/2307-1494-2024-1-150-168.
6. Tolstyh V.L., 2018. Mezhdunarodno-pravovye aspekty konflikta mezhdru Izrailem i Palestinoj [International legal aspects of the conflict between Israel and Palestine]. *Jelektronnoe prilozhenie k Rossijskomu juridicheskomu zhurnalu [Electronic supplement to the Russian law journal]*. № 4. S. 5-20.
7. Hajrullin T.R., 2024. Palestino-izrail'skij konflikt 2023 goda: reakcija global'nyh i regional'nyh igrokov [The Palestinian-Israeli Conflict of 2023: the Reaction of global and regional players.]. *Azija i Afrika segodnja [Asia and Africa today]*. № 6. S. 15–24. DOI: 10.31857/S032150750031034-9.
8. Haritonova E.M., 2018. Pomoshh' v chrezvychajnyh gumanitarnyh situacijah v sisteme OON: vyzovy i riski [Humanitarian emergency relief in the UN system: challenges and risks]. *Puti k miru i bezopasnosti [Pathways to peace and security]*. № 1(54). S. 239-248.
9. Mattern J.B., 2005. Why soft power isn't so soft: representational force and the sociolinguistic construction of attraction in World Politics. *Millennium: journal of international studies*. Vol. 33. № 3. P. 583-612.
10. Ramadhani A., Utar Pi., Hastjarjo S., 2024. Cancel culture, commodification message, and Middle East war: impact on multinational corporations in Indonesia. *Journal of social interactions and humanities*. Vol. 3. №. 2. P. 233-246.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В СФЕРЕ ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И КЛЮЧЕВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

Виталий Субочев*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-28-37



Введение. Одной из значимых особенностей механизма правового регулирования в XXI веке выступает включение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, одной из которых выступает патриотизм, в объектное поле правовой регламентации. Несмотря на весьма убедительные к тому основания, государственная, и, следовательно, правовая стратегия в сфере сохранения и укрепления традиционных духовно-нравственных ценностей и патриотического воспитания, в частности, нуждается как в концептуализации, так и в систематизации.

Материалы и методы. В представленном исследовании использовались как общенаучные, так и частнонаучные методы познания правовой жизни современного российского общества, среди которых можно выделить диалектический, структурно-функциональный, системный, формально-догматический, правового моделирования и др.

Результаты исследования. В работе предлагается авторское видение сущности и содержания правовой политики в сфере патриотического воспитания, демонстрируется ее значительный потенциал в создании эффективного механизма правового регулирования отношений, связанных с формированием у граждан любви и уважения к Родине, чувства верности своему Отечеству, готовности защищать его интересы и вносить свой вклад в укрепление и процветание государства. Ключевые приоритеты правовой политики в сфере патриотического воспитания формулируются с учетом актуальных для России вызовов и угроз.

Обсуждение и заключение. В исследовании обосновывается позиция, согласно которой правовая политика, будучи стратегической, системной, полисубъектной и научно обоснованной деятельностью в сфере права позволяет не только объединить усилия как органов публичной власти, так и институтов гражданского общества в создании и реализации условий для патриотического

* **Субочев Виталий Викторович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного регулирования МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: vvsbochev@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-3536-4707

воспитания, но и интегрировать в единую, целостную правовую стратегию правотворческую, правореализационную правоинтерпретационную, образовательную и иную деятельность в сфере патриотического воспитания в силу того факта, что данные направления деятельности и выступают формами реализации самой правовой политики.

Введение

Достаточно значимой и все более очевидной особенностью механизма правового регулирования в России с начала 2000-х годов становится не столько нарастающая юридикализация общественных отношений, сколько включение в объектное поле правового регулирования традиционных российских духовно-нравственных ценностей, одной из которых является патриотизм.

В отношении указанного следует отметить, что сам факт того, что Президент РФ В.В. Путин взял на себя смелость в определенном роде подытожить, обобщить непрекращающиеся дискуссии о том, что же такое традиционные российские духовно-нравственные ценности, каковы их сущность и содержание, что именно к данным ценностям следует отнести и каким образом должна выглядеть государственная стратегия в сфере их сохранения и укрепления в условиях актуальных для государства вызовов и угроз, перечислив наиболее значимые из них в своих Указах¹, – позволил во многом более предметно обсуждать ключевые духовно-нравственные ориентиры российского общества и отталкиваться от вполне обоснованной и четко аргументированной позиции.

Вместе с тем формирование известного нормативно-закрепленного перечня традиционных духовно-нравственных ценностей лишь структурировало научную дискуссию, но отнюдь не поставило в ней точку.

Предложенный Президентом РФ перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей спровоцировал в научной среде, да и в обществе в целом споры не только об их содержании, но и о том, а есть ли смысл традиционные духовно-нравственные ценности закреплять

в нормативно-правовых актах (которыми и являются упомянутые Указы Президента РФ), тем самым придавая формальный, некий государственно-волевой характер традиционному и «загоняя» духовно-нравственное начало в нормируемые публичной властью шаблоны желательного поведения.

Не станет ли закрепление традиционных духовно-нравственных ценностей в нормативно-правовых актах попыткой легитимизировать государственную политику, не «превратятся» ли они лишь в средство определенной пропаганды и информационной политики в культурно-мировоззренческом противостоянии с коллективным Западом, не свидетельствует ли данный «перечень» о начале масштабного цензурирования в российском обществе или попытках формирования обязательной государственной идеологии – это лишь некоторые из вопросов, которые стали частью общественной дискуссии, политико-правового дискурса после подписания соответствующих Указов Президентом РФ.

Исследование

О необходимости, востребованности и стратегическом значении формирования Президентом РФ перечня традиционных российских духовно-нравственных ценностей нами уже говорилось в специально посвященной данной аргументации работе [17. С. 30-37], в связи с чем позволим себе лишь тезисно обозначить основы нашей позиции.

1. Весьма значительное количество глубоких и порой противоречивых философских, социологических, культурологических, политических и юридических научных изысканий в сфере природы, содержания и конкретных видов традиционных

¹ См.: Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977; Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

российских духовно-нравственных ценностей так и не сформировали какой-либо единый знаменатель того, что же конкретно можно отнести к данным ориентирам российского общества и каков их (хотя бы примерный, открытый) перечень. Безусловно, единая позиция в науках, тем более гуманитарных, вещь практически нереальная, однако одной из задач науки как социального института является оказание помощи в решении и практических, насущных задач [16. С. 404], связанных, в рассматриваемом контексте, с консолидацией российского общества.

Складывалась парадоксальная ситуация, когда о значимости традиционных российских духовно-нравственных ценностей в целом и патриотизме, в частности, не говорил только ленивый, однако *конкретизировать* данные ценности, определить их содержание и *перечислить* для использования, например, в построении государственной политики в различных сферах, никто не решался. В этом, по нашему мнению, и заключается смелость Президента РФ – конкретизировать то, о чем много рассуждалось и дискутировалось, представить в виде *конкретного перечня* ориентиров то, что в силу своей природы и призвано ими выступать.

Иными словами, *новаторство* Президента РФ заключается в структурировании, обобщении и нормативно-правовой формализации *традиционного*.

2. Нормативно-правовая институционализация традиционных духовно-нравственных ценностей позволяет руководствоваться ими в *практической деятельности* как органам публичной власти, так и иным участникам правоотношений, обосновывая свою, в том числе и правовую, позицию необходимостью следования установленными в Указах Президента РФ ориентирам. Происходит своеобразный институциональный «сплав» цивилизационных особенностей российского государства с основами его государственной политики.

3. Нормативно-правовая фиксация перечня традиционных духовно-нравственных ценностей позволяет оптимизировать деятельность по противостоянию деструктивному информационному воздействию

на российское общество, предотвратить размывание ключевых духовно-нравственных ориентиров, которые являются не только консолидирующими скрепами российского общества, но и основой гармоничного личностного развития, базисом сбалансированной и компромиссной реализации интересов личности, социума и государства.

Изложенное позволяет заключить, что как необходимость оптимизации государственного управления в сложившейся геополитической ситуации, так и очевидный запрос самого общества привел к тому, что традиционные российские духовно-нравственные ценности из достаточно абстрактного и размытого понятия трансформировались во вполне конкретный *объект правового регулирования*, предполагающий и соответствующий *правовой механизм* их укрепления, охраны и защиты.

Данная ситуация, помимо очевидных плюсов, порождает и ряд задач, решение которых связано с целым спектром проблем, некоторые из которых имеют не только практический, но и методологический характер.

Для иллюстрации сказанного и более предметного обсуждения проблематики остановимся лишь на одной из традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества – *патриотизме*.

Патриотизм является не только одной из важнейших традиционных российских духовно-нравственных ценностей, но и *идеей*, объединяющей российское общество, *фактором* и *средством* консолидации населения перед лицом масштабных и злободневных вызовов и угроз.

Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркивает, что «У нас нет и не может быть никакой другой объединяющей идеи, кроме патриотизма»², при этом отмечая, что «патриотизм не должен быть квасным, затхлым и кислым»³. В.В. Путин пояснил, что «патриотизм заключается в том, чтобы посвятить себя развитию страны, ее движению вперед. Это совсем не значит, что нужно все время хвататься только за наше героическое прошлое, нужно смотреть в наше не менее героическое и успешное будущее, и в этом залог успеха»⁴.

² См.: Встреча В.В. Путина с активом «Клуба лидеров по продвижению инициатив бизнеса». 03.02.2016 г. // URL: <https://rg.ru/2016/02/03/vladimir-putin-nazval-patriotizm-edinstvennoj-nacionalnoj-ideej.html?ysclid=m2eh0u6t42336796954> (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

³ См.: Путин рассказал о национальной идее // URL: <https://tass.ru/obschestvo/8438743?ysclid=m2eh8qbj89453132848> (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

⁴ См.: Там же.

Даже из этих фраз Президента РФ очевидно, что патриотизм – это и *идея*, и традиционная духовно-нравственная *ценность*, и *руководство* к действию и сами *действия*, связанные со служением стране и ее продвижением вперед.

Вместе с тем, достаточно традиционно патриотизм понимается как любовь к Родине, т.е. как *чувство*, которое, в свою очередь, и подвигает человека и все общество на определенные действия и на определенное отношение к своей стране. Так, в толковом словаре В. Даля патриотизм определяется как «любовь к отчизне» [4. С. 74], в толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой патриотизм примерно в том же ключе трактуется как «преданность и любовь к своему отечеству, к своему народу» [10. С. 496], что созвучно с определением термина, приведенном в Большом энциклопедическом словаре [2. С. 885], интерпретирующем патриотизм как любовь к Родине, привязанность к месту своего рождения, месту жительства [12. С. 35].

В научной литературе верно подчеркивается, что многогранность патриотизма, представляющего собой *отношение личности* к Отечеству (основой чего, опять-таки, выступает *чувство* любви к Родине и ее *эмоциональное восприятие*), определяется тем, что для *государства* он выступает как ценность российского общества (состоящая в гарантии суверенитета и национального единства страны), для *права* – как нормативная ценность, выраженная в побуждении граждан действовать в соответствии с его принципами, для *общества* – как социокультурная ценность, для *личности* – в том числе как духовная ценность правовой культуры, для *правовой культуры* – как ментальная основа, способная консолидировать общество и государство с помощью права [14. С. 10].

Таким образом, имея в своей основе чувство любви к Родине, патриотизм *проявляет себя* как мотив к служению своей стране, как духовно-нравственная ценность, как координирующее начало жизнедеятельности социума, как консолидирующий фактор и мобилизационная основа для общественного развития и как вполне конкретная форма поведения человека.

Лишь поверхностно затронутая многогранная сущность патриотизма позволяет сделать вывод о том, что данный феномен играет *неоднозначную роль* в механизме правового регулирования.

С одной стороны, воспитание молодежи (да и всего населения России) в духе патриотизма, формирование условий для данного воспитания – очевидная цель как государственной политики, так и правового регулирования⁵.

С другой стороны, деятельность, связанная с воспитанием патриотизма, формированием данного чувства у подрастающего поколения – объект правового регулирования, т.к. многочисленные нормативно-правовые акты достаточно детально регламентируют не только структуру, этапы и порядок осуществления данной деятельности, но и критерии ее эффективного осуществления⁶.

Сказанное позволяет заключить, что патриотическое воспитание личности – и *цель* государственной стратегии и, следовательно, соответствующего правового регулирования в рассматриваемой сфере, и его *объект* и, в то же самое время, *средство*, позволяющее консолидировать российское общество и на должном уровне обеспечить защиту суверенитета страны.

Данная мультифункциональная роль патриотического воспитания в механизме правового регулирования с необходимостью позиционирует вопрос о соответствующей

⁵ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020г.). Ст. 67.1; Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Ст. 15 // Собрание законодательства РФ. 09.11.2020г. № 45. Ст. 7061; Распоряжение Правительства РФ от 20.12.2021 № 3718-р (ред. от 31.01.2024г.) «О плане мероприятий по реализации в 2022 - 2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2022. № 1 (часть IV). Ст. 261 и др.

⁶ См., например: Приказ Минобрнауки России от 12.03.2024 № 186 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, ответственных за представление данных по показателям мониторинга реализации молодежной политики в Российской Федерации, сроков представления указанных показателей, а также форм отчета о показателях мониторинга реализации молодежной политики в Российской Федерации и отчета о результатах такого мониторинга» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.04.2024 № 77831). Пункт 6.2. // URL: <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

правовой стратегии в данной сфере, которая, с одной стороны, выступит правовой основой реализации государственного управления, а с другой - будет в состоянии осуществить координацию активности субъектов правотворческой, правореализационной, правоинтерпретационной и иной деятельности, направленной на формирование и укрепление чувства патриотизма в российском обществе.

Полагаем, что данную роль и призвана осуществлять *правовая политика в сфере патриотического воспитания*. Для этого суждения есть целый ряд оснований, на которых и следует сфокусировать внимание.

Под правовой политикой, солидаризируясь с определением, предложенным и обоснованным в многочисленных работах А.В. Малько, следует понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [6. С. 6; 7. С. 35].

Полагаем, что именно правовая политика, будучи стратегической, системной, полисубъектной и научно обоснованной деятельностью в сфере права *позволяет*:

- объединить усилия как органов публичной власти, так и разнообразных институтов гражданского общества в создании и реализации условий для патриотического воспитания;

- систематизировать, научно обосновать и, тем самым, концептуализировать правовые решения [8. С. 10] и нововведения в сфере правового регулирования патриотического воспитания, увязать их как с объективно существующими общественными потребностями и интересами, так и теми целями и задачами государственного строительства, которые обусловлены текущими геополитическими вызовами и угрозами;

- интегрировать в единую, целостную правовую стратегию правотворческую, правореализационную (включая *все формы* реализации права - соблюдение, использование, исполнение и применение права), правоинтерпретационную, образовательную и иную деятельность в сфере

патриотического воспитания в силу того факта, что данные направления деятельности и являются *формами реализации* правовой политики.

Можно заключить, что, с одной стороны, правовая политика в сфере патриотического воспитания является неотъемлемым элементом и правовой основой государственной стратегии в рассматриваемой сфере, а с другой - выходит за пределы лишь государственной стратегии (государственной политики), охватывая, координируя и стимулируя правомерную активность в сфере патриотического воспитания субъектов, не являющимися органами публичной власти. Подобно тому, как в правовом государстве право «связывает» органы публичной власти, устанавливая баланс в реализации интересов личности, общества и государства, правовая политика в сфере патриотического воспитания позволяет увязать актуальные потребности государственного строительства с запросами общества, установить баланс в удовлетворении частных и публичных интересов, легализовать и легитимизировать управленческие решения, принимаемые на различных уровнях публичной власти.

В силу того, что именно традиционные российские духовно-нравственные ценности и патриотизм, как одна из них, стали ключевым «объектом на поражение» для деструктивной информационной политики стран коллективного Запада в отношении России, не разрозненные усилия субъектов правотворческой, правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности, а именно соответствующая правовая политика призвана выступить важнейшим средством их правового обеспечения (включая правовую охрану, защиту и гарантирование), равно как и легитимной основой государственной политики, направленной на сохранение и укрепление данных скреп российского общества.

Таким образом, под *правовой политикой в сфере патриотического воспитания* предлагаем понимать научно-обоснованную, последовательную и системную деятельность органов публичной власти и институтов гражданского общества, направленную на создание эффективного механизма правового регулирования отношений, связанных с формированием у граждан любви и уважения к Родине, чувства верности своему Отечеству, готовности защищать его интересы и вносить свой вклад в укрепление и процветание государства.

Следует отметить, что правовая политика в сфере патриотического воспитания граждан предполагает оптимизацию как правового регулирования соответствующего спектра общественных отношений, так и правового на них *воздействия*, которое, будучи производной правового регулирования, представляет собой сложный и многоаспектный процесс влияния права на сознание и поведение участников общественных отношений, «проходящий в условиях диалектического единства национальной и глобальной социально-правовой среды, преемственности и новизны в государственно-правовом развитии» [15. С. 14].

Предлагаем выделять следующие *приоритеты* правовой политики в сфере патриотического воспитания.

1. Правовая политика должна быть направлена на патриотическое воспитание граждан России, российского общества в целом, но не исключительно или «приоритетно» лишь на молодежь или подрастающее поколение. Безусловно, основа патриотического отношения к Родине и чувство гражданственности формируется в раннем возрасте и здесь важно «не упустить момент», однако данная деятельность должна продолжаться на протяжении *всей жизни* человека, протекающей в условиях динамично развивающегося, меняющегося социокультурного поля.

Несмотря на то, что в настоящее время действует Указ Президента РФ от 20.10.2012 № 1416 (ред. от 12.06.2024 г.) «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания»⁷, тем не менее ключевыми нормативно-правовыми актами в рассматриваемой сфере являются Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.) «Об образовании в Российской Федерации»⁸ и Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ (ред. от 22.04.2024 г.)

«О молодежной политике в Российской Федерации»⁹, что указывает на то, что основной акцент в патриотическом воспитании все же сделан на молодежь.

В этой связи следует поддержать круг экспертов – соавторов методических рекомендаций под названием «Основы патриотического воспитания граждан Российской Федерации», выпущенных под эгидой Федерального агентства по делам молодежи и ФГБУ «Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи», которые граждан, выступающих объектами патриотического воспитания, условно подразделяют на следующие возрастные группы: дети младше 7 лет, дети от 7 до 14 лет, подростки 15-18 лет, студенческая молодежь 19-24 лет, работающая молодежь 25-35 лет, работающее население 36-55 лет, а также люди, старше 55 лет – предпенсионеры и пенсионеры¹⁰. Каждая возрастная группа нуждается в особом подходе, а недостаток патриотического воспитания приводит к наиболее серьезным проблемам уже в зрелом возрасте, когда дееспособные участники правоотношений совершают поступки, несовместимые не только с принципами патриотизма и гражданственности, но и обычной порядочностью.

2. Несмотря на тот факт, что такие понятия, как «патриотизм» и «патриотическое воспитание» в различных контекстах присутствуют во многих нормативно-правовых актах, а обязанности по патриотическому воспитанию реализуются весьма внушительным количеством органов публичной власти и институтов гражданского общества, тем не менее в России отсутствует федеральный закон о патриотическом воспитании. Полагаем, что это – пробел в правовом регулировании рассматриваемой сферы, т.к. именно федеральное законодательство должно расставить ключевые приоритеты в дан-

⁷ См.: Указ Президента РФ от 20.10.2012 № 1416 (ред. от 12.06.2024 г.) «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по общественным проектам») // Собрание законодательства РФ. 22.10.2012. № 43. Ст. 5817.

⁸ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁹ См.: Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ (ред. от 22.04.2024 г.) «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть I). Ст. 28.

¹⁰ См.: Основы патриотического воспитания граждан Российской Федерации. Методические рекомендации (разработаны Федеральным агентством по делам молодежи и ФГБУ «Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи»). М., 2022. 73 с. С. 37. // URL: https://patriot.nso.ru/sites/patriot.nso.ru/wodby_files/files/document/2022/12/documents/metodicheskie_rekomendacii_osnovy_patr_vospitaniya.pdf (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

ной сфере и обозначить содержание, цели и задачи, а также *принципы* осуществления деятельности по патриотическому воспитанию.

3. Правовая политика в сфере патриотического воспитания должна делать акцент на формирование т.н. «просвещенного» патриотизма, ведь как подчеркивал В.В. Путин «настоящий патриотизм – это образованный патриотизм. Настоящий патриот – тот, кто знает, как и чем он может служить своему Отечеству»¹¹.

Исследуя генезис понятия «просвещенный патриотизм», Р.А. Баталин резюмирует, что это – «осознанный, ответственный, конструктивный, гармонично-развивающийся и развивающий патриотизм, ядром или основой которого являются сбалансированные семейные ценности» [1. С. 130].

Правовая политика в сфере патриотического воспитания и должна создавать условия для формирования просвещенного, осознанного патриотизма, фокусируя внимание на правовом обучении, сохранении и укреплении традиционных духовно-нравственных ценностей.

4. В литературе раскрывается сущность различных видов или «оттенков» патриотизма: национального, государственного, классового [11], имперского, казенного, гражданского, квасного (фальшивого), показного, аффективного и т.д. [13], проводятся различия между патриотизмом и национализмом [12].

Не ставя целью исследовать обозначенные выше и иные разновидности патриотизма, полагаем важным отметить, что, несмотря на достаточно настороженное отношение ученых к т.н. государственному или этатистскому патриотизму, правовая политика в сфере патриотического воспитания должна акцентировать внимание на том, что патриотизм – это любовь и уважение не просто к месту (территории, населенному пункту), где родился человек, его малой Родине, но и к *государству*.

Полагаем, что патриотизм без любви к государству – это и есть фальшивый (пустой) патриотизм, когда псевдопатриоты, по сути призывая к свержению конституционного

строения государства, огульно осуждая любую деятельность органов государственной власти и беспочвенно критикуя какую бы то ни было стратегию развития, тем не менее называют себя «истинными» патриотами, ибо они «как никто другой» умеют отличать любовь к Родине от соглашательства с проводимой в стране политикой.

Вряд ли подобные аргументы могут поддержать сколь-нибудь обоснованную критику, ведь нельзя разрушать основы государственности своей страны и одновременно любить Родину, нивелировать конституционные ценности и при этом считать себя истинным патриотом. Это выглядит также странно, как если бы футбольный фанат болел за конкретную футбольную команду, но искренне ненавидел ее игроков или страну, которую она представляет.

Патриотизм – это *не аполитичное* чувство, оно предполагает любовь к государству при сохранении здорового критицизма по отношению к осуществляемой в стране политике, что также должно подчеркиваться при осуществлении правовой политики в сфере патриотического воспитания.

5. Правовая политика в сфере патриотического воспитания должна одинаково эффективно задействовать все формы своей реализации, а не фокусироваться исключительно на эффективном правотворческом процессе.

Считаем, что правоприменительная деятельность – важнейшее средство эффективного патриотического воспитания, которое, по сути, и воплощает правовые нормы в жизнь, обеспечивает их действенность, властно-императивно воздействуя на участников правоотношений. Аргументы, связанные с необходимостью осуществления правового воспитания, равно как и сохранения и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей должны учитываться при обосновании правовой позиции в судах, а также могут быть положены в основу вынесения судебных решений, практика чего уже начинает зарождаться¹².

6. Важным приоритетом правовой политики в сфере патриотического воспитания полагаем развитие

¹¹ См.: Путин В.В. На встрече с представителями общественности в Краснодаре // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16470/> (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

¹² См., например: Информация Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020 - 2023 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 14.11.2023) // URL: <http://www.ksrf.ru> (Дата обращения: 15.10.2024 г.).

правоинтерпретационной формы ее реализации. Токование права в настоящее время представляется весьма *недооцененным инструментом*, что негативно сказывается на легитимности принимаемых управленческих решений, а также препятствует полноценному пониманию населением сущности и значения принимаемых нормативно-правовых актов.

Заключение

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что несмотря на то, что правовая политика – это, как справедливо подчеркивал Н.И. Матузов, «комплекс мер, целей, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [9. С. 10], она обладает практически неограниченным потенциалом воздействия на все сферы общественной жизни, в силу чего и является оптимальной призмой исследования возможных путей и способов совершенствования патриотического воспитания.

Именно правовая политика в сфере патриотического воспитания является органическим единством правотворческого, правореализационного, правоинтерпретационного и правообучающего процессов,

которые и выступают формами ее реализации. Помимо сказанного, в научной литературе справедливо отмечается, что одной из важнейших форм реализации правовой политики выступает *доктринальная* форма, а сама разработка доктринальных документов вполне обоснованно трактуется в качестве важнейшего направления современной юридической науки, ведь доктринальный документ представляет собой уникальное научное произведение, «направленное на исследование и усовершенствование как отдельного закона и массива законодательства, так и правовой системы (и соответственно правового развития) общества в целом» [5. С. 205].

Представляется, что в современных геополитических условиях, обусловленных становлением многополярного мира и связанными с этим процессом многочисленными и масштабными вызовами, угрозами и испытаниями, с которыми столкнулась современная Россия, разработка концепции правовой политики в сфере патриотического воспитания и ее последовательная реализация позволит сохранить и укрепить патриотизм в российском обществе как его важнейшую традиционную духовно-нравственную ценность.

Литература:

1. Баталин Р.А. Просвещенный (образованный) патриотизм // Донецкие чтения 2020: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности. Материалы V Международной научной конференции. Т. 9. Донецк, 2020. С. 128-131.
2. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. 1125 с.
3. Бредихин А.Л. Правовая основа осуществления идеологической функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 22-25.
4. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 3. М., 1978.
5. Малько А.В. О роли юридической науки в современном российском обществе // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 2 (66). С. 205. С. 202-211.
6. Малько А.В. Правовая политика как категория XXI века // Государство и право. 2012. № 11. С. 5-13.
7. Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012.
8. Малько А.В., Трофимов В.В. Правовая политика в современной России: проблемы доктринального понимания и формирования // Государство и право. 2013. № 2. С. 5-14.
9. Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право. 2001. № 10. С. 5-13.
10. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. 731 с.
11. Павлов А.В. Патриотизм: очень краткая история идеи // Философская антропология. 2018. Т. 4. № 1. С. 173-177.
12. Пиняева Т.Н. Современное понимание патриотизма в России // Гуманитарий. 2006. № 6. С. 34-38.
13. Приходько Т.В. Российский патриотизм: противоречивость конституционного конструкта // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 5. С. 23 - 27.
14. Пронина М.А. Правовая культура и идеи патриотизма в современной России: теоретико-правовое исследование. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2018.

15. Симонян К.Р. Правовое воздействие в сущностном и функциональном измерении. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2023.
16. Субочев В.В., Плешаков Е.А. О роли юридической науки в контексте потребностей юридической практики современного российского общества // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 2 (66). С. 403-407.
17. Субочев В.В., Устиленцев К.А. Нормативно-правовое закрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей: Pro et Contra // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2024. № 2. С. 30-37.

LEGAL POLICY OF MODERN RUSSIA IN THE SPHERE OF PATRIOTIC UPBRINGING: CONTENT AND KEY PRIORITIES

Introduction. One of the significant features of the mechanism of legal regulation in the 21st century is the inclusion of traditional Russian spiritual and moral values, one of which is patriotism, in the object field of legal regulation. Despite the very convincing grounds for this, the state, and, consequently, legal strategy in the sphere of preserving and strengthening traditional spiritual and moral values and patriotic upbringing, in particular, needs both conceptualization and systematization.

Materials and methods. The presented study used both general scientific and specific scientific methods of cognition of the legal life of modern Russian society, among which we can highlight dialectical, structural-functional, systemic, formal-dogmatic, legal modeling, etc.

The results of the study. The paper offers the author's vision of the essence and content of legal policy in the sphere of patriotic upbringing, demonstrates its significant potential in creating an effective mechanism for legal regulation of relations related to the formation of love and respect for the Motherland, a sense of loyalty to it, readiness to protect its interests and contribute to the strengthening and prosperity

of the state. The key priorities of legal policy in the sphere of patriotic upbringing are formulated taking into account the challenges and threats that are relevant to Russia.

Discussion and conclusion. The study substantiates the position that legal policy, being a strategic, systemic, multi-subject and scientifically substantiated activity in the field of law, allows not only to unite the efforts of both public authorities and civil society institutions in the creation and implementation of conditions for patriotic upbringing, but also to integrate into a single, comprehensive legal strategy law-making, law-implementation, law-interpretation, educational and other activities in the field of patriotic upbringing due to the fact that these areas of activity act as forms of implementation of the legal policy itself.

Vitaly V. Subochev,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of the Department of Governmental
Regulation, MGIMO-University,
Moscow, Russia

Ключевые слова:

правовая политика, патриотизм, патриотическое воспитание, правовое регулирование, традиционные российские духовно-нравственные ценности, правовая доктрина, гражданственность.

Keywords:

legal policy, patriotism, patriotic upbringing, legal regulation, traditional Russian spiritual and moral values, legal doctrine, civic consciousness.

References:

1. Batalin R.A., 2020. Prosveshchennyj (obrazovannyj) patriotism [Enlightened (educated) patriotism]. *Doneckie chteniya 2020: obrazovanie, nauka, innovacii, kul'tura i vyzovy sovremennosti. Materialy V Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. Tom 9 [Donetsk readings. Collection of books 2020: education, science, innovation, culture and contemporary issues. Materials of the International Scientific Conference. Volume 9]*. Donetsk, P. 128-131.
2. Bol'shoj enciklopedicheskij slovar'. 2-e izd., pererab. i dop. [Big Encyclopedic Dictionary. 2nd edition, revised and enlarged]. 1998, Moscow.

3. Bredihin A.L., 2020. Pravovaya osnova osushchestvleniya ideologicheskoy funktsii gosudarstva [Legal basis for enhancing the ideological function of the state]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*. № 6. P. 22 - 25.
4. Dal' V.I., 1978. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: V 4 t. T. 3. [Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language. Vol. 3]. Moscow.
5. Mal'ko A.V., 2024. O roli yuridicheskoy nauki v sovremennom rossijskom obshchestve [On the role of legal science in modern Russian society]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. [Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. № 2 (66). P. 202-211.
6. Mal'ko A.V., 2012. Pravovaya politika kak kategoriya XXI veka [Legal policy as a category of the XXI century]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*. № 11. P. 5-13.
7. Mal'ko A.V., 2012. Teoriya pravovoj politiki [Theory of legal policy]. Moscow.
8. Mal'ko A.V., Trofimov V.V., 2013. Pravovaya politika v sovremennoj Rossii: problemy doktrinal'nogo ponimaniya i formirovaniya [Legal policy in modern Russia: problems of doctrinal understanding and formation]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*. № 2. P. 5-14.
9. Matuzov N.I., 2001. Aktual'nye problemy rossijskoj pravovoj politiki [Actual problems of Russian legal policy]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*. № 10. P. 5-13.
10. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu., 2003. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka. 4-e izd., dop. [Explanatory dictionary of the Russian. 4th ed., add.]. Moscow.
11. Pavlov A.V., 2018. Patriotizm: ochen' kratkaya istoriya idei [Patriotism: a very brief history of the idea]. *Filosofskaya antropologiya [Philosophical anthropology]*. T. 4. № 1. P. 173-177.
12. Pinyaeva T.N., 2006. Sovremennoe ponimanie patriotizma v Rossii [Modern understanding of patriotism in Russia]. *Gumanitarij [Humanitarian]*. № 6. P. 34-38.
13. Prihod'ko T.V., 2024. Rossijskij patriotizm: protivorechivost' konstitucionnogo konstrukta [Russian Patriotism: The Inconsistency of the Constitutional Construct]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. № 5. P. 23-27.
14. Pronina M.A., 2018. Pravovaya kul'tura i idei patriotizma v sovremennoj Rossii: teoretiko-pravovoe issledovanie. Avtoref. dis. kand. yurid. Nauk [Legal Culture and Ideas of Patriotism in Modern Russia: A Theoretical and Legal Study. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation.]. Moscow.
15. Simonyan K.R., 2023. Pravovoe vozdejstvie v sushchnostnom i funktsional'nom izmerenii. Dis. ... kand. yurid. Nauk [Legal Impact in the Essential and Functional Dimensions. Cand. Sci. (Law) Dissertation.]. Krasnodar.
16. Subochev V.V., Pleshakov E.A., 2024. O roli yuridicheskoy nauki v kontekste potrebnostej yuridicheskoy praktiki sovremennogo rossijskogo obshchestva [On the Role of Legal Science in the Context of the Needs of Legal Practice in Modern Russian Society]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik nizhegorodskoj akademii MVD Rossii [Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. № 2 (66). P. 403-407.
17. Subochev V.V., Ustilencev K.A., 2024. Normativno-pravovoe zakreplenie traditsionnyh rossijskih duhovno-nravstvennyh cennostej: Pro et Contra [Normative and legal consolidation of traditional Russian spiritual and moral values: Pro et Contra]. *Vestnik Moskovskoj akademii Sledstvennogo komiteta Rossijskoj Federacii [Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation]*. № 2. P. 30-37.

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОСТЬ ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В США: ВЗГЛЯД С КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАКУРСА

Елена Кремянская*

Тамара Кузнецова**

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-38-49



Введение. Проблема экстерриториальности действия норм американского права и, в частности, конституционных норм особенно актуализировалась в последние десятилетия в связи с принятием и применением ряда нормативных актов, действие которых выходит непосредственно за рамки границ Соединенных Штатов и существенно затрагивает интересы независимых государств. В связи с этим ученые и практики-юристы зачастую обращаются к данному вопросу, чтобы определиться с тем, что является правовой

основой для применения экстерриториальности, а также какие судебные и доктринальные подходы к решению данного вопроса существуют в самих Соединенных Штатах Америки. Необходимо отметить, что некоторыми государствами принцип экстерриториальности понимается очень расширительно, когда государство выходит существенно за пределы собственной юрисдикции. Схожая ситуация наблюдается и в США. В данной статье авторы обращаются к истории экстерриториальности действия конституционных норм в США, детально анализируют практику Верховного Суда и выявляют разнонаправленные векторы развития данной концепции в американском праве и судебной практике.

Материалы и методы. В ходе исследования были применены общенаучные методы, включая методы познания, описания, анализа и специальные методы, такие как сравнительно-правовой, формально-юридический, структурно-юридический.

* **Кремянская Елена Александровна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России
e-mail: elena.kremyanskaya@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-2641-0310

** **Кузнецова Тамара Олеговна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России
e-mail: tku22@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-1580-9449

Результаты исследования. Исследование показало, что несмотря на длительную историю решения вопроса об экстерриториальности действия ряда норм американского права вектор развития данной концепции менялся существенно на протяжении времени, что прямо подтверждает соответствующий анализ практики Верховного Суда США и ряда нижестоящих судов. Современной тенденцией становится применение более взвешенных подходов, учитывающих разнообразие факторов, таких как территория совершения деяния и гражданство стороны.

Обсуждение и заключение. Проведенное исследование выявило все большее внимание, которое уделяется анализу вопроса о балансе власти в системе разделения властей, а также вопросам национальной безопасности в связи с развитием концепции экстерриториальности. Развитие судебной практики Верховного Суда США оказывает существенное влияние на деятельность органов исполнительной власти и влияет на стандарты решения судебных споров нижестоящими судами. При решении вопроса экстерриториальности очень важно сохранять современные дипломатические подходы и, в частности, сохранять действие принципа взаимности и не создавать угрозу суверенитету других государств.

Исследование

Экстерриториальное действие права и эволюция судебных подходов к экстерриториальному применению конституционных норм.

В рамках данной статьи мы понимаем под экстерриториальным действием права распространение юридической силы нормативных и судебных актов за пределами территории того государства, где они приняты и наделены юридической силой [10. С. 3]. Можно также отметить, что экстерриториальное действие права может быть принято и как отсутствие связи между правовым актом и территорией его действия.

Анализируя исторический контекст подходов к эволюции «экстерриториальности» действия норм права в США, можно отметить существенные изменения на протяжении истории существования государства в США [3. С. 156]. История развития «экстерриториальности» действия решений американских судов уходит корнями в 1812 год, когда впервые этот термин был употреблен в одном из судебных решений. Суды США на протяжении времени часто оказывались перед вопросом о том, насколько широко должны распространяться конституционные нормы, действуют ли они только на территории США или распространяют свое действие и за пределами США? Например, вопрос актуализировался во времена Гражданской

войны в США, когда судебная защита не распространялась по очевидным причинам на лиц, которые проживали на территории государств-врагов [9. С. 26].

В девятнадцатом веке развивается концепция «следования конституционных прав за флагом государства» [1. С. 382]. Конституция США предоставляет Конгрессу право определять и наказывать пиратство и тяжкие преступления «в открытом море и преступления против права Наций» для регулирования торговли «с иностранными государствами» и принимать те законы, которые будут «необходимы и уместны для осуществления указанных полномочий, а также иных полномочий, предоставленных правительству США». Таким образом, указанное положение можно толковать, как выходящее за рамки территориального действия норм права.

Одним из первых дел, рассмотренных Верховным Судом США, в котором был затронут вопрос экстерриториальности стало дело *In re Ross* или дело *Ross v. McIntyre* (1891)¹. Суть дела заключалась в следующем: Джон М. Росс, канадский моряк на американском судне *Bullion*, был осужден консульским судом США в Йокогаме (Япония) за совершение тяжкого преступления на судне, когда оно находилось в этом городе. Росс был приговорен к смертной казни, но президент США Хейз смягчил приговор пожизненным заключением. Осужденный

¹ <https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/140/453.html>

согласился со смягчением приговора, однако позднее обратился с ходатайством о выдаче судебного приказа habeas corpus, так как Росс являлся британским подданным и не должен был попадать под юрисдикцию консульского суда США. Аргументация суда включала в себя заявление о том, что судно являлось частично американским, поэтому и положения американской конституции распространялись на тех, кто на этом судне находился.

Большое влияние на развитие концепции экстерриториальности применения норм американского права оказали так называемые Островные дела, то есть дела, связанные с применением американского права на территориях, которые США приобрели в ходе испано-американской войны [11. С. 32]. Одним из ключевых дел стал спор *Downes v. Bidwell* (1901²), в котором истцом стал владелец компании, торговавшей апельсинами, а ответчиком американский таможенный инспектор. Соединенные Штаты ратифицировали договор с Испанией, положивший конец испано-американской войне. В рамках этого договора Пуэрто-Рико вошло в состав США в качестве территории США. В 1900 году Конгрессом был принят Закон Форейкера³, чтобы временно обеспечить гражданское правительство и источники доходов для Пуэрто-Рико. Одним из источников дохода была пошлина, налагаемая на ввозимые в США пуэрториканские апельсины. Истец оспорил эти пошлины как противоречащие статье I, Конституции. США, которая устанавливает, что «все пошлины и акцизные сборы должны быть едиными на всей территории Соединенных Штатов». Решение суда основывалось на следующей аргументации: положения Конституции о доходах распространяются только на штаты, а не на территории США. Формулировки Тринадцатой и Четырнадцатой поправок показывают, что существуют территории, находящиеся под юрисдикцией Соединенных Штатов, но которые не считаются частью самих Соединенных Штатов [15. С. 301]. Судьи признали, что предыдущая практика Верховного Суда была не последовательной, однако в решении было подчеркнуто, что нормы Конституции не распространяются

автоматически на приобретенные территории в целом. При этом территории имеют права, защищенные Конституцией.

По мнению судей Верховного Суда США [12. С. 24], которые рассматривали дело «Конгресс может управлять Пуэрто-Рико на местном уровне, но не может лишать его жителей собственности и свободы. Пуэрто-Рико стало территорией США по договору, и жители приобретенной территории не могут быть включены в состав США без одобрения Конгресса. Договор не включал Пуэрто-Рико в состав США, но оставлял Конгрессу право определять гражданские права и политический статус пуэрториканцев». Таким образом, поскольку Пуэрто-Рико не было включено в состав США, Конгресс не был связан Статьей I Конституции США.

Судья Уайт в решении по делу *Downes v. Bidwell* четко сформулировал позицию: Конституция США распространяет свое действие на территории, которые находятся под суверенитетом США, а в отношении остальных территорий Конституция США может быть применена, только если речь идет о фундаментальных правах. Спустя более чем сто лет в деле *Boumediene v. Bush* (2008)⁴ Верховный суд полностью подтвердил выводы, сделанные в деле *Downes v. Bidwell*, сказав о том, что положения Конституции США полностью применяются в отношении инкорпорированных территорий, а вот в отношении не инкорпорированных только, если речь идет о нарушении фундаментальных прав.

В науке данный подход был подвергнут неоднократно критике. В частности, проф. Ньюман [13. С. 9] констатирует, что по его мнению принятое решение в деле Бидвелла закрепляет нелегитимное присвоение новых территорий и еще и ограничивает защиту прав граждан этих территорий, таким образом речь идет о неравноправии граждан США, которые могут быть ограничены в правах в Пуэрто Рико и не могут быть, если совершили деяние на территории Японии⁵. Данные дела также подтверждают позицию Верховного Суда о том, что нормы американской конституции применяются без разделения на граждан США и иностранных граждан.

² <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/182/244/>

³ <https://loveman.sdsu.edu/docs/1900ForakerAct.pdf>

⁴ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/553/723/>

⁵ Здесь речь идет о деле *In re Ross* (1891)

События Второй мировой войны послужили катализатором эволюции концепции экстерриториальности в США. В деле *Johnson v. Eisentrager*⁶ (1950) Верховный Суд США отказался выдать судебный приказ *habeas corpus* в отношении немецких преступников, которые находились в тюрьме под американской юрисдикцией на территории Германии. Суд принял решение, в котором заявил, что иностранцы в целом не обладают правами на судебную защиту, которые предоставляются Конституцией США. При этом обращает на себя внимание заявление судьи Джексона о том, что по мере укрепления иностранцами связей с Соединенными Штатами, в частности, наличия вида на жительство на территории США, дает больше возможностей распространять действие норм американской конституции на таких лиц. Тем самым высший судебный орган США сделал большой шаг в развитие концепции экстерриториальности.

Еще одно изменение произошло во время рассмотрения дела *Reid v. Covert* (1957)⁷. В решении суда четко прозвучала мысль о том, что нормы Конституции США распространяют свое действие на всех граждан США, которые проживают за рубежом в иностранных государствах. Данная идея подтверждается формулировкой, которую использовал судья Блэк: «когда Соединенные Штаты хотят регулировать поведение своих граждан за рубежом, Билль о правах становится тем щитом, который дает защиту этим лицам». Данная концепция, по его мнению, основана на том, что «Соединенные Штаты Америки — это дитя Конституции. Других источников власти в США нет, соответственно органы власти могут действовать только в тех рамках, которые для них устанавливает действующая Конституция США». Значение данного дела заключается в том, что суд вышел за строгие формальные рамки установления пределов действия национального законодательства, которые существовали ранее, тем самым ознаменовав существенное развитие эры экстерриториального применения норм.

Четвертая и Пятая поправки к Конституции США также были весьма формально истолкованы судами в ряде дел. В частности, в деле *United States v. Verdugo-Urquidez* (1990)⁸ Верховный Суд США установил, что защита Четвертой поправки не распространяется на обыски и изъятия представителем Соединенных Штатов имущества, принадлежащего иностранцу-нерезиденту в иностранном государстве. Фигурант данного дела гражданин Мексики был подвергнут преследованию за его участие в торговле запрещенными веществами, поставки их в США и за причастность к совершению убийства сотрудника государственного органа США. Гражданин Вердаго-Фернандес был задержан мексиканской полицией и выдан в США. На следующий день после выдачи задержанного в США агенты правоохранительных органов США провели обыск в его доме в Мексике и нашли соответствующие доказательства его вины. Обвиняемый заявил протест против предоставленных доказательств, сославшись на нарушение положений Четвертой поправки к Конституции США, которая запрещает необоснованные обыски и задержания. Интересно, что суды низшей инстанции с аргументацией обвиняемого согласились, однако Верховный Суд США взглянул на вопрос иначе и заявил, что действие Четвертой поправки распространяется только на тех, кто является лицом⁹ США и не может распространяться на действия представителей власти США против иностранных граждан за пределами территории США. Действие Четвертой поправки не могло быть распространено в соответствии с мнением Верховного Суда на обвиняемого, так как он не относится к этой устойчивой группе лиц, которую суд определил как “the People”.

Среди аргументов, высказанных в мотивировочной части дела есть и следующее: «расширение действия Четвертой поправки за пределы территории США принесет серьезные негативные последствия для США». Таким образом, данное дело стало скорее подтверждением формалистского подхода

⁶ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/339/763/>

⁷ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/354/1/>

⁸ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/494/259/>

⁹ В оригинальной версии использован термин “The People”, который истолкован ограничительно как «группа людей, которые являются частью национального сообщества или кто иным образом выработал устойчивую связь с данной страной для того, чтобы считаться частью сообщества».

к экстерриториальному применению конституционных норм, однако, что обращает на себя внимание, вопрос о потенциально такой возможности не был закрыт и ограничен судом, следовательно, была подтверждена возможность экстерриториального применения судами конституционных норм в обратных случаях, если, например, это было бы выгодно для США и не несло бы негативных последствий.

Знаковым делом стал судебный процесс *Rasul v. Bush* (2004)¹⁰. В деле Расул против Буша Верховный суд постановил, что принципы *habeas corpus* распространяют свое действие на заключенных в Гуантанамо-Бей. Расул – один из заключенных с британским гражданством обратился в суд, утверждая, что он содержался под стражей в Гуантанамо без предъявления обвинения в совершении преступления и без доступа к адвокату. Рассматривая дело, суд исследовал такие вопросы как: «Находится ли государство, гражданином которого является истец, в состоянии войны с США», «соглашался ли истец с тем, что он осуществлял акты агрессии в отношении США» и, наконец, «как долго истец находился на территории базы Гуантанамо». Проанализировав все факты, Верховный Суд пришел к выводу, что заключенные, которые находятся в Гуантанамо имеют право на судебные гарантии *habeas corpus*, предоставляемые американской Конституцией. При этом и заключенные являются иностранными гражданами, и база Гуантанамо находится за пределами территории США, хотя и под контролем властей США. В данном судебном процессе суд задавался вопросом о том, какую роль играет территория в применении американских правовых норм. В данном случае Верховный Суд отметил, что решение вопроса о территориальности не будет иметь столь существенное значение, так как ответы о территориальной привязке могут быть основаны на принципах применения суверенитета или на том, находится ли территория под контролем государства, а это не всегда одно и то же. Схожее решение было вынесено по делу *Hamdi v. Rumsfeld*¹¹ (2004).

Дальнейшее развитие концепции экстерриториальности связано с еще одним обращением Верховного Суда США к положениям Четвертой и Пятой поправок к Конституции США в деле *Hernandez v. Mesa* (2017)¹². Согласно фабуле дела подросток Серхио Эрнандес был убит сотрудником пограничной службы США, когда он находился на территории Мексики рядом с границей Мексики и США. В свою очередь представитель пограничной службы Меса находится на территории США. В суд обратились родители погибшего подростка с требованием защиты прав и возможности распространения действия Четвертой и Пятой поправок к Конституции США на данное дело. Окружной суд отказал в данном требовании, сославшись на то, что подросток не имел никаких добровольных связей с Соединёнными Штатами, а значит, положения поправок на него не могут быть распространены. Верховный Суд подошел к вопросу более внимательно, определив данное дело как очень чувствительное, а последствия от его решения очень важными. В то же время требования истцов не были удовлетворены, так как суд сослался на возможное нарушение принципа разделения властей и определение роли исполнительной власти в части реализации политики, связанной с внешними отношениями.

Ранее упоминаемое в начале данной работы дело *Boumediene v. Bush* (2008)¹³ также затронуло вопрос о территориальном применении американских конституционных норм. Данное дело подтвердило подход, на основании которого иностранные граждане, которые содержатся на Гуантанамо в качестве иностранных преступников имеют конституционное право оспаривать законность своего задержания и содержания на базе посредством петиции *habeas corpus*. В рамках дела было признано, что Соединенные Штаты Америки не распространяют свой суверенитет *de jure* на данную территорию, однако это не касается возможностей защиты своих прав теми лицами, кто находится в заключении на этой территории. Суд отметил, что «правительство не представило каких-либо

¹⁰ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/542/466/>

¹¹ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/542/507/>

¹² <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/589/17-1678/>

¹³ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/553/723/>

убедительных аргументов в пользу того, что военная миссия на Гуантанамо понесла бы ущерб, если бы суды имели возможность рассматривать заявления задержанных в рамках процедуры *habeas corpus*», тем самым еще раз подтвердив применимость данного принципа в деле Бумедьена¹⁴.

Очень важно, как представляется, обратить внимание на следующее. Из дела Бумедьена вытекает формулировка основных факторов, которые следует учитывать при определении возможности расширенного применения конституционных прав, закрепленных в Конституции в отношении иностранных граждан:

1. гражданство и статус задержанного, а также адекватность процесса, который был применен для идентификации статуса данного лица.
2. юридическая природа территории, на которой лицо совершило деяние, а также было задержано.
3. практические обстоятельства, связанные с выданным судебным приказом.

С юридической точки зрения формулировка вышеизложенных вопросов позволяет сделать вывод об отказе от формального подхода при определении территориальности действия норм конституционного права. Дело Бумедьена стало одним из сложнейших дел, рассмотренных Верховным Судом США, которое позволило задержанным получить судебную защиту, в связи с их задержанием. Стал ли после этого данный подход жестким правилом, которое применяется судами? Полагаем, что нет, однако был заложен еще один большой камень в основание концепции экстерриториальности применения американских конституционных норм.

Указанная логика присутствует и в дальнейших рассмотренных делах. В то же время нельзя говорить об однозначности выработанной позиции суда. Так, например, решение суда по делу Бумедьена не отвечает напрямую на вопрос о том, что именно дает лицу возможность получения конституционной защиты. С другой стороны, безусловно, решение по делу Бумедьена существенно расширило спектр лиц, которые могут воспользоваться конституционной защитой в США, при этом не являясь гражданами США и даже находясь за пределами территории США.

Если провести ретроспективный анализ рассмотренных ранее дел, то прослеживается интересная эволюция подходов Верховного Суда США. В деле *In re Ross* (1891) суд больше внимания уделил территории, а не гражданству стороны, позднее в Островных делах вопрос территории сохранил свое ключевое значение. В деле *Reid v. Covert* (1957) суд, однако изменил вектор внимания, все больше сфокусировавшись на вопросе гражданства стороны, а не территории, где эта сторона находилась. В деле *Verdugo-Urquidez* (1990), казалось бы, суд опять вернулся к территориальному подходу, когда формально не посчитал необходимым распространить действие конституционных поправок на иностранцев за пределами территории США.

В начале 21 века Верховный Суд США снова несколько меняет подход, рассматривая ряд дел, связанных с актами терроризма и, в частности дело *Rasul v. Bush* (2004), дело *Hamdan v. Rumsfeld* (2006) и дело *Boumediene v. Bush* (2008). При рассмотрении этих дел суд продемонстрировал сбалансированный подход, учитывая все факторы: территорию, гражданство сторон и даже особенности правового статуса лица, в частности, даже обратившись к вопросу о возможном наличии правового статуса врага у стороны в данном судебном процессе. Однако в 2017 году в деле *Hernandez v. Mesa* наблюдается некоторая формализация процесса, когда суд больше принимал во внимание статус гражданина государства, а не принцип территории. Таким образом, можно сделать вывод о том, что судебная практика все больше и больше стала распространяться на предмет спора, который находится за пределами США, при этом при наличии фактов, что деяние имело негативные последствия для США, суд распространял действие американских конституционных норм на правоотношения, являвшиеся предметом судебного разбирательства.

Среди дел, предметом спора в которых стали правоотношения, связанные с защитой коммерческих интересов стороны и где поднимался вопрос об экстерриториальности, можно отметить дело *Morrison v. National Australia Bank Ltd* (2010)¹⁵, в котором австралийские акционеры банка ссылались на недостоверную финансовую отчетность,

¹⁴ Там же

¹⁵ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/561/247/>

направленную банком в SEC (Комиссию по ценным бумагам и биржам США). При рассмотрении данного спора Верховный Суд отказал в применении принципа экстерриториальности, прямо отметив отсутствие необходимой правовой связи между США и оспариваемым вопросом.

Еще одно схожее дело *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co* (2013)¹⁶. В нем можно также отметить негативное отношение Верховного Суда США к экстерриториальному действию федерального законодательства США. В соответствии с фабулой дела речь шла о нарушении прав человека за пределами США, а иск был подан нерезидентами США против зарубежного юридического лица. Суд, однако, принял решение, что презумпция против экстерриториальности применяется к искам в соответствии с Законом о деликтных исках в отношении иностранцев. В деле *Norex Petroleum Ltd. v. Access Industries Inc.* (2010)¹⁷, которое рассматривалось апелляционным судом было заявлено, что действие федерального закона об организованной преступности не распространяется за пределы США. Еще одним интересным делом стал спор *Daimler AG v. Bauman* (2014)¹⁸. Рассматривая данное дело, Верховный Суд заявил, что даже активное проведение бизнес операций на территории США не означает, что американский суд может рассматривать иск, связанный с нарушением прав и свобод, который касается зарубежной деятельности компании.

Методология подходов к экстерриториальному расширению применения конституционных норм в США

Основываясь на анализе вышеизложенных решений Верховного Суда США, можно выделить несколько разнонаправленных подходов к экстерриториальному расширению применения конституционных норм в США. Основаны эти подходы, во первых на том, насколько формально или неформально подошел Верховный Суд к решению поставленных вопросов, кроме того на том, что принималось за первооснову – вопрос территории или вопрос наличия устойчивой правовой связи лица и государства, а именно вопрос гражданства.

Первый подход заключается в том, что граждане США обладают некоторыми конституционными правами, применение которых возможно за пределами территории США [2. С. 116]. Объем прав таких ограничен наиболее важными. Данный подход отражает значимость расширения конституционной защиты на своих граждан за рубежом, при этом не предоставляет конституционные гарантии иностранным гражданам.

Второй подход вытекает из мнения судьи Кеннеди, высказанном в деле *Verdugo-Urquidez*. В соответствии с ним сначала применяется глубокий анализ правового статуса как гражданина, так и иностранца для определения какие конституционные гарантии могут быть применены и будет ли такое применение выходить за рамки стандартных подходов.

Третий подход основан на мнении судьи Бреннана, высказанном также в деле *Verdugo-Urquidez*, суть которого в том, что пределы экстерриториального применения законов США за рубежом должны коррелировать с пределами предоставления соответствующих американских конституционных гарантий по принципу взаимности. Таким образом, в соответствии с данной концепцией положения Конституции США должны применяться в отношении всех лиц США, включая иностранных граждан, которые находятся на территории США, а также в отношении граждан США, которые находятся за рубежом. При этом, однако, экстерриториальное применение конституционных норм выражается в различных результатах на национальном уровне и за рубежом.

Экстерриториальное применение норм американского статутного права в основном учитывает место совершения деяния, а не личность его совершившего. В свою очередь экстерриториальное применение конституционных норм США в дополнение к территориальному фактору большое внимание уделяет гражданству истца. Соответственно на основании сочетания гражданства и место совершения деяния суды могут прийти к совершенно разным выводам и решениям.

Многочисленные научные и судебные дискуссии о содержании и причинах

¹⁶ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/569/108/>

¹⁷ https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/07-4553/07-4553-cv_opn-2011-03-27.html

¹⁸ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/571/117/>

расширительного применения конституционных норм США за рубежом затрагивают вопрос о том, насколько уместно применять конституционные нормы для защиты лиц, которые находятся за рубежом, и какая для этого имеется юридическая основа [4. С. 132]? Почему бы не ограничить применение конституционных норм только для защиты прав своих граждан? На текущий момент нельзя утверждать, что имеется только один доминирующий подход. Больше всего разнообразие подходов проявилось в Островных делах, в деле Рейда и деле *Verdugo-Urquidez*.

Верховный Суд США в своей практике неоднократно расширительно применял конституционные нормы, однако только при ограниченных обстоятельствах. События начала 21 века после террористических атак в США, когда в практике Верховного Суда появилось сразу несколько дел в отношении заключенных тюрьмы Гуантанамо продемонстрировали объемный подход Верховного Суда США в отношении предоставления конституционных гарантий и конституционной защиты заключенным, даже если они не являются гражданами США, а также имеют статус военных преступников.

Квинтэссенцией этих подходов стало дело Бумедьена, противоречивое дело, которое вызвало множество научных и практических дискуссий, объединившее в себе взгляды на то, что является возможным при применении конституционных норм. Дальнейшее расширение применения принципа экстерриториальности, тем не менее, находится под вопросом в связи с неоднозначностью судебных подходов и различных взглядов на то, что является первичным в конституционной защите, которая предусмотрена нормами американской Конституции.

Экстерриториальность конституционных норм в доктрине объясняется еще и тем, что все должны иметь равные права и равные возможности для защиты, то есть расширенное применение норм Конституции по мнению ряда представителей американской науки способствует установлению баланса свободы и безопасности. Данный подход, безусловно, носит дискуссионный характер, что не снижает его популярность в среде американских конституционалистов. Усиливают такой подход и процессы

глобализации, которые активно развиваются в современном мире. Дополнительным аргументом становится следующий: «в глобальной мировой среде понятие территория снижает свою значимость, в связи с этим привязка действия конституционных норм только к территории государства лишь ограничит возможности современного человека получить надлежащую правовую защиту». На наш взгляд данная концепция не может не вызывать сомнения, однако нельзя не отметить рост ее популярности в научной среде.

Судебная практика демонстрирует в настоящее время два основных подхода к осознанию территориальной привязки действия конституционных норм. Во-первых, это применение принципа «добровольных связей», который был использован в деле *Verdugo-Urquidez*. Во-вторых, применение принципа анализа объективных факторов, который применен в деле Бумедьена.

Экстерриториальное применение конституционных норм за рубежом может дать возможность действовать представителям власти США без всяких внешних ограничений, но, безусловно, поставит под сомнение суверенитет того государства, в котором действует представитель США. В связи с этим, очевидно, что ограничения экстерриториальности применения конституционных норм за рубежом должны быть и их необходимо обеспечивать и внутренними средствами, в том числе для соблюдения партнерских отношений на международной арене [7. С. 6]. Зарубежные государства, порой ощущая на себе действие экстерриториального принципа американского права, уже идут по пути принятия собственных норм, которые такую экстерриториальность будут ограничивать, однако это может привести и приводит к эскалации напряженности в отношениях между такими государствами и США [5. С. 67]. В частности, примерами может стать и опыт Франции, опыт Китайской Народной Республики, опыт Российской Федерации и иных государств, которые принимали нормативные акты, ограничивающие возможность применения норм американского права на территории указанных государств, в частности, в связи введением односторонних ограничительных мер (санкций) со стороны США¹⁹.

¹⁹ См. подробнее: Конституционно-правовые основы регулирования экономических и политических санкций в зарубежных странах. Монография/ Ответственный редактор: Е.А. Кремянская; Проспект 2023.

Развитие концепции экстерриториальности действия конституционных норм в США вызывает немало дискуссий среди представителей американской науки и практиков в США. В частности, дискуссия развивается в двух направлениях:

- необходимость расширения конституционной защиты на иностранных граждан, которые находятся за рубежом
- обрамление данного расширения соответствующими ограничениями и введением специальной ответственности представителей американских органов власти за свои действия, если эти представители действуют за рубежом [6. С. 34].

Вряд ли указанные рамки могут быть установлены статутным правом, скорее это роль Верховного Суда США, который в одном из последующих решений может подвести итог данной дискуссии и установить определенные четко сформулированные рамки.

В американской науке также сформирован весьма серьезный подход к определению дальнейших путей развития концепции экстерриториальности. В частности, предлагается определиться со следующими направлениями:

- более четко определить понятия суверенитета *de facto* и *de jure* при определении территории США как места совершения деяния
- предусмотреть более тщательную категоризацию тех лиц, которые имеют национальность США и различать ее с гражданами США
- ограничить расширительное применение только в отношении таких случаев, которые уже нашли свое разрешение в судебной практике США
- установить такие внутренние ограничители, которые не позволят действию принципа экстерриториальности выйти за рамки нормальных дипломатических отношений и сотрудничества между государствами.

Важным также является обеспечение предсказуемости применения конституционных норм при условии сохранения суверенности государства [8. С. 76], а ограничения, устанавливаемые нормами международного права, должны приниматься во внимание американскими судами при толковании Конституции США и решении вопроса о возможности ее экстерриториального применения [4. С. 119].

Еще один вопрос, который требует внимания и оценки в том числе в практике су-

дебных органов в США, это какую роль играют штаты в придании экстерриториальной силы нормам американского права [14. С. 33]. Как представляется, и Конституция США, и действующие в США принципы федерализма дают возможность штатам участвовать в определении пределов действия соответствующих норм, например, связанных с защитой прав человека. Каждый штат имеет полномочия, связанные с обеспечением безопасности и защитой соответствующих прав всех своих резидентов, не только граждан, которые проживают на его территории. Возможно ли штатам защитить такие права и экстерриториально? Не будет ли такая возможность вступать в противоречие с доктриной преимущественных прав федерации? Эти и многие другие вопросы еще остаются за рамками внимания конституционного толкования, однако могут потребовать внимания в будущем.

Заключение

Подводя итог, необходимо отметить, что на текущий момент в США отсутствуют единообразные подходы к применению конституционных норм экстерриториально. Современной тенденцией становится применение более взвешенных подходов, учитывающих совокупность факторов, что демонстрирует рассмотренная в данном исследовании судебная практика: дела *In re Ross*, *United States v. Verdugo-Urquidez*, *Rasul v. Bush*, дело *Hamdan v. Rumsfeld*, дело *Boumediene v. Bush*, *Hernandez v. Mesa*, *Reid v. Covert* и многие другие. Тем не менее важной тенденцией является изменение общего подхода к экстерриториальному применению конституционных норм в США от основанных сугобо на территориальном факторе, до более комплексного, учитывающего и гражданство стороны процесса. В процессе рассмотрения дел все больше внимание уделяется анализу вопроса о балансе власти в системе разделения властей, а также вопросам национальной безопасности. Развитие судебной практики Верховного Суда США в данной связи оказывает и будет оказывать в будущем большое влияние на подходы органов исполнительной власти, а также определит стандарты подходов и нижестоящих судов, что позволит более эффективно осуществлять судопроизводство.

Анализируя экстерриториальность применения конституционных норм, не стоит упускать из виду и иное законодательство, включая акты главы государства, которые

также могут давать возможность применения их за пределами государства и в данном случае важно, чтобы сохранялись принципы взаимности, а суверенитет государств не подвергался угрозе в связи с действиями

представителей американской власти. Защита интересов США и ее граждан за рубежом не должна становится оружием разрушения суверенитета других государств.

Литература:

1. Бернам Уильям. Правовая система Соединенных Штатов Америки. 3-й выпуск. М., 2006.
2. Институт гражданства в зарубежных странах: коллективная монография / Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. М.: МГИМО-Университет, 2015.
3. Кремянская Е.А. Конституционное право Соединенных Штатов Америки. М., 2024.
4. Конституционно-правовой механизм применения норм международного права в зарубежных странах: монография / Ракитская И.А., Лейбо Ю.И., Павлов Е.Я. [и др.] / Под редакцией Карпенко К.В.. М.: МГИМО-Университет, 2019.
5. Конституционно-правовые основы регулирования экономических и политических санкций в зарубежных странах. Монография / Ответственный редактор Е.А. Кремянская. М., 2023.
6. Карпенко К.В. Принцип конституционной самобытности (идентичности) и институциональная автономия государства // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17. № 2(59).
7. Кремянская Е.А., Лейбо Ю.И. Конституционно-правовые и внешнеполитические аспекты экономических санкций США // Право и управление. XXI век. 2018. № 4(49).
8. Кремянская Е.А. Конституционно-правовые основы внешней политики Соединенных Штатов Америки // Конституционно-правовые основы внешней политики в зарубежных странах: Коллективная монография в честь профессора, доктора юридических наук Е.Я. Павлова, Liber amicorum / Под ред. И.А.Ракитской. М., 2020.
9. Лоуренс Фридмэн. Введение в американское право. М., 1992.
10. Самарин А.А. Экстерриториальное действие права. Автореф. диссертации на соискание уч.степ. к.ю.н. Н. Новгород, 2016.
11. Fallon Richard H., Jr. The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice, New York: Cambridge University Press, 2013.
12. Hartman Gary R., Roy M. Mersky, Cindy L. Tate, Landmark Supreme Court Cases: The Most Influential Decisions of the Supreme Court of the United States. New York, 2004.
13. Neuman G. L. Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders, and Fundamental Law. Princeton University Press, 1996.
14. Popelier P., Sahadžić M. Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Federalism and Internal Conflicts. Palgrave Macmillan, Cham, 2019/
15. Stephens, Otis H., Jr., Scheb, John M., II, Glennon, Colin. American Constitutional Law. Vol 1. Thomson Wadsworth Publishing House, 2008.

EXTRATERRITORIALITY OF THE APPLICATION OF CONSTITUTIONAL NORMS IN THE USA: A VIEW FROM A CONSTITUTIONAL AND LEGAL PERSPECTIVE

Introduction. The problem of extraterritoriality of the application of American law and, in particular, constitutional norms has become especially relevant in recent decades in connection with the adoption and application of a number of regulations whose effect extends directly beyond the borders of the United States and significantly affects the interests of independent states. In this regard, scholars and legal practitioners often turn to this issue to de-

termine what is the legal basis for the application of extraterritoriality, as well as what judicial and doctrinal approaches to resolving this issue exist in the United States of America itself. It should be noted that some states understand the principle of extraterritoriality very broadly, when a state goes beyond its own jurisdiction. A similar situation is observed in the United States. In this article, authors turn to the history of the extraterritoriality of legal norms

in the United States, analyze in detail the practice of the Supreme Court and identify different vectors of development of this concept in American law and judicial practice.

Materials and methods. During the study, general scientific methods were used, including methods of cognition, description, analysis and special methods, such as comparative legal, formal legal, structural legal.

Research results. The study showed that despite the long history of resolving the issue of extraterritoriality of a number of American legal norms, the vector of development of this concept has changed significantly over time, which is directly confirmed by the corresponding analysis of the practice of the US Supreme Court and a number of lower courts. The modern trend is to use more balanced approaches that take into account a variety of factors, such as the territory of the act and the citizenship of the party.

Discussion and conclusion. The conducted research revealed that increasing attention is being paid to the analysis of the issue of the balance of pow-

er in the system of separation of powers, as well as to issues of national security in connection with the development of the concept of extraterritoriality. The development of the judicial practice of the Supreme Court of the United States has a significant impact on the activities of executive authorities and affects the standards for resolving judicial disputes in lower courts. When resolving the issue of extraterritoriality, it is very important to maintain modern diplomatic approaches and, in particular, to maintain the principle of reciprocity and not to create a threat to the sovereignty of other states.

Elena A. Kremyanskaya,
PhD in Law, Associate Professor of the
Constitutional Law Chair, MGIMO-University
under the MFA of Russia, Moscow, Russia

Tamara O. Kuznetsova,
PhD in Law, Associate Professor of the
Constitutional Law Chair, MGIMO-University
under the MFA of Russia, Moscow, Russia

Ключевые слова:

США, экстерриториальность
конституционных норм, судебная
практика, Верховный Суд США, Президент
США, Конгресс США.

Keywords:

USA, extraterritoriality of constitutional
norms, judicial practice, Supreme Court of the
USA, President of the USA, Congress of the
USA.

References:

1. Bernam Uil'yam, 2016. Pravovaya sistema Soyedinennykh Shtatov Ameriki [The Legal System of the United States of America]. Moscow.
2. Orlov A.G., Slavkina N.A., 2015. Institut grazhdanstva v zarubezhnykh stranakh [The Institute of Citizenship in Foreign Countries]. Moscow.
3. Kremyanskaya E.A., 2024. Konstitutsionnoye pravo Soyedinennykh Shtatov Ameriki [Constitutional Law of the United States of America]. Moscow.
4. Rakitskaya I.A., Leybo YU.I., Pavlov Ye.Ya., 2019. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm primeneniya norm mezhdunarodnogo prava v zarubezhnykh stranakh [Constitutional and Legal Mechanism for the Application of International Law in Foreign Countries]. Moscow.
5. Kremyanskaya E.A et al.; 2023. Konstitutsionno-pravovyye osnovy regulirovaniya ekonomicheskikh i politicheskikh sanktsiy v zarubezhnykh stranakh [Constitutional and legal foundations for regulating economic and political sanctions in foreign countries]. Moscow.
6. Karpenko K.V., 2021. Printsip konstitutsionnoy samobytnosti (identichnosti) i institutsional'naya avtonomiya gosudarstva [The principle of constitutional originality (identity) and institutional autonomy of the state]. *Pravo i upravleniye. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 2(59).
7. Kremyanskaya Ye.A., Leybo Yu.I., 2018. Konstitutsionno-pravovyye i vneshnepoliticheskiye aspekty ekonomicheskikh sanktsiy SSHA [Constitutional, legal and foreign policy aspects of US economic sanctions]. *Pravo i upravleniye. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 4(49).
8. Kremyanskaya E.A., 2020. Konstitutsionno-pravovyye osnovy vneshney politiki Soyedinennykh Shtatov Ameriki [Constitutional and legal foundations of the foreign policy of the United States of America]. *Konstitutsionno-pravovyye osnovy vneshney politiki v zarubezhnykh stranakh: Kollektivnaya monografiya v chest' professora, doktora yuridicheskikh nauk Ye.Ya.Pavlova, Liber amicorum. [Constitutional and legal foundations of foreign policy in foreign countries: Collective monograph in honor of professor, doctor of law E.Ya.Pavlov, Liber amicorum]*. Ed. by I.A. Rakitskaya. Moscow.
9. Friedman Lawrence, 1992. Vvedeniye v amerikanskoye pravo [Introduction to American Law]. Moscow.

10. Samarin A.A., 2016. Eksterritorial'noye deystviye prava [Extraterritorial effect of law]. *Avtoref. Dissertatsii na soiskaniye uch.step. k.yu.n., [Abstract of a dissertation for the degree of candidate of legal sciences]*. N. Novgorod.
11. Fallon Richard H., Jr., 2019. *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice*. New York: Cambridge University Press.
12. Hartman Gary R., Roy M. Mersky, Cindy L. Tate, 2004. *Landmark Supreme Court Cases: The Most Influential Decisions of the Supreme Court of the United States*, NY.
13. Neuman, G.L., 1996. *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders, and Fundamental Law*. Princeton University Press.
14. Popelier P., Sahadžić M., 2019. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Federalism and Internal Conflicts*. Palgrave Macmillan, Cham.
15. Stephens, Otis H., Jr., Scheb, John M., II, Glennon, Colin, 2008. *American Constitutional Law*. Vol. 1. Thomson Wadsworth Publishing House.

КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ И ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Тимофей Артеменко*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-50-67



Введение. В статье рассматриваются полномочия Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК, Комиссия) и Европейской комиссии (далее – ЕК, Комиссия) в сфере контроля (надзора) за исполнением норм права интеграционных объединений государствами-членами и хозяйствующими субъектами, их объем, пределы компетенции и влияние на развитие интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС) и Европейском союзе (далее – ЕС), а также роль судов соответствующих интеграционных объединений в реализации комиссиями рассматриваемой функции. Кроме того, автором рассмотрена и проанализирована соответствующая правоприменительная практика ЕЭК и ЕК, а также правовые позиции судов рассматриваемых интеграционных объединений.

Материалы и методы. В настоящем исследовании использованы труды как российских, так и зарубежных специалистов в области европейского права и права ЕАЭС, а также проанализированы правовые акты ЕС и ЕАЭС. В ходе исследования использовались общенаучные методы познания – анализ, синтез, индукция, дедукция. Также в работе использовались специальные юридические методы – формально-юридический, технико-юридический, метод юридической аналогии, а также сравнительно-правовой метод.

Результаты исследования. В результате проведенного исследования выявлено, что несмотря на функционирование ЕАЭС уже более 10 лет, в деятельности ЕЭК по контролю (надзору) за исполнением государствами-членами и хозяйствующими субъектами права ЕАЭС существуют определенные проблемы. В частности: невозможность обращаться в Суд ЕАЭС с заявлением о привлечении к ответственности государства-члена, нарушившего нормы права ЕАЭС; отсутствие в праве ЕАЭС процедуры предварительного уведомления ЕЭК о принятых государствами-членами актах; наличие фрагментарности в правовом регулировании осуществления ЕЭК контрольной (надзорной) функции за исполнением хозяйствующими субъектами права ЕАЭС. Выявленные

* **Артеменко Тимофей Дмитриевич**, аспирант Высшей школы права Балтийского Федерального университета им. И. Канта, советник государственной гражданской службы Калининградской области 3-го класса, консультант управления по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области
e-mail: t.artemenko@gov39.ru
ORCID ID: 0000-0002-2538-1677

проблемы затрудняют эффективное исполнение ЕЭК своих обязанностей в рассматриваемой части, в связи с чем их возможно разрешить посредством, в том числе, использования положительного опыта Европейской комиссии по осуществлению контрольных (надзорных) полномочий за исполнением права Европейского союза.

Обсуждение и заключение. Наличие указанных в статье проблем в сфере осуществления ЕЭК контрольных (надзорных) полномочий обуславливает необходимость внесения комплексных изменений в Договор о ЕАЭС, акты органов ЕАЭС, а также издание новых актов, которые будут регулировать вопросы, которые до настоящего времени не регламентированы правом ЕАЭС. Таким образом, по итогам сравнительно-правового анализа полномочий автором выявлены проблемы и сформулированы выводы по сходству и различиям в правовом положении ЕЭК и ЕК в части осуществления ими контрольных (надзорных) полномочий. Определены тенденции развития правоприменительной практики Комиссий в части, касающейся исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами, обязательств в рамках соответствующих интеграционных объединений. Представлены пути совершенствования реализации Евразийской экономической комиссией контрольной (надзорной) функции на основе выявленного положительного опыта Европейского союза.

Введение

Договором о ЕАЭС¹ Евразийская экономическая комиссия определена как регулирующий орган Союза, обеспечивающий условия функционирования и развития интеграции. Однако данная формулировка не в полной мере описывает предназначение Комиссии, в связи с наличием у нее, в том числе, правотворческих, контрольных (надзорных), бюджетных и иных полномочий. В связи с чем по объему полномочий ЕЭК в какой-то степени можно сравнить с национальными правительствами государств-членов.

Контрольная (надзорная) функция ЕЭК является одной из основ стабильного и поступательного развития интеграционного объединения в современных условиях. Данная функция вытекает из сути предназначения Комиссии – обеспечение условий функционирования и развития интеграции. Именно благодаря наличию контрольных и надзорных полномочий ЕЭК по мере своих возможностей в силах способствовать исполнению государствами-членами и хозяйствующими субъектами интеграционного правопорядка ЕАЭС.

Осуществление ЕЭК контрольных и надзорных полномочий в настоящее время является предметом дискуссий как юристов-ученых, так и юристов практиков. Данная проблематика в той или иной степени затрагивалась в работах как российских, так и специалистов из других стран-членов ЕАЭС в области интеграционного права, среди них, в том числе Л.М. Энтин, М.Л. Энтин и К.В. Энтин [6, 15, 16, 17], В.В. Войников [5, 6], Т.Н. Нешатаева [11], А.С. Бугаева [4], Д.Г. Колос [9] и другие.

В связи с изложенным, цель данного исследования – посредством сравнительно-правового исследования выявить существенные характеристики контрольной деятельности Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии для возможного использования положительного опыта для развития Евразийской интеграции.

В доктрине интеграционного и Европейского права нередко используется термин «охранительная» функция, включающий в себя полномочия исполнительного органа интеграционного объединения по контролю и надзору за соблюдением государствами-членами и хозяйствующими субъектами интеграционных правопорядков². В связи

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia_05062014 (дата обращения: 27.06.2024).

² What the European Commission does in law. URL: https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law_en (дата обращения: 27.06.2024).

с чем, в настоящем исследовании нами, в том числе, используется данный термин.

Исследование

Полномочия ЕЭК в сфере контроля (надзора)

Общие аспекты деятельности Комиссии регламентируются статьей 18 Договора о ЕАЭС. Особенности функционирования Комиссии раскрываются в специальном Приложении к учредительному договору – Положении о Евразийской экономической комиссии (далее – Положение о ЕЭК). Как следует из пункта 3 указанного Положения, Комиссия осуществляет свою деятельность во всех сферах, в которых регулирование отнесено, в том числе, к компетенции Союза в рамках единой и согласованной политики и в пределах тех полномочий, которые предоставлены ей учредительным договором. Перечень таких сфер достаточно широкий и при этом не является исчерпывающим, он включает в себя, в частности, такие сферы, как таможенное регулирование, конкурентная политика и антимонопольное регулирование, энергетическая политика, транспорт, трудовая миграция и т.д. Именно по сферам деятельности распределены обязанности у членов Коллегии Комиссии, иначе говоря министров с определенными «портфелями»³.

В рамках своей компетенции, как это предусмотрено статьей 18 Договора о Евразийском экономическом союзе, Евразийская экономическая комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации.

Кроме того, в соответствии со положениями статей 24 и 43 Положения о Евразийской экономической комиссии, Комиссия осуществляет контрольную и надзорную функцию. Эти функции реализуются путем

проведения мониторинга, сбора информации и осуществления контроля за исполнением международных договоров и решений Комиссии, которые являются составной частью права Союза. В случае необходимости Комиссия уведомляет государства-члены о необходимости выполнения указанных соглашений и решений.

Как отмечает К.В. Энтин [15. С. 142], указанные уведомления оформляются в виде решений Комиссии, которые обязательны для исполнения в соответствии со статьей 6 Договора о ЕАЭС и не носят рекомендательного характера, что также подтверждается сложившейся практикой⁴. Помимо этого, Суд ЕАЭС в своём консультативном заключении от 07.12.2018 по заявлению ЕЭК⁵ также подтвердил обязательность исполнения государствами-членами решений Комиссии ввиду того, что они являются составной частью права Союза. В противном случае государства-члены могут оспорить данное решение в судебном порядке.

В этой связи стоит отметить, что в своих решениях Суд ЕАЭС сформулировал важные правовые позиции⁶ в части осуществления Комиссией мониторинга исполнения права Союза. Он установил, что, хотя в праве Союза нет прямого запрета на то, чтобы хозяйствующие субъекты обращались в Комиссию с требованиями о проведении мониторинга, такие обращения могут стать не только источником информации, но и поводом для проведения самого мониторинга. Тем не менее, субъект рынка должен предоставить Комиссии веские доказательства, которые бы подтвердили наличие в правовых системах государств-членов норм, противоречащих праву Евразийского экономического союза. Так или иначе, окончательное решение о проведении мониторинга или об отсутствии оснований для такового

³ Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 255.

⁴ См. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.03.2021 № 31 «О выполнении Российской Федерацией обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 24 от 01.03.2021 «О выполнении Республикой Беларусь обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза» и другие. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 27.06.2024).

⁵ Консультативное заключение Большой коллегии Суда ЕАЭС по делу № Р-3/18 от 07.12.2018 по заявлению Евразийской экономической комиссии «О разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420335/ac_21122018 (дата обращения: 27.06.2024).

⁶ См. Решение Суда ЕАЭС от 28.12.2015 и Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 03.03.2016 по делу № С-4/15 по заявлению ИП Тарасика К.П.; Решение Коллегии Суда от 11.10.2018 по делу № С-1/18 по заявлению ООО «Ойл Марин Групп». URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 27.06.2024).

принимается Коллегией по итогам анализа собранной или представленной хозяйствующими субъектами информации.

Таким образом, анализ правовых позиций Суда Евразийского экономического союза по вопросам проведения Комиссией мониторинга исполнения государствами-членами права Союза показывает, что информация, являющаяся основанием для начала мониторинга, может содержаться как в обращении хозяйствующего субъекта, так и в обращении органа государственной власти одного из государств-членов. Это связано с тем, что все указанные стороны заинтересованы в надлежащем выполнении другими странами международных договоров в рамках Союза и решений Комиссии, обязательных к исполнению.

В настоящее время в праве Союза не существует общего единого акта, который бы регулировал процедуру проведения мониторинга, в связи с чем вопросы, возникающие в данной сфере, регулируются внутренними актами Комиссии. В некоторых сферах порядок проведения мониторинга устанавливается решениями Коллегии и Совета Комиссии. Например, Коллегией Комиссии утверждены правила осуществления мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательных актов государств-членов ЕАЭС, касающихся государственной поддержки сельского хозяйства⁷. Советом Комиссии, в свою очередь, приняты два решения, касающиеся порядка проведения мониторинга деятельности субъектов рынка: системообразующих предприятий государств-членов ЕАЭС⁸, рынка промышленной продукции в рамках ЕАЭС⁹.

За время существования ЕАЭС Коллегия Комиссии приняла 51 решение (уведомление), в которых констатируется факт неисполнения государствами-членами обязательств в рамках интеграционного объединения¹⁰. Советом Комиссии, по итогам ознакомления с результатами мониторинга согласно подпункту 4 пункта 24 Положения о ЕЭК, были приняты два решения, в которых Совет просил все страны ЕАЭС принять необходимые меры, направленные на исполнение той или иной нормы права Союза¹¹. Такая практика говорит о том, что Комиссия не во всех выявленных случаях неисполнения государствами-членами норм права Союза принимает соответствующие меры реагирования, однако это не означает, что в правовом регулировании ЕАЭС не существует определенных проблем.

В дополнение к общему контролю и надзору за тем, как государства-члены соблюдают законодательство Союза, ЕЭК также занимается решением важной задачи, связанной с контролем за деятельностью субъектов естественных монополий. В соответствии со специальным Протоколом (Приложение № 20 к Договору о ЕАЭС) Комиссия анализирует существующую систему и практику регулирования в странах ЕАЭС, а также контролирует исполнение раздела XIX Учредительного договора.

Важно подчеркнуть, что ЕЭК осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Союза не только со стороны государств, но и хозяйствующих субъектов. В частности, речь идёт об общих принципах и правилах конкуренции на трансграничных финансовых рынках [9. С. 63].

⁷ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.11.2017 № 160 «О Положении о проведении мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области государственной поддержки сельского хозяйства». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415371/clcd_24112017_160 (дата обращения: 28.06.2024).

⁸ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 96 «О Положении о проведении мониторинга системообразующих предприятий государств-членов Евразийского экономического союза». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415708/cncd_26122017_96 (дата обращения: 28.06.2024).

⁹ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 13.01.2017 № 6 «О Положении о проведении мониторинга рынка промышленной продукции в рамках Евразийского экономического союза». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413114/cncd_28022017_6 (дата обращения: 28.06.2024).

¹⁰ См. Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

¹¹ См. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 92 «О выполнении государствами-членами Евразийского экономического союза обязательств в отношении чувствительных товаров при осуществлении мер промышленной политики»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 21.06.2019 № 65 «О выполнении государствами-членами Евразийского экономического союза обязательств в отношении чувствительных товаров при осуществлении мер промышленной политики». URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

На территориях стран-участниц за соблюдением данных правил следят уполномоченные государственные органы соответствующих государств-членов.

Полномочия Комиссии в данной сфере зафиксированы в специальном Протоколе об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору о ЕАЭС). В частности, она имеет право:

- проводить расследования, направленные на выявление нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках;
- возбуждать и рассматривать дела о таких нарушениях;
- выносить определения и предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут повлечь за собой нарушение норм права Союза;
- принимать обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами решения о применении штрафных санкций или выполнении определенных действий, направленных на прекращение выявленных нарушений.

В процессе своей деятельности ЕЭК проводит мониторинг и сравнительно-правовой анализ национальных законодательных актов с точки зрения их соответствия Учредительному договору. Кроме того, ЕЭК обращается к уполномоченным органам государств-членов за информацией, необходимой для выполнения своих функций. Данный функционал расширяет возможности Комиссии в области контроля и позволяет ей формировать полную картину происходящего, необходимую для инициирования разбирательств и рассмотрения дел о нарушениях общих правил конкуренции, установленных в статье 76 Учредительного договора.

Таким образом, Комиссия наделена рядом полномочий в области антимонопольного регулирования, которые можно условно разделить на две категории: во-первых, мониторинг национального законодательства, во-вторых, контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Правоприменительная практика Коллегии ЕЭК в сфере конкуренции свидетельствует о постоянной работе Комиссии по обеспечению соблюдения права Союза¹². Так, за период с января 2022 по июль 2024 гг. было принято 10 решений, в 7 из которых Комиссия выявила нарушения общих принципов конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов. Впоследствии одно из этих решений было пересмотрено и отменено после тщательного рассмотрения всех деталей. В отношении трёх других нарушений Комиссия не обнаружила нарушений общих принципов конкуренции.

Полномочию Комиссии запрашивать необходимую для расследования нарушений информацию коррелирует обязанность хозяйствующих субъектов, вне зависимости от статуса в процедуре расследования и рассмотрения дела, предоставлять такую информацию по запросу ЕЭК в соответствии с пунктом 13 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции¹³. В связи с этим стоит подчеркнуть, что за тот же временной промежуток Коллегия Комиссии в соответствии со статьей 16 упомянутого Протокола вынесла 4 решения о применении штрафных санкций к хозяйствующим субъектам за непредставление сведений (информации), необходимых Комиссии при проведении расследования и рассмотрении дела.

Отдельно необходимо обратить внимание на правовые позиции Суда ЕАЭС в сфере антимонопольного регулирования. В частности, Апелляционная палата Суда ЕАЭС в своем решении от 06.11.2020 по делу № С-3/19 по жалобе ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус РК»¹⁴ рассмотрела некоторые аспекты применения норм права Комиссией в решении об установлении нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках и признала указанное решение не соответствующим праву Союза. Суд ЕАЭС при рассмотрении апелляционной жалобы сформулировал важную правовую позицию, согласно которой полномочия Комиссии в рассматриваемой части не ограничены сферами, предусмо-

¹² См. Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

¹³ Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 01.03.2022 по делу № С-8/21 по заявлению ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaec/C-8.21/ (дата обращения: 29.06.2024).

¹⁴ Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 06.11.2020 по делу № С-3/19 по заявлению ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус РК». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaec/C-3.19/ (дата обращения: 29.06.2024).

тренными в Перечне секторов услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Союза, утвержденном Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 110¹⁵, а действуют в рамках единого экономического пространства Союза. Кроме того, Апелляционная палата Суда справедливо констатировала неправильную квалификацию Комиссией в своем решении заявителей как конкурентов, хотя, как следует из совокупности фактов, заявители выступают не в качестве конкурентов, а являются трансграничной «группой лиц». Следовательно, предприниматели, входящие в «группу лиц», не могут быть субъектами по составам нарушений антимонопольного права в соответствии с пунктом 7, подпунктом 5 пункта 2 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции и рассматриваются как «единый хозяйствующий субъект».

После признания Судом решения Комиссии не соответствующим праву ЕАЭС, Комиссия признала утратившими силу часть пунктов резолютивной части оспариваемого решения и возобновила рассмотрение дела о нарушении общих правил конкуренции по тем же основаниям. Действия Комиссии заявители снова оспорили в Суде. Коллегия Суда частично удовлетворила требования заявителей, в связи с чем решение Коллегии было обжаловано в Апелляционную палату. Рассмотрев жалобу, Апелляционная палата Суда ЕАЭС¹⁶ пришла к выводу, что отмена решения Комиссии, которое было признано не соответствующим Договору и международным соглашениям в рамках Союза, не означает, что это решение может быть заменено на новое, аналогичное по смыслу. В то же время нормы права Союза не препятствуют возобновлению Комиссией производства по делу о защите принципов и правил конкуренции на трансграничных рынках после судебного разбирательства, с учётом правовой позиции Суда и при условии соблюдения процессуальных сроков.

Таким образом, Суд подчеркнул, что перед принятием решения о наличии нарушения общих правил конкуренции

Комиссия должна провести тщательный анализ хозяйствующих субъектов в части их статуса и трансграничности деятельности. Вместе с тем Суд не исключил возможности инициирования нового расследования по тем же основаниям, но только с учетом правовых позиций Суда ЕАЭС, выраженных в решениях по конкретным делам. Данные выводы Суда имеют важное значение для дальнейшей практики по рассматриваемой категории дел.

Вместе с рассмотренными выше полномочиями Комиссия также осуществляет надзорные и контрольные функции и в других сферах евразийской интеграции, в частности в сфере общего электроэнергетического рынка осуществляет мониторинг функционирования такого рынка, а в рамках регулирования закупок вправе отменять акты государств-членов об установлении изъятий, принятых в соответствии с пунктом 31 Протокола о порядке регулирования закупок [8. С. 78].

Таким образом, ЕЭК реализует охранительную функцию посредством реализации совокупности вышеуказанных полномочий в различных сферах евразийской интеграции, возложенных на нее Учредительным договором.

Проблемы, возникающие при реализации ЕЭК своих контрольных (надзорных) полномочий

Специфика структуры Комиссии, которая выражается в разделении ее на два органа, обладающих собственной компетенцией – Совет и Коллегия Комиссии [12. С. 24], в том числе отражается и на особенностях исполнения ею возложенных на нее полномочий. Совет Комиссии является межправительственным органом и состоит из представителей государств-членов в статусе заместителей глав национальных правительств [7. С. 26]. Коллегия Комиссии в соответствии с Учредительным договором обладает являющимся регулирующим органом и обладает признаками наднациональности, о чем свидетельствует, в том числе ее состав, включающий в себя лиц, действующих независимо

¹⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 110 «Об утверждении перечня секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Евразийского экономического союза». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147051/scd_25122014_110 (дата обращения: 29.06.2024).

¹⁶ Решение Апелляционной палаты суда ЕАЭС от 18.10.2021 по делу № С-3/21 по заявлению ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус ПК». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaec/C-3.21/ (дата обращения: 29.06.2024).

в интересах наднационального объединения. Вместе с тем, данный статус не раскрывается в полной мере ввиду того, что именно Совет, осуществляет руководство Комиссией в целом, в том числе и Коллегией.

Структура органов Евразийского экономического союза характеризуется особой ролью межправительственных органов, чьи решения имеют приоритет над решениями Коллегии Комиссии, которая, в свою очередь, является наднациональным органом. Пересматривать решения Коллегии может как Совет Комиссии в силу ст. 24 Положения о ЕЭК, так и Евразийский межправительственный совет и Высший Евразийский экономический совет (далее соответственно – Межправительственный совет, Высший совет), поскольку к их полномочиям в соответствии со ст. 12, 16 относится, в том числе, рассмотрение вопросов, касающихся отмены или изменения принятых решений Комиссии. При существующем положении дел в ЕАЭС можно констатировать, что Комиссия состоит из двух органов, отличающихся между собой функционалом, порядком формирования, принятия решений и реализации полномочий. Кроме того, в целом как орган ЕЭК находится на низшей ступени институциональной структуры Союза [5. С. 24], а Коллегия во многих аспектах деятельности зависит от решений Совета.

Как следует из комплексного толкования Положения о Евразийской экономической комиссии, в частности норм, определяющих полномочия Совета и Коллегии Комиссии, государства-члены Евразийского экономического союза, взяв на себя обязательства в рамках интеграционного объединения, передали Комиссии исключительные полномочия в сферах, обозначенных Учредительным договором. Эти полномочия были делегированы от уполномоченных органов государств-членов постоянно действующим органам Союза [11. С. 6]. Данный вывод был подтвержден в консультативном

заклучении Суда ЕАЭС от 20.12.2018, вынесенном по заявлению Евразийской экономической комиссии¹⁷.

Следовательно, органы Союза действуют в пределах своих полномочий, которые были определены для них договаривающимися сторонами в соответствии с Учредительным договором и другими международными договорами в рамках Союза – это следует из статей 3 и 5 Договора о ЕАЭС [13. С. 50].

Суд Союза в своем консультативном заключении от 10.07.2020, вынесенном по заявлению Министерства юстиции Российской Федерации¹⁸, закономерно делает вывод, что, исходя из смысла вышеупомянутых норм, полномочия, не переданные интеграционному объединению (ЕАЭС), остаются в компетенции государств-членов.

Несмотря на то, что на ЕЭК возложены контрольные (надзорные) полномочия, статьей 16 Договора о ЕАЭС определяется, что Межправительственный совет осуществляет, в том числе контроль за исполнением права Союза и обеспечивает его реализацию. Как следует из наименования органа и исходя из смысла статьи 14 Договора о ЕАЭС, Межправительственный совет является межправительственным органом Союза.

Таким образом, правом ЕАЭС прямо предусмотрен контролирующий орган – Межправительственный совет, вместе с тем статус Комиссии как контролирующего органа хотя и прямо не предусмотрен учредительным договором, но вытекает из совокупности предоставленных Комиссии государствами-членами полномочий по контролю за исполнением права Союза. Учитывая строго иерархическую организационную систему органов ЕАЭС, можно сделать вывод, что при настоящем уровне евразийской интеграции наднациональный орган Союза, несмотря на контрольные функции, сам по сути полностью контролируется вышестоящими органами – Советом Комиссии, Межправительственным и Высшим советами.

¹⁷ Консультативное заключение Большой коллегии Суда от 20.12.2018 по делу № Р-5/18 по заявлению Евразийской экономической комиссии «О разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору)». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420339/ac_21122018 (дата обращения: 29.06.2024).

¹⁸ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 10.07.2020 по делу № Р-1/20 по заявлению Министерства юстиции Российской Федерации «О разъяснении подпункта 4 пункта 2 статьи 67 Договора о ЕАЭС от 29.05.2014, пункта 62 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение № 16 к Договору о ЕАЭС от 29.05.2014), пунктов 3 и 15 Протокола по финансовым услугам (приложение № 17 к Договору о ЕАЭС от 29.05.2014)». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-1.20/ (дата обращения: 29.06.2024).

Важно отметить, что контроль деятельности Коллегии Комиссии осуществляется по большей части межправительственными органами, что на наш взгляд не может способствовать реализации принципов, закрепленных в статье 3 Договора о ЕАЭС, в части создания благоприятных условий для выполнения Союзом своих функций и поддержания от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза. Однако в дальнейшем представляется, что по мере развития интеграции в ЕАЭС станет вероятна реформа институциональной системы при которой, на наш взгляд, может произойти отказ от Совета Комиссии и превращение Комиссии в полностью наднациональный орган.

В связи с этим представляются целесообразными следующие реформы: во-первых, чтобы обеспечить согласованность новых поправок, а также в силу характера деятельности ЕЭК, необходимо ограничить контрольные полномочия Высшего и Межправительственного советов над деятельностью Комиссии в части, касающейся отмены и пересмотра решений ЕЭК; во-вторых, следует исключить из компетенции Межправительственного совета функцию контроля за исполнением права ЕАЭС, поскольку эти обязанности также закреплены в Договоре о ЕАЭС за Коллегией Комиссии; в-третьих, ввиду отсутствия в ЕАЭС представительного органа, которой мог бы иметь некоторые механизмы сдерживания ЕЭК по аналогии с регулированием, предусмотренным в ЕС, Суд ЕАЭС должен стать единственным органом, который имеет право изменять или отменять решения Комиссии [3. С. 75]; в-четвертых, ввиду отсутствия в статье 6 как источников права Союза актов Суда ЕАЭС, а также для того, чтобы акты Суда Союза отвечали потребностям развития международных отношений¹⁹, необходимо урегулировать вопрос их роли в дальнейшем развитии правового фундамента интеграционного образования, а для этого необходимо, чтобы они приобрели четкое юридическое закрепление, необходимое для использования в практике интеграции [1. С. 56-57].

Следовательно, для грамотной реализации системы сдержек и противовесов

целесообразно, чтобы полномочия по контролю за исполнением государствами-членами права Союза были возложены только на наднациональный орган ЕАЭС, а не на Межправительственный совет, члены которого представляют интересы самих государств, их направивших, а не интересы интеграционного объединения в целом. Вкупе с предоставлением Комиссии права на обращение в Суд ЕАЭС [5. С. 33], данное предложение устранил сложившуюся дилемму, при которой два органа ЕАЭС обладают аналогичными контрольными функциями, а также повысит независимость и влияние Евразийской экономической комиссии. Этому может помочь уже проверенный на практике опыт деятельности институтов Европейского союза.

Полномочия Европейской комиссии в сфере контроля (надзора)

Современная институциональная система Европейского союза существенно отличается от системы органов ЕАЭС ввиду более длительного периода становления и развития, отчего ее положительный опыт можно и нужно внедрять в деятельность органов ЕАЭС. Конечно, на сегодняшний день в Европейском союзе имеет место ряд общественных и политических проблем, что несомненно отражается на развитии интеграционного объединения. Лиссабонский договор был призван разрешить многие из существующих на тот момент проблем, однако на практике этого удалось добиться лишь частично [17. С. 32]. Наоборот, каждый новый договор – Маастрихтский, Амстердамский или Лиссабонский, способствовал усилению позиций Комиссии, в том числе в части расширения ее контрольных (надзорных) полномочий. Вместе с тем пример Европейского союза показывает, как можно эффективно реализовать систему сдержек и противовесов, в частности, усилить роль наднационального органа, при этом установив институт его ответственности перед парламентом и судом интеграционного объединения, а также определенный порядок формирования этого органа, в котором важную роль играют политические органы интеграционного объединения.

¹⁹ Энтин М. Л. Международные судебные учреждения. Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении межгосударственных споров / М. Л. Энтин. Москва: Издательство «Международные отношения», 1984. С. 167.

Статьей 17 Договора о Европейском союзе²⁰ (далее – ДЕС) Европейская комиссия определена как наднациональный институт, действующий независимо и продвигающий общие интересы Союза. В соответствии с этой же нормой Комиссия, помимо инициативной, финансовой и исполнительно-распорядительной, обладает охранительной функцией, которая включает ряд полномочий, в том числе, во-первых, проведение исследований и привлечение к ответственности государств, нарушающих законодательство ЕС; во-вторых, наложение штрафов на предприятия; в-третьих, санкционирование определенных действий; в-четвертых, сбор информации, включающий в себя осуществление мониторинга, проведение проверок и получение докладов. Такой объем полномочий обуславливает исключительное положение ЕК по отношению к другим институтам Союза [4. С. 10].

Функция защиты подразумевает контроль (надзор) со стороны Европейской комиссии за соблюдением действующих правовых норм ЕС. В поле зрения комиссии находятся действия и решения государств-членов ЕС, а также хозяйствующих субъектов. Особое внимание уделяется тому, насколько эффективно они соблюдают и применяют право ЕС на своей территории.

В праве Европейского союза существует различие между понятиями «контроль» и «надзор». Контроль предполагает официальное установление фактов нарушений и, в случае необходимости, применение санкций в виде штрафов и пеней через Суд ЕС или самостоятельно в рамках своей компетенции в отношении хозяйствующих субъектов. В рамках надзора Комиссией осуществляется деятельность по выявлению нарушений и указанию на необходимость их устранения как странам-участникам, так и субъектам рынка. Таким образом, охранительная функция Европейской комиссии состоит из двух этапов: надзора и контроля.

В рамках надзорной процедуры статьей 337 Договора о функционировании Европейского союза²¹ (далее – ДФЕС) Комиссия наделена полномочием собирать любую необходимую информацию и проводить любые необходимые проверки на условиях,

которые устанавливает Совет ЕС. Данное полномочие предоставляет Комиссии фактически неограниченную свободу усмотрения при осуществлении контрольной (надзорной) функции, что с одной стороны позволяет ей своевременно и точно выявлять нарушения со стороны государств-членов и субъектов рынка, с другой стороны, подобные размытые пределы усмотрения могут повлечь злоупотребление со стороны властного субъекта по отношению к объектам контроля (надзора). В некоторых же случаях учредительные договоры ЕС обязывают Комиссию осуществлять мониторинг, например, в бюджетной сфере в соответствии со статьей 126 ДФЕС.

Когда идет речь о предполагаемых нарушениях со стороны государств-членов, то Комиссия по итогам проведенного расследования приходит к выводу о том, что имели место определенные нарушения норм права ЕС. В связи с этим ЕК направляет правительству соответствующей страны требование об устранении выявленных нарушений в установленный срок, а по его истечении, на основании статьи 258 ДФЕС, имеет право обратиться в Суд ЕС с иском против государства-нарушителя. Однако данное право Комиссия вправе реализовывать только за конкретное нарушение права ЕС, поэтому отсутствие приверженности государства-члена ценностям, изложенным в статье 2 ДЕС, не может являться единственным основанием для проведения Комиссией расследования [19. Р. 519].

Кроме того, в связи с обязанностью Комиссии выражать свое мнение по возможному межгосударственному спору в порядке статьи 259 ДФЕС, в Европейском союзе сложилась практика, когда Комиссия может сделать больше, чем попытаться примирить [21. Р. 100]. Она может, если считает предполагаемый межгосударственный иск справедливым, взять дело на себя, как дело в порядке статьи 258 ДФЕС. Именно поэтому дела по статье 259 ДФЕС обычно не так известны. Когда государству, инициирующему межгосударственный спор, удастся убедить Комиссию, не убедив другие государства-члены, то дело становится обычной процедурой нарушения, инициированной Комиссией по статье 258 ДФЕС.

²⁰ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT> (дата обращения: 03.07.2024).

²¹ Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT> (дата обращения: 03.07.2024).

Необходимо отметить, что законодательные акты ЕС предусматривают процедуру уведомления Комиссии государством-членом о принятых или планируемых к принятию актах в рамках своей компетенции во исполнение той или иной нормы права Союза. Что касается внутригосударственных законов, принятых во исполнение директив, то в этом случае государства-члены должны не только сообщать о принятии национального закона, но и предоставлять его текст в Комиссию. Такое регулирование позволяет ЕК своевременно анализировать принятые или планируемые к принятию акты Союза на предмет их соответствия праву ЕС, что влечет в дальнейшем снижение рисков противоречия между национальными нормами и нормами права ЕС, а значит, и уменьшение споров в порядке статьи 258 ДФЕС, и, как следствие, нагрузки на сотрудников Комиссии.

В соответствии с правовой позицией Суда ЕС, выраженной, в частности, в решении от 14.03.2024 по делу № C-452/22²², непредставление государством-членом информации о принятии правовых актов во исполнение той или иной директивы является основанием для начала Комиссией процедуры расследования против данной страны. Такой порядок предусмотрен в праве ЕС в целях экономии сил Комиссии и для исключения в будущем вероятных конфликтов с государствами-членами.

Как показывает анализ правоприменительной практики Суда ЕС за последние три года²³, Суд ежегодно в порядке статьи 258 ДФЕС рассматривает примерно одинаковое количество дел. Так, за неполный 2024 год (январь-июнь) в соответствии со статьей 258 ДФЕС Суд в качестве первой инстанции рассмотрел 15 дел, из них в пользу Комиссии были приняты 13 решений, в 2 исках требования Комиссии были удовлетворены частично. В 2023 году Судом в порядке статьи 258 ДФЕС было рассмотрено большее количество дел – 23, в 15 из них Судом было установлено нарушение права Союза, и 2 иска отклонены. В 2022 году в качестве первой инстанции рассмотрено 19 дел, из которых в 17 Суд подтвердил нарушение права Союза,

и 2 иска были отклонены. Большинство нарушений выявлено Комиссией в сфере неисполнения государствами-членами норм различных директив и неуведомления ЕК о принятых мерах по их исполнению.

При этом в 2023 году Комиссия направила в Суд ЕС 52 иска, связанных с невыполнением государствами-членами своих обязательств в соответствии с законодательством Союза. В первой половине 2024 года Комиссия подала ещё более 15 аналогичных исков. Также был подан иск против Европейского инспектора по защите данных с требованием отменить его решение²⁴.

Вместе с тем в 2022 году на рассмотрении Комиссии всего находилось 1991 текущее дело о нарушении государством-членом или хозяйствующим субъектом права ЕС. При этом новых дел было открыто 647, а закрыто 502 дела. В 2023 году всего 1594 текущих процедуры расследования, открыто 528 новых дел, закрыто 1037²⁵. Количество закрытых дел за 2023 год выбивается из общей статистики за последние годы – это является, в том числе, результатом проведенной совместной работы юридической службы Комиссии и генеральных директоратов по пересмотру текущих дел и рассмотрении возможности закрытия дел ввиду целесообразности.

Таким образом, прослеживается общая стабильная тенденция на согласие Суда ЕС с доводами Европейской комиссии. Из 121 дела, рассмотренного Судом в качестве первой инстанции за период с 2019 по 2023 год, 106 были разрешены в пользу Комиссии. Таким образом, количество исков, разрешенных Судом в пользу Комиссии, составляет 87,6%. Как видно из приведенной статистики, в подавляющем большинстве случаев Суд ЕС с Комиссией соглашается, что говорит об эффективности работы Европейской комиссии по защите европейского правопорядка, возложенной на нее учредительными договорами [18. Р. 14]. Кроме того, как показывает практика, до Суда доходит подавляющее меньшинство дел о нарушениях, возбужденных Комиссией – из 821 иска, поданного в Суд ЕС в 2023 году, всего в 52 истцом выступала Комиссия в порядке статьи 258 ДФЕС.

²² Judgment of the Court (Ninth Chamber) of 14.03.2024. European commission v Republic of Poland. Case C-452/22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0452> (дата обращения: 03.07.2024).

²³ См. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

²⁴ Case T-262/24: Action brought on 17 May 2024 – European commission v EDPS. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3925/oj> (дата обращения: 05.07.2024).

²⁵ Annual Activity Report 2023 – Legal Service of the European commission. URL: https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-legal-service_en (дата обращения: 05.07.2024).

Помимо общей процедуры надзора правом ЕС предусмотрены специальные процедуры в конкретных сферах европейской интеграции²⁶. Так, например, в соответствии со статьей 126 ДФЕС Комиссия наблюдает за развитием бюджетной ситуации и размером государственного долга в государствах-членах в целях выявления нарушений. В рамках функционирования единого внутреннего рынка Комиссия проводит мониторинг соблюдения правил конкуренции, в частности, на основании статьи 108 ДФЕС изучает существующие в государствах-членах режимы помощи хозяйствующим субъектам, а в случае выявления нарушения имеет право обращаться в Суд ЕС, минуя досудебный порядок, предусмотренный статьей 258 ДФЕС. Положительным фактором в рассматриваемой части является четкая систематизация и детальная проработка норм, регулирующих деятельность ЕК в сфере обеспечения конкуренции на внутреннем рынке ЕС.

Кроме того, Регламент Совета (ЕС) от 16.12.2002 № 1/2003 о применении правил конкуренции, изложенных в статьях 81 и 82 Договора об учреждении Европейского сообщества²⁷ (далее – Регламент Совета (ЕС) № 1/2003), уполномочивает Комиссию сначала проводить расследование (мониторинг), т.е. запрашивать необходимую информацию и проводить соответствующие проверки, что конкретизирует общее правило, установленное статьей 337 ДФЕС. После этого Комиссия вправе требовать от хозяйствующих субъектов устранения нарушений правил конкуренции на внутреннем рынке. В случае же представления Комиссии неверной информации, нарушения сроков ее представления или не представления ее вовсе, а также неисполнения решения Комиссии об устранении нарушений, ЕК полномочна налагать на хозяйствующие субъекты штрафные санкции в размере не более 1% от общего оборота за предыдущий год [20. Р. 122].

Следует также отметить, что нынешний состав Европейской комиссии под председательством У. фон дер Ляйен, утвержденный Советом ЕС в сентябре 2024 года, с учетом сохранения основных векторов политики

Комиссии, декларированных в 2020 году, планирует уделять немалое внимание развитию и совершенствованию права конкуренции, особенно той его части, которая затрагивает слияния, поглощения, прямую государственную помощь бизнесу, а также государственное субсидирование [16. С. 34]. Кроме того, очевидно, что руководство ЕК усилит сложившиеся тенденции расширения властных полномочий Комиссии, в том числе в ущерб интересам государств-членов и других институтов ЕС, а также в нарушение принципа пропорциональности. Таким образом, Евразийскому экономическому союзу, используя опыт ЕС, необходимо исключить вероятность повторения ошибок Европейской комиссии, в частности, бесконтрольного расширения полномочий наднационального органа.

Основные выводы по итогам сравнительно-правового анализа охранительной функции ЕЭК и ЕК

Анализ охранительной функции Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии свидетельствует о том, что последняя обладает несколько иным правовым положением и имеет больше полномочий по охране правопорядка соответствующего интеграционного объединения. Однако необходимо отметить, что если контрольные (надзорные) полномочия Европейской комиссии по большей части закреплены в учредительных договорах, а в иных актах лишь конкретизируются, то полномочия ЕЭК можно обобщить только путем системного анализа функционала Совета и Коллегии Комиссии [10. С. 126-127].

1. Особенно важное полномочие ЕК в рамках охранительной функции – право на обращение в Суд ЕС с иском против государств-нарушителей права Союза. Как показывает практика, подавляющее большинство дел по данной категории завершаются на досудебном этапе, когда Комиссия проводит с государством необходимые консультации и направляет необходимую информацию для принятия соответствующих мер. Вместе с тем право ЕК на обращение в Суд ЕС является действенным механизмом

²⁶ Право Европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2: учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 125.

²⁷ Council Regulation (EC) № 1/2003 of 16.12.2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj> (дата обращения: 05.07.2024).

принуждения государства-нарушителя к исполнению права Союза – это дает возможность Комиссии успешно выполнять задачи, которые определены в Учредительных договорах.

В отношении Евразийской экономической комиссии стоит отметить, что в настоящее время она не имеет права обращаться в Суд Евразийского экономического союза по большинству категорий дел, за исключением обращения в Суд с заявлением о разъяснении положений Договора и других актов, входящих в право Союза. Такой недостаток надзорных полномочий Комиссии делает невозможным эффективное воздействие на государства-нарушители права Союза. Вместе с тем в соответствии с пунктом 9.1.3 Решения Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12 «О стратегических направлениях развития евразийского экономической интеграции до 2025 года»²⁸ (далее – Решение Высшего совета № 12) в качестве одной из целей отмечено наделение Коллегии Комиссии правом на обращение в Суд ЕАЭС в части несоблюдения государствами-членами решений органов Союза в рамках функционирования внутреннего рынка ЕАЭС. При этом предлагается механизм обеспечения исполнения решений Суда ЕАЭС посредством обращения Комиссии в Высший совет с целью принятия необходимых мер.

Тем не менее мы считаем, что стоит учесть некоторый положительный опыт Евросоюза и предоставить Евразийской экономической комиссии возможность подавать иски в Суд ЕАЭС в ситуациях, когда страны-участницы не следуют не только решениям органов Союза, но и положениям, закреплённым в Учредительном договоре, а также в других международных договорах, которые являются частью системы права Союза. Эти изменения позволят усилить контрольную функцию Коллегии Комиссии как наднационального органа интеграционного объединения.

2. Полномочия Европейской комиссии по сбору и запросу любой необходимой ей информации, а также по проведению любых проверок способствуют всестороннему анализу всех обстоятельств дела для решения вопроса о целесообразности возбуждения

расследования и являются составной частью ее надзорной деятельности. При отсутствии данных полномочий осуществление Комиссией контрольной функции было бы фактически невозможно.

Именно мониторинг законодательства и правоприменительной практики государств-членов, а также иных документов и действий государств и хозяйствующих субъектов является основой для соответствующей реакции Европейской комиссии [22. Р. 219]. Причем мониторинг ЕК может проводить не только по своей инициативе, но и по запросу стран-участниц, а также по обращениям физических и юридических лиц, однако решение о начале расследования всегда остаётся за Комиссией. Важно отметить, что Евразийская экономическая комиссия также полномочна проводить мониторинг соблюдения государствами-членами и субъектами рынка права Союза.

При этом пунктом 9.1.1 Решения Высшего совета № 12 в качестве одной из целей развития институциональной системы Союза выступает предоставление Коллегии Комиссии права осуществлять мониторинг соблюдения государствами-членами права ЕАЭС. В то же время Учредительным договором Коллегия уже наделена полномочием осуществлять мониторинг исполнения права Союза как в общем, так и в определенных сферах интеграции. Что не маловажно, основанием для проведения Комиссией мониторинга является как самостоятельная инициатива, так и информация, предоставленная ей государствами и хозяйствующими субъектами.

Таким образом, и Европейская комиссия, и Евразийская экономическая комиссия обладают полномочиями по осуществлению мониторинга исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами права соответствующего интеграционного объединения [6. С. 98]. Вместе с тем правом ЕС предусмотрена особая процедура предварительного или последующего уведомления Комиссии государствами-членами о принятых/планируемых к принятию правовых актах. Такая обязанность государств закреплена не в учредительных договорах, а, как правило, устанавливается конкретным законодательным актом ЕС.

²⁸ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12 «О стратегических направлениях развития евразийского экономической интеграции до 2025 года». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428320/err_12012021_12 (дата обращения: 05.07.2024).

Кроме того, иногда у государств возникает обязанность не просто уведомлять Комиссию, а запрашивать у последней санкционирования определенных действий, и в случае отсутствия разрешающей санкции, планируемое действие не может быть выполнено. Существование в праве ЕС такого рода процедуры способствует экономии сил Комиссии и снижает риск возможных конфликтов с государствами-членами в случае противоречия того или иного акта правопорядку ЕС.

В праве ЕАЭС такой процедуры в настоящее время, не предусмотрено, поэтому Комиссия получает информацию только из обращений государств и хозяйствующих субъектов либо самостоятельно, из-за чего вынуждена проводить мониторинг всего спектра нормативных правовых актов и правоприменительной практики всех государств-членов. Это значительно усложняет работу Комиссии на данном направлении, в связи с чем представляется целесообразным ввести процедуру уведомления государствами-членами Коллегии Комиссии, например, в течение 30 календарных дней о принятых нормативных правовых актах в наиболее чувствительных сферах, которые уместно определить решением Высшего Совета.

Введение подобной процедуры поможет Комиссии эффективней осуществлять, возложенные на нее Учредительным договором надзорные полномочия, ввиду снижения нагрузки, а также предоставления возможности оперативного реагирования Комиссии на принятые государствами-членами нормативные правовые акты в случае выявления его противоречия нормам права Союза.

Таким образом, мониторинг, осуществляемый наднациональными институтами (органами) интеграционных объединений, позволяет выявлять проблемы, затрудняющие единообразное и эффективное правовое регулирование. Кроме того, данный мониторинг позволяет формулировать основные идеи по улучшению правового регулирования в интеграционном объединении и гармонизации законодательств государств-членов.

3. Помимо ряда полномочий, которыми Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия обладают в отношении стран-членов ЕС и ЕАЭС соответственно, у них также есть определенные функции в отношении хозяйствующих субъектов, которые связаны с соблюдением ими норм, установленных в рамках интеграционных процессов. Такое полномочие продиктовано, в том числе наличием у ЕЭК

обязательств не только принимать решения, но и обеспечивать их исполнение на территории Союза.

Учредительные договоры предоставляют Европейской комиссии исключительно широкую дискрецию в части сбора необходимой информации и проведения проверок, пределы которой возможно ограничить лишь решением Совета ЕС. Такое правовое регулирование позволяет Комиссии по любому поводу, который она считает обоснованным, инициировать проверки или запрашивать информацию, что делает ее чрезвычайно влиятельным институтом ЕС. При этом контрольные (надзорные) полномочия конкретизируются не только учредительными договорами, но и специальными законодательными актами Союза, принятыми в конкретной сфере европейской интеграции.

Общее контрольное (надзорное) полномочие Евразийской экономической комиссии закреплено пп. 3 п. 43 Положения о ЕЭК и сформулировано достаточно кратко. В данной норме идет речь о мониторинге и контроле Комиссией исполнения международных договоров и направления государствам-членам соответствующих уведомлений. Однако, нормой не конкретизируются формы и сферы мониторинга, а также из нормы напрямую не следует, что Комиссия осуществляет мониторинг и контроль за исполнением права Союза хозяйствующими субъектами. Таким образом, в отличие от правового регулирования, принятого в ЕС, в общей норме Положения о ЕЭК не установлены напрямую полномочия ЕЭК по контролю и надзору за исполнением правовых норм ЕАЭС хозяйствующими субъектами. Рассматриваемые полномочия определены в специальных приложениях к Договору о ЕАЭС, которые регулируют различные аспекты экономической интеграции.

При этом Европейская комиссия, как и Евразийская экономическая комиссия, обладает рядом контрольных (надзорных) полномочий в сфере конкуренции. В частности, согласно Регламенту Совета (ЕС) № 1/2003 Европейская комиссия имеет полномочия инициировать расследования и самостоятельно применять штрафные санкции к субъектам, нарушающим правила конкуренции, а также применять иные меры, руководствуясь принципом пропорциональности [2. С. 136].

Евразийская экономическая комиссия, в соответствии со специальным протоколом (Приложение № 19 к Договору о ЕАЭС),

обладает определёнными полномочиями. В частности, она может выносить предупреждения, предостережения и требования об устранении нарушений, а также применять штрафные меры в отношении хозяйствующих субъектов. Несмотря на то, что в вышеуказанном Протоколе прямо не прописано право ЕЭК проводить проверки хозяйствующих субъектов, оно не запрещено, поскольку перечень полномочий Комиссии в этой сфере не является исчерпывающим.

Данное сходство свидетельствует о том, что договаривающиеся государства-члены, передавая институтам (органам) интеграционных объединений определенные полномочия, особое внимание уделяли соблюдению правил конкуренции на трансграничных рынках. Однако в то же время ввиду того, что в Европейском союзе уже не первый год функционирует единый внутренний рынок полномочия Европейской комиссии на каждом этапе расследования более детально проработаны и конкретизированы как в учредительных договорах, так и в специальных правовых актах. Ввиду того, что контрольные (надзорные) полномочия ЕЭК носят по большей части фрагментарный характер [14. С. 117], то подобную детализацию охранительной функции Европейской комиссии в праве ЕС, в том числе в сфере конкуренции, со временем уместно применить в праве ЕАЭС в рамках совершенствования правового регулирования в части контроля (надзора) за соблюдением хозяйствующими субъектами интеграционного правового порядка.

Заключение

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что Евразийская экономическая комиссия и Европейская комиссия имеют схожие черты в объеме и порядке реализации контрольных (надзорных) функций. Вместе с тем охранительная функция Европейской комиссии раскрыта в праве ЕС более детально, более того, учредительные договоры предоставляют ей широкие полномочия

по сбору информации, которые ограничиваются лишь Советом ЕС (межправительственным институтом). В то же время, как показывает практика, за 2023 год Комиссией было открыто 528 новых дел о нарушении государством-членом или хозяйствующим субъектом права ЕС, в рамках которых, в том числе она проводит расследования, собирает необходимую информацию и проводит проверки. Такая статистика говорит об активной работе Европейской комиссии по защите европейского правового порядка. Вместе с тем при постоянном расширении компетенции Комиссии есть опасность излишнего усиления ее роли, что негативно отразится не только на выстраиваемой десятилетиями системе сдержек и противовесов, но и в целом на демократических принципах и ценностях, лежащих в основе Европейского союза, в частности, принципе делегированных полномочий.

Практика Евразийской экономической комиссии не такая многочисленная, как у Европейской комиссии, по большей части в силу гораздо более меньшего числа государств-членов в ЕАЭС по сравнению с Европейским союзом. Кроме того, Комиссия проводит работу по контролю (надзору) за исполнением права Союза субъектами рынка, о чем свидетельствует приведенная ранее правоприменительная практика. Однако, несмотря на относительно небольшую практику, Комиссия продолжает исполнять возложенные на нее учредительным договором обязательства, в том числе посредством проведения мониторинга исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами права Союза. При этом для повышения эффективности реализации своих полномочий целесообразно совершенствовать правовое регулирование деятельности ЕЭК посредством использования некоторого опыта Европейской комиссии в сфере контроля (надзора) за исполнением интеграционного правового порядка, что, на наш взгляд, положительно скажется как на реализации охранительной функции, так и на ее правовом положении в целом.

Литература:

1. Ануфриева Л.П. ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении // Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 48-62.

2. Артеменко Т.Д. Правовое регулирование охранительной функции европейской комиссии // Актуальные проблемы и перспективы развития инновационной экономики, управления и права: Сборник научных статей по итогам ежегодной Всероссийской научно-практической студенческой конференции с международным участием. Калининград, 27–28 апреля 2023 года. М., 2023. С. 134-139.
3. Бакаева О.Ю. Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС // Российский журнал правовых исследований. 2016. Т. 3. № 3 (8). С. 73-76.
4. Бугаева А.С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
5. Войников В.В., Артеменко Т.Д. Право ЕЭК на обращение в суд ЕАЭС: перспективы развития и опыт ЕС // Московский журнал международного права. 2023. № 2. С. 21-37.
6. Войников В. В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Перспективы, потребности и подводные камни конституционализации ЕС и ЕАЭС // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 89-103.
7. Галушко Д.В. Деятельность Евразийской экономической комиссии как основного регулирующего органа Евразийского экономического союза // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2020. Т. 17. № 4. С. 25-30.
8. Касьянов Р.А., Смазнова А.П. Контроль в сфере государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: сравнительный анализ полномочий Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 74-80.
9. Колос Д.Г. Проблемные вопросы компетенции Суда ЕАЭС по разрешению споров // Международные отношения и общество. 2019. № 3. С. 61-70.
10. Мазаева Н.Н. Совершенствование деятельности Евразийской экономической комиссии на основе опыта функционирования Европейской комиссии ЕС // Экономическая политика России и цели устойчивого развития: Сборник научных докладов по материалам международной научной конференции, Москва, 11–15 октября 2021 года. М., 2022. С. 123-134.
11. Нешатаева Т.Н. Действие актов Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза в национальных правовых системах государств – членов Евразийского экономического союза // Российское правосудие. 2016. № 9 (125). С. 5-13.
12. Пивовар Е.И. Евразийская экономическая комиссия: от истоков к современности // Вестник РГГУ. Серия: Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения. 2022. № 2. С. 12-45.
13. Соколова Н.А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // Lex russica. 2017. № 11. С. 47-57.
14. Шугурова И.В. Полномочия Евразийской экономической комиссии в сфере научно-технологической интеграции государств-членов ЕАЭС // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 114-128.
15. Энтин К.В. Евразийская экономическая комиссия // Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС. М., 2021. С. 134-142.
16. Энтин М.Л. Безальтернативный характер развития ЕС // Современная Европа. 2020. № 4. С. 25-36.
17. Энтин М.Л. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4. С. 19-32.
18. Chalmers D. The European Union and the re-establishment of democratic authority // European Law Journal. 2022. P. 1-20.
19. Kochenov D., Pech L. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality // European Constitutional Law Review. 2015. Vol. 11. Issue 3. P. 512-540.
20. Pakamanis M. The role of class actions in ensuring effective enforcement of competition law infringements in the European Union // International Comparative Jurisprudence. Vol. 2. Issue 2. 2016. P. 122-130.
21. Scheppele K.L., Kochenov D.V., Grabowska-Moroz B. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European commission and the Member States of the European Union // Yearbook of European Law. 2020. Vol. 39. P. 3-121.
22. Talking about European Democracy // European Constitutional Law Review. 2017. Vol. 13. Issue 2. P. 207-220.

CONTROL (SUPERVISORY) POWERS OF THE EURASIAN ECONOMIC COMMISSION AND THE EUROPEAN COMMISSION: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

Introduction. The article examines the powers of the Eurasian Economic Commission (hereinafter referred to as the EEC) and the European Commission (hereinafter referred to as the EC) in the field of control (supervision) over the implementation of integration legal orders by member states and business entities, their scope, limits of competence, and impact on the development of integration processes in the Eurasian Economic Union (hereinafter referred to as the EAEU) and the European Union (hereinafter referred to as the EU), as well as the role of the courts of the relevant integration associations in the implementation of the function under consideration by the Commissions. In addition, the author reviewed and analyzed the relevant law enforcement practice of the EEC and the EC, as well as the legal positions of the courts of the integration associations in question.

Materials and methods. This study uses the works of both Russian and foreign experts in the field of European law and the law of the EAEU, as well as analyzes the legal acts of the EU and the EAEU. The research used general scientific methods of cognition – analysis, synthesis, induction, deduction. Special legal methods were also used in the work – formal legal, technical legal, the method of legal analogy, as well as the comparative legal method.

Results of the study. As a result of the conducted research, it was revealed that despite the functioning of the EAEU for more than 10 years, there are certain problems in the activities of the EEC for the control (supervision) of the implementation by member States and economic entities of the EAEU law. In particular: the inability to apply to the EAEU Court with an application to bring to justice a member state that violated the norms of the EAEU law; the absence of a procedure in the law of the EAEU for prior notification of the EEC on acts adopted by the member States; the presence of fragmentation in the legal regulation of the EEC's control (supervisory)

function over the implementation of the EAEU law by economic entities. The identified problems make it difficult for the EEC to effectively perform its duties in the part under consideration, and therefore they can be resolved through, inter alia, using the positive experience of the European Commission in exercising control (supervisory) powers over the implementation of European Union law.

Discussion and conclusion. The presence of the problems indicated in the article in the field of the EEC's control (supervisory) powers necessitates the introduction of comprehensive amendments to the EAEU Treaty, acts of the EAEU bodies, as well as the issuance of new acts that will regulate issues that have not been regulated by the EAEU law to date. Thus, based on the results of a comparative legal analysis of the powers, the author identified problems and formulated conclusions on the similarities and differences in the legal status of the EEC and the EC in terms of their exercise of control (supervisory) powers. The trends in the development of the law enforcement practice of the Commissions in terms of the fulfillment by member States and business entities of obligations within the framework of relevant integration associations are determined. The ways of improving the implementation of the control (supervisory) function by the Eurasian Economic Commission on the basis of the identified positive experience of the European Union are presented.

Timofei D. Artemenko,

Postgraduate student at the High School of Law, I. Kant Baltic Federal University.

Advisor to the State Civil Service of the Kaliningrad Region, 3rd class, Consultant to the Department for Legislative Activity of the Government of the Kaliningrad Region, Kaliningrad, Russia

Ключевые слова:

Евразийский экономический союз; Европейский союз; интеграционное объединение; Евразийская экономическая комиссия; Европейская комиссия; контрольные (надзорные) полномочия; охранительная функция; Суд интеграционного объединения; государство-член интеграционного объединения; хозяйствующий субъект.

Keywords:

Eurasian Economic Union; European Union; integration association; Eurasian Economic Commission; European Commission; control (supervisory) powers; protective function; Court of the integration association; member state of the integration association; business entity.

References:

1. Anufrieva L.P., 2016. EAES i «pravo EAES» v mezhdunarodno-pravovom izmerenii [The EAEU and the «law of the EAEU» in the international legal dimension]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 4. S. 48-62.
2. Artemenko T.D., 2023. Pravovoe regulirovanie okhranitel'noi funktsii evropeiskoi komissii [Legal regulation of the protective function of the European Commission]. *Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya innovatsionnoi ekonomiki, upravleniya i prava: Sbornik nauchnykh statei po itogam ezhegodnoi Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi studentcheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem, Kaliningrad, 27–28 aprelya 2023 goda [Current problems and prospects for the development of innovative economics, management and law: A collection of scientific articles based on the results of the annual All-Russian Scientific and Practical Student Conference with international participation, Kaliningrad, April 27-28, 2023]*. Moscow, S. 134-139.
3. Bakaeva O.Yu., 2016. Akty Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii kak istochnik prava EAES [Acts of the Eurasian Economic Commission as a Source of EAEU Law]. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy [Russian Journal of Legal Studies]*. T. 3. № 3 (8). S. 73-76.
4. Bugaeva A.S., 2011. Evolyutsiya pravovogo statusa Evropeiskoi komissii v organizatsionnom mekhanizme Evropeiskogo Soyuza [Evolution of the legal status of the European Commission in the organizational mechanism of the European Union]: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow.
5. Voinikov V.V., Artemenko T.D., 2023. Pravo EEK na obrashchenie v sud EAES: perspektivy razvitiya i opyt ES [The right of the EEC to appeal to the EAEU Court: development prospects and EU experience]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 2. S. 21-37.
6. Voinikov V.V., Entina E.G., Entin M.L., 2019. Perspektivy, potrebnosti i podvodnye kamni konstitutsionalizatsii ES i EAES [Prospects, needs and pitfalls of EU and EAEU constitutionalization]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Polis. Political Studies]*. № 4. S. 89-103.
7. Galushko D.V., 2020. Deyatel'nost' Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii kak osnovnogo reguliruyushchego organa Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [The activities of the Eurasian Economic Commission as the main regulatory body of the Eurasian Economic Union]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo [Bulletin of Omsk University. Series: Law]*. T. 17. № 4. S. 25-30.
8. Kas'yanov R.A., Smaznova A.P., 2017. Kontrol' v sfere gosudarstvennykh zakupok v ES i EAES: sravnitel'nyi analiz polnomochii Evropeiskoi komissii i Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii [Control in the field of public procurement in the EU and the EAEU: a comparative analysis of the powers of the European Commission and the Eurasian Economic Commission]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [The laws of Russia: experience, analysis, practice]*. № 11. S. 74-80.
9. Kolos D.G., 2019. Problemnye voprosy kompetentsii Suda EAES po razresheniyu sporov [Problematic issues of the competence of the EAEU Court for dispute resolution]. *Mezhdunarodnye otnosheniya i obshchestvo [International relations and society]*. № 3. S. 61-70.
10. Mazaeva N.N., 2022. Sovershenstvovanie deyatel'nosti Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii na osnove opyta funktsionirovaniya Evropeiskoi komissii ES [Improving the activities of the Eurasian Economic Commission based on the experience of the European Commission of the EU]. *Ekonomicheskaya politika Rossii i tseli ustoichivogo razvitiya: Sbornik nauchnykh dokladov po materialam mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, Moskva, 11–15 oktyabrya 2021 goda [Russia's Economic Policy and Sustainable Development Goals: A collection of scientific reports based on the materials of the international scientific conference, Moscow, October 11-15, 2021]*. Moscow, S. 123-134.
11. Neshataeva T.N., 2016. Deistvie aktov Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii i Suda Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza v natsional'nykh pravoporyadkakh gosudarstv – chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [The effect of acts of the Eurasian Economic Commission and the Court of the Eurasian Economic Union in the national legal order of the member States of the Eurasian Economic Union]. *Rossiiskoe pravosudie [Russian justice]*. № 9 (125). S. 5-13.
12. Pivovarov E.I., 2022. Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya: ot istokov k sovremennosti [Eurasian Economic Commission: from the origins to the present]. *Vestnik RGGU. Seriya: Evraziiskie issledovaniya. Istoriya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya [Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: Eurasian Studies. History. Political science. International relations]*. № 2. S. 12-45.
13. Sokolova N.A., 2017. Evraziiskii ekonomicheskii soyuz: pravovaya priroda i priroda prava [The Eurasian Economic Union: the legal nature and the nature of law]. *Lex russica*. № 11. S. 47-57.
14. Shugurova I.V., 2020. Polnomochiya Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii v sfere nauchno-tekhnologicheskoi integratsii gosudarstv-chlenov EAES [The powers of the Eurasian Economic Commission in the field of scientific and technological integration of the EAEU Member States]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii [Bulletin of the Saratov State Law Academy]*. № 5 (136). S. 114-128.

15. Entin K.V., 2021. Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya [Eurasian Economic Commission]. *Sud Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza i stanovlenie prava EAES [The Court of the Eurasian Economic Union and the formation of the law of the EAEU]*. Moscow, S. 134-142.
16. Entin M.L., 2020. Bezal'ternativnyi kharakter razvitiya ES [The non-alternative nature of EU development]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*. № 4. S. 25-36.
17. Entin M.L., 2007. Evrosoyuz: Dogovor o reforme [EU: reform treaty]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*. № 4. S. 19-32.
18. Chalmers D., 2022. The European Union and the re-establishment of democratic authority. *European Law Journal*. P. 1-20.
19. Kochenov D., Pech L., 2015. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*. Vol. 11. Issue 3. P. 512-540.
20. Pakamanis M., 2016. The role of class actions in ensuring effective enforcement of competition law infringements in the European Union. *International Comparative Jurisprudence*. Vol. 2. Issue 2. P. 122-130.
21. Scheppele K. L., Kochenov D. V., Grabowska-Moroz B., 2020. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*. Vol. 39. P. 3-121.
22. Talking about European Democracy. *European Constitutional Law Review*. 2017. Vol. 13. Issue 2. P. 207-220.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ДИСТАНЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Татьяна Зезюлина*
Наталья Горшкова**

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-68-75



Введение. В статье проводится комплексное уголовно-правовое исследование дистанционных преступлений. Анализируется современная доктрина уголовного права в данной области. Установлено, что мнения современных ученых относительно правового понимания категории «дистанционное преступление» разнятся. Одни авторы раскрывают эту категорию посредством хищений, совершаемых с использованием различных достижений IT-индустрии, что признается нами в качестве узкого подхода. Другие исследователи справедливо расширяют границы дистанционного способа преступной активности, подводя под категорию «дистанционное преступление» любое, которое запрещено уголовным законом и исключает прямой физический контакт потерпевшего и субъекта преступления. В этой связи доказывается, что дистанционные преступления, которые на сегодняшний день формируют отдельную самостоятельную группу самых разнообразных общественно опасных деяний, наделены особыми юридически значимыми признаками.

Материалы и методы представлены обращением к современной доктрине уголовного права, криминологии и практике применения уголовного законодательства в правоохранительной деятельности, а также комплексным использованием таких общенаучных методов, как диалектика, логика, сравнение, сопоставление, индукция, дедукция, обобщение, деление, а также следующих частно-научных методов познания: сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, контент-анализ и математический.

* **Зезюлина Татьяна Александровна**, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета подготовки следователей Московской академии Следственного комитета имени А.Я. Сухарева, Москва, Россия
e-mail: tatina_zezulina@mail.ru
ORCID ID: 0009-0007-4559-434X

** **Горшкова Наталья Андреевна**, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Владимирского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний, Владимир, Россия
e-mail: natva33@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-9210-2076

Результаты исследования. Проведенный анализ позволил рассмотреть теоретико-правовые подходы к толкованию дистанционных преступлений, уточнить понятие дистанционных преступлений в современном уголовном праве, изучить современную судебную практику по вопросам прикладного толкования и уголовно-правовой квалификации дистанционных преступлений, выделить и охарактеризовать ключевые объективные и субъективные признаки данных преступлений, акцентировать внимание на усиливающийся криминогенный потенциал преступлений, совершаемых на расстоянии и их повышенную общественную опасность как для рядовых граждан, так и для безопасности общества и государства в целом.

Обсуждение и заключение. Дистанционные преступления – это особая разновидность общественно опасных деяний, запрещенных уголовным законом, совершаемых в условиях территориальной разобщенности между субъектом преступления и объектом преступления (потерпевшим), а также характеризующиеся отсутствием между ними прямого физического контакта, в том числе при полной или частичной опосредованности преступных действия (бездействия). Признаки, отличающие дистанционные преступления от других видов преступлений, аккумулированы в объективной стороне и характеризуют специальный способ и особую обстановку, в рамках которой общественно опасное деяние находит свое развитие.

Введение

Современное развитие отечественной преступности свидетельствует о существенных изменениях ее качественных характеристик. В частности, все большее количество преступлений совершаются без физического контакта виновного и потерпевшего, а иногда и вовсе личность виновного не может быть установлена, по причине его территориального нахождения вне пределов Российской Федерации. Вследствие этого возникают существенные сложности не только в квалификации деяния в качестве преступного, но и организации качественного расследования и раскрытия подобных преступлений.

В этой связи все чаще на страницах научных журналов ученые делают акцент на дистанционных способах совершения преступлений, в связи с чем в доктринальный оборот постепенно входит такой термин, как «дистанционное преступление». При этом происходит некоторый отход от известной парадигмы, признаваемой дистанционными исключительно хищения, совершаемые с использованием мобильных устройств, либо компьютерных и IT-технологий. Сегодня дистанционные преступления приобретают статус отдельной разновидности преступной активности самых разнообразных граждан, которая различна по своим объективным и субъективным признакам. Кроме того, с определенной периодичностью

происходит криминализация новых деяний, которые можно отнести к разновидности дистанционных преступлений.

Соответственно, на сегодняшний день назрела научная необходимость обобщить теоретические подходы к пониманию сущности категории «дистанционное преступление», а также выделить ключевые признаки дистанционных преступлений.

Исследование

Современные исследователи все чаще обращают внимание на изменение качественных характеристик внутрироссийской преступности. Преступность, будучи биосоциальным явлением, априори обречена на историческую изменчивость под воздействием различных причин и условий. Те преступления, которые были в наибольшей степени характерны для советского периода, а также для начала становления постсоветской России во многом ушли в прошлое. Это обусловлено современными социальными условиями, в которых проживают граждане нашей страны.

В качестве положительных социальных условий, которые свидетельствуют об изменении механизмов взаимодействия людей друг с другом в первую очередь отметим существенное упрощение способов такой коммуникации. Благодаря современным технологиям общение стало более интенсивным, доступным практически каждому

с использованием различных социальных платформ в сети «Интернет», а также онлайн мессенджеров. Кроме того, полномасштабная цифровизация имущественных отношений обеспечивает удобство и простоту обмена денежными средствами даже теми гражданами, кто не обладает высокой финансовой грамотностью.

В качестве отрицательных социальных условий, во-первых, стоит отметить, что в силу обострившихся геополитических отношений, под угрозу поставлены внутренняя и внешняя безопасность Российской Федерации, а обеспечение их защищенности – становится одними из приоритетных направлений стабильного функционирования нашего государства. Во-вторых, нескончаемый поток экономических и политических санкций в адрес нашей страны и ее отдельных граждан, обостряет экономические проблемы, прямо сказывающиеся на благосостоянии обычных граждан.

Названные условия в некоторой степени способствуют переоценке преступных ценностей со стороны лиц, склонных к совершению преступлений. При этом доминантой преступных потребностей по-прежнему остается стремление к незаконному получению материальных благ. Так, по итогам 6 месяцев 2024 г. из 957321 зарегистрированных преступлений 509243 были совершены против собственности, что составило 53,2 % от общего количества зарегистрированных преступлений в этот период¹. Кроме того, 368765 (15,8 %) преступлений были совершены с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, среди которых основная доля (184972 преступлений) приходится на мошенничество (ст. 159, 159.3, 159.6 УК РФ). Приведенные показатели демонстрируют тенденцию существенного видоизменения способов незаконного получения материальных благ, которые все больше приобретают характер дистанционного воздействия на потерпевших, либо их имущество. С этим фактом согласны многие современные специалисты, изучающие тенденции российской преступности [2. С. 40-47; 17. С. 148].

Изучение мнений специалистов, затрагивающих проблематику дистанционных преступлений, продемонстрировало довольно разнообразные подходы к толкованию их сущностных характеристик и криминогенных свойств.

Так, В.В. Плотников, С.О. Харламов, В.М. Палий, ограничивают способы совершения дистанционных преступлений исключительно сетью «Интернет» и приводят следующее определение: «сущность дистанционного преступления заключается в совершении противоправного деяния по средством применения многочисленных возможностей как открытого информационного потока, так и активного телекоммуникационного взаимодействия пользователей» [10. С. 148]. В.В. Поляков также указывает на возросший преступный потенциал дистанционного доступа «к объектам преступного посягательства посредством информационно-телекоммуникационных сетей» [11. С. 147].

П.П. Степанов и Д.В. Грибанова рассматривают в качестве дистанционных преступлений способы обмана и изъятия, используемые при совершении хищений в отношении безналичных денежных средств [15. С. 49-62]. В аналогичном контексте рассматривают дистанционные преступления Э.Л. Сидоренко, называя их «информационными» [13. С. 10-16]. О.А. Старостенко уточняет, что дистанционно совершаемыми могут быть хищения в формах кражи, либо мошенничества [14. С. 10]. Так, фигурант был осужден по п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ за то, что совершил кражу с банковского счета с причинением значительного ущерба гражданину. В обвинительном приговоре Салехардский городской суд указал: «В процессе хищения обвиняемый понимал, что дистанционным способом получает доступ к деньгам потерпевшего, находившимся в ведении кредитной организации»².

В.В. Копылов, О.М. Прокофьев и Ю.С. Калошина акцентируют внимание на то, что при совершении дистанционных преступлений в форме хищений, виновными все чаще используется метод социальной инженерии [4. С. 126-131]. Соответствующее

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – июнь 2024 года // МВД России: сайт. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/53218362/> (дата обращения: 25.10.2024).

² Приговор Салехардского городского суда № 1-81/2024 от 21 февраля 2024 г. по делу № 1-81/2024 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/XicWHljPvFVh/> (дата обращения: 24.10.2024).

мнение высказано и авторским коллективом в лице В.П. Павлова, З.Л. Шхагапсоева, Н.Г. Канунникова и Т.З. Мисрокова, которые описали данный способ как «манипулирование людьми на психологическом уровне с целью совершения ими определенных действий или разглашения информации, являющейся конфиденциальной» [9. С. 148].

Несколько расширяет подход к толкованию дистанционных преступлений и их видов Л.Ф. Хасанова, относя к таковым помимо уже названных, преступления против жизни и здоровья, совершаемые в связи с некачественным оказанием медицинской помощи при использовании телемедицинских технологий [16. С. 441]. Обратим внимание, что данная сфера оказания медицинских услуг также является новаторством, начавшим реализовываться в Российской Федерации с 2017 г.³, выступающим частным случаем иного, более широкого понятия – «дистанционное оказание медицинской помощи» [7. С. 39].

Также в качестве дистанционных преступлений рассматриваются и те, что связаны со сбытом наркотических средств, психотропных веществ, либо их аналогов [1. С. 130-132]. Например, такой квалифицирующий признак «с использованием информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”» применительно к п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ в судебной практике описывается следующим образом: «ФИО9 и лицо (уголовное дело, в отношении которого выделено в отдельное производство) связь между собой по сбыту наркотика договорились поддерживать посредством этой сети. В частности, ФИО9, получив от лица (уголовное дело, в отношении которого выделено в отдельное производство) сообщение через сеть “Интернет” о месте нахождения тайника с наркотическим средством, согласно отведенной ему роли, изъяс его, расфасовал

и поместил в тайники – закладки, адреса которых впоследствии должен был сообщить при помощи сообщений через сеть “Интернет” лицу (уголовное дело, в отношении которого выделено в отдельное производство) для последующего сбыта дистанционным способом в данной сети»⁴.

Стоит особо отметить, что наибольшие трудности вызывают факты установления и последующего расследования дистанционных преступлений, совершаемых с территории иностранных государств [3. С. 39; 5. С. 39-40]. Подчеркнем, что с момента начала проведения Специальной военной операции на территории Украины, участились случаи совершения дистанционных преступлений против интересов Российской Федерации и ее граждан со стороны лиц, постоянно проживающих вне ее пределов и имеющих подданство других государств. В качестве наиболее распространенных стоит признать совершение диверсий (ст. 281 УК РФ) и террористических актов (ст. 205 УК РФ) с использованием беспилотных летательных аппаратов, целью которых становятся военные объекты, социальная и промышленная инфраструктура в различных российских городах Южного и Центрального федеральных округов, а также содействие их совершению (ст. 205.1, 205.4, 205.5, 281.1, 281.3 УК РФ)⁵. Также можно отметить различные публичные заведомо ложные высказывания иностранных граждан, дискредитирующие Вооруженные силы РФ, а также иных субъектов, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, что подпадает под квалификацию по ст. 280.3 УК РФ⁶, и публичные призывы к совершению различных преступлений, направленных против безопасности Российской Федерации⁷. И, конечно же, еще одним направлением активной преступной деятельности иностранцев, находящихся

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (Часть I), ст. 4791.

⁴ Приговор Вологодского городского суда № 1-1372/2023 1-159/2024 от 12 февраля 2024 г. по делу № 1-1372/2023 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/jBESDC4VEVLn/> (дата обращения: 24.10.2024).

⁵ Эксперты Совбеза указали на попытки диверсий со стороны украинских националистов // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/politika/16807515> (дата обращения: 24.10.2024).

⁶ 610 дел о дискредитации армии поступило в суды за месяц // Право.ру: сайт. URL: <https://pravo.ru/news/240379/> (дата обращения: 24.10.2024).

⁷ Против арестованного под Владимиром иностранца возбудили дело о призывах к террору // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/proisshestiya/19107663> (дата обращения: 24.10.2024).

на территории других государств, является дистанционное мошенничество в отношении россиян с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет» (ст. 159 УК РФ)⁸.

Таким образом, как правомерно подчеркивает Е.П. Полянская, «основной и главной особенностью дистанционных преступлений является способ их совершения» [12. С. 55]. И.А. Мирошниченко раскрывает преступный дистанционный способ как «расстояние, на котором находится преступник от места совершения преступления или от места реализации состава, т. к. в некоторых случаях момент выполнения состава и место совершения преступления могут не совпадать» [6. С. 118-119]. Этимологически слово «дистанция» (от лат. «distantia») означает «расстояние, промежуток между чем-нибудь» [8. С. 143].

Соответственно, для отнесения преступлений к разновидности дистанционных, во-первых, необходимо наличие территориальной разобщенности между субъектом и потерпевшим, во-вторых, между ними должен отсутствовать прямой физический контакт.

По конструкции объективной стороны состава, дистанционные преступления могут иметь конструкции формальных, либо материальных составов. Так, если все формы хищений обладают признаками материального состава преступления, то совершение их дистанционно также предполагает причинение прямого имущественного ущерба потерпевшему. В то время как заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ), которое априори является дистанционным преступлением, по конструкции всегда является преступлением с формальным составом⁹.

Дистанционным преступлениям также свойственен признак полной, либо частичной опосредованности. Он означает, что виновный может лишь стимулировать вictimное поведение потерпевшего, создавая фактически его руками криминальную обстановку, в рамках которой в последующем реализуется преступление. Между субъектом преступления и потерпевшим, как правило, отсутствует визуальный контакт, хотя все чаще виновные начинают использовать современные технологии подмены голоса и даже внешнего вида человека¹⁰. Наиболее яркими примерами здесь выступают ситуации с дистанционным мошенничеством, когда потерпевший переводит свои денежные средства на подконтрольный счет субъекта преступления, либо самостоятельно предоставляет виновному право доступа к сервисам, использующим личные данные (портал «Госуслуги» и т.п.)¹¹.

Субъекты дистанционных преступлений могут быть как граждане РФ, так и иностранные граждане. Среди граждан РФ отдельно стоит выделить осужденных к лишению свободы, а также лиц, находящихся под стражей, совершающих дистанционно мошенничество¹². Опасность подобных преступлений сопряжена с вовлеченностью в данные преступления сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые по различным основаниям «закрывают глаза» на подобный вид преступлений, являющихся помимо прочего прямым нарушением режима отбывания наказания либо содержания под стражей.

Субъективная сторона дистанционных преступлений может характеризоваться виной в формах умысла и неосторожности. Наиболее распространенными являются умышленные дистанционные преступления.

⁸ «За обман русских мне ничего не будет» Телефонные мошенники атакуют россиян с Украины. Как работают их кол-центры? // Лента.ру: сайт. URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/11/call/> (дата обращения: 24.10.2024).

⁹ Приговор Московского районного суда г. Твери № 1-25/2024 1-278/2023 от 30 января 2024 г. по делу № 1-25/2024 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/t0nMNuf9Wcq/> (дата обращения: 24.10.2024); Приговор Волоконовского районного суда № 1-6/2024 1-88/2023 от 9 февраля 2024 г. по делу № 1-6/2024 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/72TKrLioZUw/> (дата обращения: 24.10.2024).

¹⁰ Мошенники обманывают людей с помощью дипфейков // Банк России: сайт. URL: https://cbr.ru/information_security/pmp/15082024/ (дата обращения: 24.10.2024).

¹¹ Приговор Свердловского областного суда № 22-5819/2023 от 18 августа 2023 г. по делу № 1-186/2023 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/i2hZs4URlqZg/> (дата обращения: 24.10.2024).

¹² За стенами колоний нашлись «колл-центры» // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3799332> (дата обращения: 24.10.2024).

Заключение

В результате проведенного исследования установлено, что дистанционные преступления на сегодняшний день превалируют над преступлениями, совершаемыми классическим способом при непосредственном физическом взаимодействии субъекта преступления и потерпевшего. В структуре Особенной части УК РФ, преступления, совершаемые дистанционным

способом, возможно встретить практически в каждом разделе. Это говорит о том, что они объективно способны поставить в опасность общественные отношения, существующие в любой сфере уголовно-правовой охраны. При этом наибольшую популярность ввиду простоты совершения вызывают дистанционные преступления против собственности, совершаемые с использованием сети «Интернет» либо мобильных устройств.

Литература:

1. Ардзинба М.Д. Объективная сторона преступлений связанных со сбытом наркотических средств и психотропных веществ через Интернет // Инновационная наука. 2023. № 6-1. С. 130-132.
2. Башлуева Н.Н., Никоноров А.А., Смирнова Л.Я. Понятие и виды преступлений в сфере информационных технологий в России и зарубежных странах: из истории в современность // Криминологический журнал. 2023. № 4. С. 40-47.
3. Игнатьева Т.И., Павлова А.А. Проблемы организации работы правоохранительных органов при установлении лиц, совершивших дистанционные преступления; Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, Юридический факультет // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2023. № 4 (32). С. 32-41.
4. Копылов В.В., Прокофьев О.М., Калошина Ю.С. Особенности совершения дистанционных хищений денежных средств граждан с использованием метода социальной инженерии // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 3. С. 126-131.
5. Кулаевский А.В. Проблемы установления лица, совершившего преступление, при расследовании дистанционных мошенничеств на территории иностранного государства // Материалы криминалистических чтений: Сборник материалов, 23 ноября 2023 г. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД РФ, 2023. С. 39-41.
6. Мирошниченко И.А. Дистанционные преступления и особенности их совершения // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 40. С. 117-123.
7. Михайлова А.С. К вопросу о телемедицине и не только // Медицинское право. 2022. № 4. С. 38-44.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М., 1986.
9. Павлов В.П., Шагапсов З.Л., Канунникова Н.Г., Мисроков Т.З. Особенности противодействия мошенническим действиям, совершаемым дистанционно посредством использования мобильной (сотовой) связи и информационно-телекоммуникационных сетей (на примере Кабардино-Балкарской республики) // Проблемы в российском законодательстве. 2023. Т. 16. № 8. С. 147-154.
10. Плотников В.В., Харламов С.О., Палий В.М. Специфика роста дистанционных преступлений в период пандемии: ретроспективный социальный анализ // Вестник экономической безопасности. 2024. № 1. С. 146-150.
11. Поляков В.В. Структура и содержание криминалистической характеристики высокотехнологичных преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 147-159.
12. Полянская Е.П. Организационные ошибки, допускаемые следователями при расследовании преступлений, совершенных дистанционным способом // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. № 2. С. 54-58.
13. Сидоренко Э.Л. Хищение цифрового рубля: особенности квалификации // Мировой судья. 2024. № 9. С. 10-16.
14. Старостенко О.А. Виктимологическое предупреждение хищений, совершаемых дистанционно: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.4. Краснодар, 2023.
15. Степанов П.П., Грибанова Д.В. Место совершения хищения безналичных денег и территориальная подсудность уголовного дела // Уголовное право. 2023. № 9. С. 49-62.
16. Хасанова Л.Ф. Актуальные проблемы раскрытия и расследования преступлений, совершенных дистанционным способом // Флагман науки. 2023. № 8(8). С. 439-443.
17. Хроменков И.Р., Качалова О.В. Обеспечение судом правовых интересов в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства: монография. М., 2023.

THE CONCEPT AND SIGNS OF REMOTE CRIMES

Introduction. The article provides a comprehensive criminal law study of remote crimes. The modern doctrine of criminal law in this field is analyzed. It is established that the opinions of modern scientists regarding the legal understanding of the category of "remote crime" differ. Some authors reveal this category through theft committed using various achievements of the IT industry, which we recognize as a narrow approach. Other researchers rightly expand the boundaries of the remote method of criminal activity, bringing under the category of "remote crime" any crime that is prohibited by criminal law and excludes direct physical contact between the victim and the subject of the crime. In this regard, it is proved that remote crimes, which today form a separate independent group of a wide variety of socially dangerous acts, are endowed with special legally significant signs.

Materials and methods. Are presented by referring to the modern doctrine of criminal law, criminology and the practice of applying criminal law in law enforcement, as well as the complex use of such general scientific methods as dialectics, logic, comparison, juxtaposition, induction, deduction, generalization, division, as well as the following private scientific methods of cognition: comparative legal, formal-logical, system-structural, content analysis and mathematical.

Research results. The analysis made it possible to consider theoretical and legal approaches to the interpretation of remote crimes, clarify the concept of remote crimes in modern criminal law, study modern judicial practice on the issues of applied interpretation and criminal qualification of remote crimes, identify and characterize the key objective and sub-

jective signs of these crimes, focus on the increasing criminogenic potential of crimes committed at a distance and their increased public danger to ordinary citizens, so it is for the security of society and the state as a whole.

Discussion and conclusion. Remote crimes are a special kind of socially dangerous acts prohibited by criminal law, committed in conditions of territorial separation between the subject of the crime and the object of the crime (victim), as well as characterized by the absence of direct physical contact between them, including with full or partial mediation of criminal actions (inaction). The signs that distinguish remote crimes from other types of crimes are accumulated in the objective side and characterize a special method and a special environment in which a socially dangerous act finds its development.

Tatyana A. Zezyulina,
Candidate of Science (Law),
Associate Professor,

Head of the Department of Civil Law
Disciplines of the Faculty of Investigator
Training of the Moscow Academy of the
Investigative Committee named after
A.Y. Sukharev, Moscow, Russia

Natal'ya A. Gorshkova,
Candidate of Science (Law),
Associate Professor, Deputy Head
of the Department of Criminal Law
and Criminology of the Faculty of Law of
the Vladimir Law Institute of the Federal
Penitentiary Service, Vladimir, Russia

Ключевые слова:

способ совершения преступления,
дистанционное преступление, субъекты
дистанционных преступлений, виды
дистанционных преступлений, признаки
дистанционных преступлений,
дистанционное хищение.

Keywords:

the method of committing a crime, remote
crime, subjects of remote crimes, types of
remote crimes, signs of remote crimes, remote
theft.

References:

1. Ardzinba M.D., 2023. Ob'ektivnaya storona prestuplenij svjazannyh so sbytom narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh veshhestv cherez Internet [The objective side of crimes related to the sale of narcotic drugs and psychotropic substances via the Internet]. *Innovacionnaya nauka [Innovative science]*. No. 6-1. S. 130-132.
2. Bashlueva N.N., Nikonorov A.A., Smirnova L.Ya., 2023. Ponjatie i vidy prestuplenij v sfere informacionnyh tehnologij v Rossii i zarubezhnyh stranah: iz istorii v sovremennost' [The concept and types of crimes in the field of information technology in Russia and foreign countries: from history to modernity]. *Kriminologicheskij zhurnal [Criminological Journal]*. No. 4. S. 40-47.

3. Ignatieva T.I., Pavlova A.A., 2023. Problemy organizacii raboty pravoohranitel'nyh organov pri ustanovlenii lic, sovershivshih distancionnye prestuplenija; Severo-Vostochnyj federal'nyj universitet im. M.K. Ammosova, Juridicheskij fakul'tet [Problems of organizing the work of law enforcement agencies in identifying persons who committed remote crimes; Northeastern Federal University named after M.K. Ammosov, Faculty of Law]. *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M.K. Ammosova. Serija: Istorija. Politologija. Pravo* [Bulletin of the Northeastern Federal University named after M.K. Ammosov. Series: History. Political science. Law]. No. 4 (32). S. 32-41.
4. Kopylov V.V., Prokofiev O.M., Kaloshina Yu.S., 2022. Osobennosti sovershenija distancionnyh hishhenij denezhnyh sredstv grazhdan s ispol'zovaniem metoda social'noj inzhenerii [Features of remote embezzlement of citizens' funds using the method of social engineering]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. No. 3. S. 126-131.
5. Kulaevsky A.V., 2023. Problemy ustanovlenija lica, sovershivshego prestuplenie, pri rassledovanii distancionnyh moshennichestv na territorii inostrannogo gosudarstva [Problems of identifying the person who committed a crime in the investigation of remote fraud on the territory of a foreign state]. *Materialy kriminalisticheskikh chtenij: Sbornik materialov, 23 nojabrja 2023 g.* [Materials of forensic readings: Collection of materials, November 23, 2023 Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. S. 39-41.
6. Miroshnichenko I.A., 2021. Distancionnye prestuplenija i osobennosti ih sovershenija [Remote crimes and peculiarities of their commission]. *Innovacii. Nauka. Obrazovanie* [Innovation. Science. Education]. No. 40. S. 117-123.
7. Mikhailova A.S., 2022. K voprosu o telemedicine i ne tol'ko [On the issue of telemedicine and not only]. *Medicinskoe pravo* [Medical Law]. No. 4. S. 38-44.
8. Ozhegov S.I., 1986. Slovar' russkogo jazyka: ok. 57000 slov [Dictionary of the Russian language: about 57,000 words]. Moscow.
9. Pavlov V.P., Shkhagapsoev Z.L., Kanunnikova N.G., Misrokov T.Z., 2023. Osobennosti protivodejstviya moshennicheskim dejstvijam, sovershaemym distancionno posredstvom ispol'zovaniya mobil'noj (sotovoj) svyazi i informacionno-telekommunikacionnyh setej (na primere Kabardino-Balkarskoj respubliki) [Features of countering fraudulent actions committed remotely through the use of mobile (cellular) communications and information and telecommunication networks (on the example of the Kabardino-Balkarian Republic)]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation]. Vol. 16. No. 8. S. 147-154.
10. Plotnikov V.V., Kharlamov S.O., Paliy V.M., 2024. Specifika rosta distancionnyh prestuplenij v period pandemii: retrospektivnyj social'nyj analiz [Specifics of the growth of remote crimes during the pandemic: a retrospective social analysis]. *Vestnik jekonomicheskoy bezopasnosti* [Bulletin of Economic Security]. No. 1. S. 146-150.
11. Polyakov V.V., 2024. Struktura i sodержanie kriminalisticheskoy harakteristiki vysokotekhnologichnyh prestuplenij [The structure and content of the criminalistic characteristics of high-tech crimes]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law]. No. 7. S. 147-159.
12. Polyanskaya E.P., 2022. Organizacionnye oshibki, dopuskaemye sledovateljami pri rassledovanii prestuplenij, sovershennyh distancionnym sposobom [Organizational mistakes made by investigators when investigating crimes committed remotely]. *Vestnik Ural'skogo juridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. No. 2. S. 54-58.
13. Sidorenko E.L., 2024. Hishhenie cifrovogo rublja: osobennosti kvalifikacii [Theft of the digital ruble: features of qualification]. *Mirovoj sud'ja* [Justice of the Peace]. No. 9. S. 10-16.
14. Starostenko O.A., 2023. Viktimologicheskoe preduprezhdenie hishhenij, sovershaemyh distancionno: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 5.1.4. [Victimological prevention of theft committed remotely]. Krasnodar.
15. Stepanov P.P., Gribanova D.V., 2023. Mesto sovershenija hishhenija beznalichnyh deneg i territorial'naja podsudnost' ugovnogo dela [The place of embezzlement of non-cash money and the territorial jurisdiction of the criminal case]. *Ugolovnoe pravo* [Criminal Law]. No. 9. S. 49-62.
16. Khasanova L.F., 2023. Aktual'nye problemy raskrytija i rassledovaniya prestuplenij, sovershennyh distancionnym sposobom [Actual problems of disclosure and investigation of crimes committed remotely]. *Flagman nauki* [Flagship of Science]. No. 8(8). S. 439-443.
17. Khromenkov I.R., Kachalova O.V., 2023. Obespechenie sudom pravovyh interesov v dosudebnyh stadijah rossijskogo ugovnogo sudoproizvodstva: monografija [Ensuring legal interests by the court in the pre-trial stages of Russian criminal proceedings: monograph]. Moscow.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ В АКТАХ МОТ

Елизавета Умрихина*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-76-85



Введение. В рамках данной статьи автор приводит общий обзор возникновения права на социальное обеспечение и затем рассматривает основные отличительные особенности Конвенции Международной организации труда (МОТ) «О минимальных нормах социального обеспечения» (Конвенции 102). Кроме того, даётся краткая характеристика сопутствующей ей Рекомендации 202, а также сжатое описание контрольного механизма Организации. Автор также выделяет некоторые из присущих вышеназванным международно-правовым актам преимуществ и недостатков.

Материалы и методы. Методологической основой исследования являются такие общетеоретические методы как формально-логический метод, анализ и синтез. В дополнение к ранее перечисленным, в работе были использованы частнонаучные правовые методы, а именно: исторический и сравнительно-правовой.

Результаты исследования. Автор приходит к заключению о том, что Конвенцию 102 по праву можно назвать основополагающим универсальным международно-правовым инструментом в области социального обеспечения, в развитие положений которого в 2012 году была принята Рекомендация 202. В то же время Конвенция не лишена недостатков, главным из которых, по мнению автора, является несоразмерность определения «типового бенефициара» применительно ко всем имеющимся видам социального обеспечения.

Обсуждение и заключение. Сделан вывод о том, что Конвенция 102 устанавливает для государств минимальные значения по главным качественным и количественным показателям социальной защиты населения, однако при этом предоставляет странам возможность самостоятельно определить пути достижения последних. Автор внес предложение о видоизменении дефиниции «типовой бенефициар» посредством его распространения на мужчин и женщин по всем видам социальной защиты, а также исключения обязательного условия наличия у лица детей или супруги.

* **Умрихина Елизавета Григорьевна**, соискатель кафедры международного права МГИМО МИД России, атташе Правового департамента МИД России, Москва, Россия
e-mail: egumrikhina@mid.ru
ORCID ID: 0000-0003-0200-7727

Введение

Как представляется, следует начать с небольшой исторической ретроспективы происхождения феномена социального обеспечения на универсальном международно-правовом уровне. Как известно, само по себе *право на социальное обеспечение* принадлежит к поколению экономических, социальных и культурных прав человека, зародившихся уже после наступления двадцатого столетия, и весомое влияние на возникновение которых оказала крупномасштабная борьба движений трудящихся по всему миру (в частности, Октябрьская революция 1917 года в России).

Не лишним будет также упомянуть, что одной из основополагающих черт указанной ранее категории прав человека является их позитивный характер — в данном случае речь идет о том, что их должное соблюдение может быть обеспечено исключительно посредством принятия государством эффективных мер в экономической, социальной и, безусловно, правовой плоскостях. Учитывая изложенное, резонно сделать вывод о весьма высокой значимости эффективных правовых механизмов реализации подобного рода прав.

При этом, говоря уже о современном этапе, нельзя обойти вниманием тот факт, что по меньшей мере 5 из 17 целей устойчивого развития, разработанных Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и изложенных в соответствующей Резолюции от 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1¹, напрямую затрагивают вопросы социального обеспечения: речь о целях номер 1 (повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах), 2 (ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому

развитию сельского хозяйства), 3 (обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте), а также цели номер 8 (содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех)². Более того, по мнению Административного совета Международного Бюро Труда, помимо права человека, социальное обеспечение попутно выступает «здоровой экономической политикой», а также «заметно стимулирует процесс сокращения масштабов бедности, социальной изоляции, уязвимости и неравенства и при этом укрепляет политическую стабильность и социальную сплоченность»³.

Наряду с этим, по данным последнего Доклада Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ, «за последние несколько лет фундаментальная роль социального обеспечения была вновь подтверждена в качестве центрального элемента стратегий по преодолению негативных последствий кризисов и содействию справедливым переходам^{4*}, включая переход на экологически устойчивую экономику, с целью обеспечения того, чтобы все члены общества, при необходимости, обладали доступом к защите доходов и медицинскому страхованию, в особенности наиболее уязвимые из них»⁵.

28 июня 1952 года МОТ была принята Конвенция «О минимальных нормах социального обеспечения» (далее - Конвенция) - важнейший документ, который впервые заложил начала международно-правового регулирования проблематики социальной защиты населения на универсальном уровне. Более того, как указано на самом сайте МОТ, «это единственный из международно-правовых актов, основанных на базовых принципах социального обеспечения, который

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf

² Ibid., p. 17

³ Административный совет Международного Бюро Труда. «Особо важная область: Установление и повышение минимальных уровней социальной защиты», 323-я сессия, Женева, 23 февраля 2015 г. URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_346642.pdf

^{4*} Справедливый переход направлен на широкое распространение существенных выгод перехода к зеленой экономике, а также на поддержку тех, кто может понести экономические потери от последнего

⁵ Доклад Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций, 2023 г. URL: <file:///export/home/egumrikhina/transfer/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D1%8D%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%9C%D0%9E%D0%A2%202023.pdf>. - С. 55

устанавливает общепринятые по всему миру минимальные стандарты для всех девяти видов социального обеспечения»⁶. Фактически в юридически обязательную Конвенцию были перенесены принципы, ранее изложенные в принятых в 1944 году Рекомендациях 67 и 69, породив тем самым, по мнению некоторых специалистов, так называемое второе поколение международных стандартов социального обеспечения МОТ [6. С. 53].

С 1 января 2019 года в силу вступил Федеральный закон⁷, посредством которого Конвенция была ратифицирована Российской Федерацией. Вышеупомянутый Закон определяет, что Российская Федерация приняла на себя обязательства по ряду разделов данного международного договора, касающихся медицинского обслуживания, а также обеспечения в связи с материнством, болезнью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца, а также несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием⁸. По состоянию на ноябрь 2024 года, помимо Российской Федерации, еще 65 государств выразили свое согласие на императивный характер данного акта⁹.

Исследование

Проводя анализ субстантивного наполнения рассматриваемого международного договора, автор заострил фокус на его следующих ведущих элементах.

Согласно статье 2 Конвенции, «каждое государство-член, в отношении которого настоящая Конвенция находится в силе, должно соблюдать:

- i) Раздел I;
- ii) не менее трех из Разделов II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX и X, включая как минимум один из Разделов IV, V, VI, IX и X;
- iii) соответствующие положения Разделов XI, XII и XIII; и
- iv) Раздел XIV»¹⁰.

При этом каждое из государств «должно указать в своей ратификационной грамоте, в отношении каких из Разделов II-X оно принимает на себя обязательства по Конвенции»¹¹.

Таким образом, хотя данным договором регулируются все девять сфер социального обеспечения, от государств-участников ожидается принятие на себя обязательств лишь в отношении трех его разделов (помимо общих положений), при этом как минимум один из этих разделов должен быть посвящен следующему виду обеспечения: по безработице, по старости, в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, по инвалидности или по случаю потери кормильца. Подобный механизм, насколько можно судить, призван увеличить число присоединяющихся к Конвенции стран, позволяя им последовательно внедрять необходимые нововведения во внутригосударственную систему социальной защиты населения.

Кроме того, согласно статье 3 документа, «Государство-член, экономика и медицинские службы которого недостаточно развиты, путем декларации, сопровождающей его ратификацию, может в том случае и до тех пор, пока компетентный орган власти считает это необходимым, прибегнуть к временным исключениям...»¹². Вместе с тем любое государство, которое воспользовалось подобными исключениями, обязано включать в ежегодный доклад о применении Конвенции отдельное заявление в отношении каждого использованного исключения - либо о том, что причина для сохранения последнего сохраняется, либо о том, что государство отказывается от права на его использование начиная с указанной даты¹³. По мнению автора, такого рода пассаж устанавливает весьма здравый механизм, согласно которому, с одной стороны, присоединение к Конвенции не оказывается для ряда госу-

⁶ URL: <https://www.ilo.org/resource/ilo-social-security-minimum-standards-convention-1952-no-102>

⁷ Федеральный закон от 3 октября 2018 года № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции N102)». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=6&nd=102483225&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=8-%D4%C7

⁸ Ibid.

⁹ URL: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247:NO

¹⁰ Конвенция Международной Организации Труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Конвенция 102), 1952 г.: принята 28 июня 1952 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902244295>

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

дарств чересчур обременительным, однако, с другой стороны, устраняется возможность злоупотребления вышеозначенными исключениями.

Применительно ко всем девяти имеющимся разновидностям социального обеспечения, Конвенцией зафиксированы пороговые значения по следующим показателям: процент населения, на которое распространяются те или иные социально-обеспечительные программы, наименьший размер выплат «защищенным» лицам, временные рамки и условия их начисления¹⁴, а также что именно включают в себя покрываемые риски.

Например, в части медицинского обслуживания населения закреплено нижеследующее: «Защищенные лица должны включать:

a) установленные категории работающих по найму, составляющие не менее 50 процентов всех работающих по найму, а также их жен и детей; или

b) установленные категории экономически активного населения, составляющие не менее 20 процентов всех жителей, а также их жен и детей; или

c) установленные категории жителей, составляющие не менее 50 процентов всех жителей; или

d) когда действует декларация, сделанная по статье 3, установленные категории работающих по найму, составляющие не менее 50 процентов всех работающих по найму на промышленных предприятиях, имеющих 20 и более работников, а также их жен и детей»¹⁵.

Исходя из этого, Конвенция позволяет государствам избрать охват лиц, на которые будет распространяться социально-обеспечительная система: если это исключительно работники по найму, то их доля должна составлять 50 %, если же гарантируется защита всего населения, в том числе и не наемных трудящихся, а также представителей сектора сельского хозяйства, то необходимо охватить 20 % из них. Для тех систем, в рамках которых предусмотрено определение нужды, учитываются все граждане, а в отношении развивающихся стран (пункт d) статьи) зафиксирован переходный порог.

Характеризуя устанавливаемый Конвенцией наименьший размер выплат, следует отметить, что по большинству видов социального обеспечения он рассчитывается с опорой на статью 65 или 66 акта (если речь идет о работающих по найму или экономически активном населении) или же статью 67 (в отношении «всех жителей, средства которых во время покрываемого риска не превышают установленных пределов»)¹⁶.

В общем плане, исходя из Приложения к Разделу XI, типовым бенефициарием по всем видам пособий, кроме обеспечения по потере кормильца и в связи с материнством, является мужчина, причем с женой и двумя детьми если имеются в виду такие виды покрываемых рисков как болезнь, безработица, инвалидность, а также несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания или же мужчина с женой пенсионного возраста, если подразумевается пособие по старости. С точки зрения автора, подобный гендерный дисбаланс в рамках Конвенции несомненно во многом обусловлен тем социально-культурным контекстом, в котором разрабатывался Договор, однако на сегодняшний момент подобная концепция видится во всяком случае анахронической.

Вдобавок из упомянутого ранее Приложения явствует, что, к примеру, размер периодической выплаты по старости (иными словами, пенсии) должен составлять по меньшей мере 40 процентов от утраченной заработной платы типового бенефициария, размер пособия в связи с материнством — 45 процентов от прежней зарплаты, а выплаты по нетрудоспособности — 50 процентов от последней. Оценивая представленные данные, резонно заключить, что хотя разработчики Конвенции, безусловно, стремились к обеспечению достойного размера выплат соответствующим лицам, ввиду отмеченной ранее содержательной специфики понятия «типовой бенефициар», последующая имплементация указанных положений в национальное законодательство отдельно взятого государства способна стать весьма затруднительной.

Примером в данном случае может послужить отклонение инициативы, выдвинутой партией «Справедливая Россия», в соответствии с которой было предложено установить

¹⁴ URL: https://mopo.lukoil.ru/i/upload_img/files/5/a/0_143387f843d6cd1115ce7c2d75ed12a5.pdf

¹⁵ URL: <https://docs.cntd.ru/document/902244295>. Ст. 9

¹⁶ Ibid.

в Российской Федерации коэффициент замещения страховой пенсии по старости утраченного заработка в размере минимум 40 процентов, что, по мнению авторов идеи, коррелирует с постулатами Конвенции. Так, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам в своем отзыве, в частности, подчеркнул, что «предлагаемый подход к расчету такого коэффициента не в полной мере соответствует требованиям Конвенции «О минимальных нормах социального обеспечения», согласно которым данный коэффициент исчисляется в отношении типового бенефициария, а не в отношении отдельного получателя пенсии»¹⁷. По мнению автора, трудно не согласиться с приведенной аргументацией, принимая во внимание особенности субстантивного наполнения термина «типовой бенефициар», выраженные в таких специфических критериях соответствия ему как наличие детей или супруги пенсионного возраста.

Учитывая все вышеизложенное, автору видится, что для последующего более эффективного внедрения государствами положений Конвенции имело бы смысл видоизменить рассматриваемую дефиницию, модернизировав ее в угоду изменившимся реалиям.

Как уже было определено ранее, Конвенцией также устанавливаются отличные друг от друга хронологические рамки, касающиеся выплаты всех видов пенсионного обеспечения. Статьей 51 документа, в частности, предписывается, что обеспечение по материнству «должно предоставляться в течение всей продолжительности покрываемого риска (в данном случае это беременность и роды, их последствия и вызванная этими обстоятельствами приостановка заработка) с тем исключением, что периодические выплаты могут быть ограничены 12 неделями или таким более длительным периодом отсутствия на работе, который будет не меньшим, чем тот, который требуется или допускается по национальному законодательству»¹⁸.

Что касается непосредственных условий начисления необходимых выплат, то наиболее подробно таковые прописаны применительно к обеспечению по старости

(статьи 26 и 29 Конвенции). Суммарно фабула данных положений сводится к следующим критериям: возрастной порог, по общему правилу не превышающий 65 лет «или такой старший возраст, который может быть определен компетентными властями с должным учетом работоспособности пожилых лиц в данной стране»¹⁹, а также наличие необходимого страхового стажа. По общим основаниям, стаж «может предусматривать 30 лет уплаты взносов или работы по найму, или 20 лет проживания»²⁰, а в случае «сокращенного обеспечения, обусловленного минимальным стажем уплаты взносов или работы по найму» срок снижается до «15 лет уплаты взносов или работы по найму»²¹.

Отличительной чертой Конвенции также является то, что в ней не закреплены конкретные способы достижения всех рассмотренных ранее минимальных стандартов, что, как видится автору, дает государствам определенный карт-бланш, не обременяя их следованием лишь одной единственной структуре действий.

Еще одно характерное свойство данного международного договора выражено в следующей норме: «Государство-член должно взять на себя общую ответственность за надлежащее предоставление обеспечения, причитающегося в соответствии с настоящей Конвенцией, и должно принимать с этой целью все необходимые меры; оно должно обеспечить, где это целесообразно, чтобы необходимые актуарные обследования и расчеты, связанные с финансовым равновесием, проводились периодически и во всяком случае до любого изменения обеспечения, ставок страховых взносов или налогов, идущих на покрытие данных рисков»²². Вытекающая из изложенного обязанность государств проводить периодические расчеты, как представляется, является крайне эффективной мерой, напрямую гарантирующей справедливый характер последующего начисления соответствующих социальных выплат.

Отдельного упоминания в данном контексте заслуживает и уникальный контрольный механизм МОТ по осуществлению контроля за исполнением конвенций. Начиная со времен своего создания в 1919 г., на МОТ возложена двойная задача принимать

¹⁷ URL: <http://budget.council.gov.ru/activity/legislation/review/135339/>

¹⁸ URL: <https://docs.cntd.ru/document/902244295>

¹⁹ Ibid., ст. 26

²⁰ Ibid., ст. 29

²¹ Ibid.

²² Ibid., ст. 71

и содействовать международным трудовым нормам, а также следить за их применением в государствах-членах. Контрольный механизм МОТ играет двоякую роль. Во-первых, статьей 19 Устава МОТ на государства-члены со дня принятия международной трудовой нормы возлагается ряд обязательств, в частности, в отношении направления вновь принятой нормы на рассмотрение национальных компетентных органов, а также периодического представления Международному бюро труда МОТ докладов о мерах, принятых по реализации положений нератифицированных конвенций. Во-вторых, в МОТ действует целый ряд контрольных механизмов, благодаря которым она оценивает степень выполнения положений конвенций государствами-членами после того, как государства ратифицируют их²³.

Суть контроля в МОТ заключается в том, что каждое государство, присоединившееся к договору, должно предоставлять регулярные доклады о состоянии внутригосударственного законодательства и правоприменительной практики в соответствующей сфере - это зафиксировано и в пункте 2 статьи 76 Конвенции. Доклады по реализации ее норм запрашиваются с периодичностью раз в шесть лет, однако надзорные органы МОТ и, в частности, Комитет по применению конвенций и рекомендаций, обладают полномочиями запрашивать доклады, не ориентируясь на типовые циклы²⁴. Так, к примеру, в 2022 году упомянутый Комитет подал обращение в адрес Правительства Российской Федерации, содержащее запрос о разъяснении внедрения конкретных положений Конвенции на национальном уровне, отметив, среди прочего, присутствие затруднений при реализации нормы о минимальном размере пенсионных выплат по старости²⁵. Еще одна немаловажная деталь в том, что профсоюзы государств, для которых Конвенция носит обязательный характер, также направляют свои наблюдения к периодическому правительственному до-

кладу, что является отражением принципа трипартизма²⁶.

Справедливо также упомянуть, что, насколько известно автору, в научном сообществе не сформировалась консолидированная позиция в отношении степени продуктивности контрольного механизма МОТ, однако большинство специалистов сходятся во мнении о том, что данный механизм довольно уникален - это древнейший механизм надзора в правочеловеческой области, возникший с момента учреждения самой МОТ (то есть, с 1919 года), который закреплен в самом Уставе Организации и, тем самым, обязателен для всех ее государств-членов [1. С. 57].

Таким образом, обобщая все вышесказанное, справедливо прийти к выводу о том, что рассматриваемая Конвенция несомненно стала прорывом в международно-правовом закреплении на универсальном уровне права на социальное обеспечение, значительно опередив в этом иной фундаментальный акт, входящий в «Международный билль о правах человека» - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который был принят лишь в 1966 году. Документ устанавливает наименьшие социально-обеспечительные стандарты и зиждется на таких важнейших принципах как социальный диалог, из которого вытекает активное участие работодателей и работников в принятии решений, обеспечение государством должного предоставления пособий и проведение на регулярной основе актуарных расчетов, связанных с финансовым равновесием.

Тем не менее Конвенция не лишена определенных недостатков, которые, на взгляд автора, непосредственно коррелируют с датой ее принятия - таковым, в частности, выступает термин «типовой бенефициар», фигурирующий в Приложении к Разделу XI акта. Из представленного определения вытекает гендерная диспропорция применительно к различным видам соци-

²³ Бекяшев Д.К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты): учебник. Москва: Проспект, 2013. С. 62

²⁴ Руководство по процедурам, касающимся международных конвенций и рекомендаций о труде, 2020 г. URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-moscow/documents/publication/wcms_767425.pdf. С. 23

²⁵ URL: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4309717,102884:NO

²⁶ Механизм трехстороннего представительства (государства, работников и работодателей) в процессе регулирования социально-трудовых отношений

ального обеспечения, основанная, по большей части, на уже устаревшем социально-экономическом укладе. Вдобавок, данная дефиниция в целом предполагает строгое соответствие таким условиям, как наличие детей или супруги определенного возраста. Все перечисленное препятствует имплементации положений документа в определенных государствах, что было продемонстрировано на примере отклонения инициативы о введении в Российской Федерации коэффициента, согласно которому нижний предел пенсии по старости составлял бы 40 процентов от утраченного заработка.

Стоит также отметить, что уже в 2012 году МОТ была принята не носящая обязательного характера Рекомендация 202 «О минимальных уровнях социальной защиты», выступающая сборником из некоторых формул, которыми могут руководствоваться государства при определении минимальных уровней социального обеспечения. Пунктом 3 главы 1 Рекомендации 202 утверждены такие принципы претворения в жизнь положений Рекомендации как повсеместный характер социально солидарной защиты, гарантия права на приобретение прогнозируемых и адекватных законодательно предусмотренных пособий и льгот, запрет дискриминационного обращения, обеспечение гендерного равенства и реагирование на особые потребности лиц, всеобщая социальная интеграция, уважение прав и достоинства лиц, охваченных социальными гарантиями, доступный и эффективный характер процесса подачи и рассмотрения жалоб, периодическое отслеживание соблюдения и периодическая оценка»²⁷ и т.д.

Интересным отличительным признаком Рекомендации является обособленное упоминание о необходимости предоставления базовых социальных гарантий такой категории лиц как дети - конкретно подпункт b) пункта 5 Главы II постулирует следующее: «основные гарантированные доходы на детей, не ниже национально установленного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию,

уходу и любым другим необходимым товарам и услугам»²⁸.

Рекомендация 202, по аналогии с Конвенцией, также содержит раздел, целиком посвященный процессу мониторинга: в соответствии с пунктом 19 Раздела IV «Государства-члены должны осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных уровней социальной защиты и достижения других целей национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения благодаря установленным на национальном уровне надлежащим механизмам, в том числе в рамках трехстороннего участия с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также консультаций с другими соответствующими и представительными организациями заинтересованных лиц»²⁹. Наряду с этим, «во исполнение пункта 19 государства-члены должны осуществлять регулярный сбор, накопление, анализ и опубликование соответствующей совокупности данных, статистической информации и показателей по социальному обеспечению в разбивке, в частности, по гендерному признаку»³⁰.

Следовательно, выходит, что Рекомендация 202 во многом являет собой дополнение к Конвенции, располагающее ввиду своей юридической природы более гибким подходом к претворению в жизнь содержащихся в ней предписаний, что дает государствам больший простор при принятии необходимых мер на национальном уровне.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, автор пришел к нижеследующим выводам:

- Конвенция 102 исключительно по своему характеру, поскольку в ней отражены универсально одобренные качественные и численные наименьшие нормы в отношении всех девяти видов социального обеспечения, таких как медицинская помощь, пособия по болезни, нетрудоспо-

²⁷ URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., п. 21

собности, в связи с производственной травмой, по беременности и родам, по инвалидности, по потере кормильца, семейное пособие, а также пенсия по старости³¹. Помимо этого, в Конвенции содержится унифицированное руководство по координации, субсидированию и налаживанию работы социально-обеспечительных систем, в том числе алгоритмы при наличии потенциальных социальных рисков, отмечено участие работников при общей ответственности государства³².

- Конвенцией закладывается такой значимый ориентир как социальный диалог, наличие которого выступает гарантом участия в процессе принятия решений заинтересованных лиц (то есть, работников и работодателей), что также упрочивает справедливость принимаемых мер в соответствующей области и их соотнесение с фактическими потребностями и приоритетами вышеуказанных субъектов. Кроме того, следование подобному подходу способно возыметь существенный положительный эффект в переломные периоды³³.

- Конвенция предусматривает порядок надзора за выполнением ее постулатов - на основании общего механизма МОТ, изложенного в статье 22 Устава, государства, ратифицировавшие Конвенцию, на регулярной основе обязаны направлять отчетные доклады о состоянии своего внутреннего

законодательства. Помимо этого, контрольные органы по собственной инициативе также вправе при необходимости напрямую запрашивать у государств разъяснения в отношении конкретных норм договора.

- Как представляется, ряд норм Конвенции носят устаревший характер, а конкретнее, это касается термина «типовой бенефициар», представленного в Приложении к Разделу XI акта. Нюансы смыслового наполнения указанного термина относительно различных видов социального обеспечения по большей части основаны на изживших себя гендерно-ориентированных стереотипах, а также на наличии определённого количества детей или супруги конкретного возраста. Все это осложняет внедрение государствами положений Конвенции во внутреннее законодательство, в связи с чем автору видится резонной опция по внесению изменений в искомое определение.

- В 2012 году МОТ была также утверждена Рекомендация 202 «О минимальных уровнях социальной защиты», положения которой в своей основе вторят Конвенции, но при этом особо выделяется надобность гарантирования государствами основных социальных гарантий несовершеннолетним лицам. Вместе с тем уже лишь в силу правовой природы документа алгоритмы Рекомендации гораздо более диспозитивны.

Литература:

1. Бекашев, Д.К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты). М., 2015.
2. Гликман О.В. Проблема эффективности механизма контроля МОТ // Московский журнал международного права. 2005. №3. С. 56-76.
3. Иванов С.А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблемы // Государство и право. 1997. № 7. С. 17-24.
4. Лаптев Г. С. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» как источник права социального обеспечения // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2010. № 1. С. 111-115.
5. Лушников М. В. Теория и футурология международного трудового права и международного права социального обеспечения: актуальные проблемы // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ): материалы VII Международной научно-практической конференции. 2011. С. 6-19.
6. Постовалова Т.А. Международное право социального обеспечения: история становления и роль Международной организации труда // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2017. № 2. С. 35-41.
7. Hagemeyer K. The Right to Social Security and its Implementation: What Role can the ILO Social Security Standards Play? // Social Security Review: Evolution of Social Security in South Africa. An Agenda for Action. 2021. P. 51-60.

³¹ Ibid.

³² URL: https://mopo.lukoil.ru/i/upload_img/files/5/a/0_143387f843d6cd1115ce7c2d75ed12a5.pdf

³³ Ibid.

8. Kulke U. The Present and Future Role of ILO Standards in Realizing the Right to Social Security // *International Social Security Review*. 2007. Vol. 60. Issue 2-3. P. 119-141.
9. Pennings F.J.L. What is wrong with international standards on social protection? // *What's wrong with international law?* / Ed. By Ceric Ryngaert, Erik Molenaar & Sarah Nouwen. Boston, 2015. P. 166-185.

LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON SOCIAL SECURITY IN ILO INSTRUMENTS

Introduction. In this article, the author provides a general overview of the origins of the right to social security and then examines the main distinguishing features of the International Labour Organization (ILO) "Social Security (Minimum Standards) Convention" (Convention 102). In addition, a brief description of the accompanying Recommendation 202 is given, as well as a concise description of the Organization's control mechanism. The author also highlights some of the advantages and disadvantages inherent in the above-mentioned international legal instruments.

Materials and methods. The methodological basis of the study is constituted by such general theoretical methods as the formal-logical method, analysis and synthesis. In addition to those listed above, the work used specific scientific legal methods, namely, historical and comparative legal.

Results of the study. The author comes to the conclusion that Convention 102 can rightfully be called a fundamental universal international legal instrument in the field of social security, in development of the provisions of which Recommendation

202 was adopted in 2012. At the same time, the Convention has certain shortcomings, the main one of which, in the author's opinion, is the disproportionality of the definition of a "standard beneficiary" in relation to all existing types of social security.

Discussion and conclusion. It is concluded that Convention 102 establishes minimum figures for states on the main qualitative and quantitative indicators of social protection of the population, but at the same time provides countries with the opportunity to independently determine the ways to achieve the latter. The author made a proposal to modify the definition of "standard beneficiary" by extending it to men and women for all types of social protection, as well as excluding the mandatory condition of the presence of children or a spouse.

Elizaveta G. Umrikhina,
Applicant of the International Law
Department of the MGIMO University,
Attaché of the Legal Department of the MFA
of the Russian Federation, Moscow,
Russia

Ключевые слова:

Международная Организация Труда (МОТ), право на социальное обеспечение, минимальные стандарты, социальные гарантии, Конвенция 102, Рекомендация 202, типовой бенефициар.

Keywords:

International Labour Organization (ILO), social security right, minimum standards, social guarantees, Convention 102, Recommendation 202, standard beneficiary.

References:

1. Bekyashev D.K., 2015. *Mezhdunarodnoe trudovoe pravo (publichno-pravovye aspekty)* [International labour law (public legal aspects)]. Moscow.
2. Glikman O.V., 2005. Problema effektivnosti mekhanizma kontrolya MOT [The issue of effectiveness of the ILO supervisory mechanism]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law]. № 3. S. 56-76.
3. Ivanov S.A., 1997. MOT: kontrol' za primeneniem mezhdunarodnykh norm o trude i ego problemy [ILO: control over the application of the international labour norms and its problems]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. № 7. S. 17-24.
4. Laptev G.S., 2010. Konvenciya MOT № 102 «O minimal'nykh normakh social'nogo obespecheniya» kak istochnik prava social'nogo obespecheniya [ILO "Social Security (Minimum Standards) Convention" № 102 as a source of social security law]. *Vestnik OMGU. Seriya. Pravo* [OMGU Bulletin. Series. Law]. № 1. S. 111-115.

5. Lushnikova M.V., 2011. Teoriya i futurologiya mezhdunarodnogo trudovogo prava i mezhdunarodnogo prava social'nogo obespecheniya: aktual'nye problemy [Theory and futurology of the international labour law and the international social security law: current problems]. *Mezhdunarodnoe, rossijskoe i zarubezhnoe zakonodatel'stvo o trude i social'nom obespechenii: sovremennoe sostoyanie (sravnitel'nyj analiz): materialy VII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [International, Russian and foreign legislation on labour and social security: current state (comparative analysis): materials of the VII International scientific and practical conference]. S. 6-19.
6. Postovalova T.A., 2017. Mezhdunarodnoe pravo social'nogo obespecheniya: istoriya stanovleniya i rol' Mezhdunarodnoj organizacii truda [International social security law: history of formation and role of the International Labour Organization]. *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo.* [Journal of the Belarussian State University. Law]. № 2. S. 35-41.
7. Hagemeyer K., 2021. The Right to Social Security and its Implementation: What Role can the ILO Social Security Standards Play? *Social Security Review: Evolution of Social Security in South Africa. An Agenda for Action*. P. 51-60.
8. Kulke U., 2007. The Present and Future Role of ILO Standards in Realizing the Right to Social Security. *International Social Security Review*. Vol. 60. Issue 2-3. P. 119-141.
9. Pennings F.J.L., 2015. What is wrong with international standards on social protection? *What's wrong with international law?* Ed. by Ceric Ryngaert, Erik Molenaar & Sarah Nouwen. Boston. P. 166-185.

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОГО РАЗРЫВА НА РАЗВИТИЕ СЕТЕВЫХ РЫНКОВ (НА ПРИМЕРЕ РЫНКА ВИДЕОСЕРВИСОВ)

Ирина Стрелец*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-86-93



Введение. Проблема цифрового разрыва возникла в XXI веке в результате динамичного распространения цифровых технологий и очень быстро стала центром многочисленных исследований и научных дискуссий. Цифровой разрыв воспринимается сегодня как актуальная социально-экономическая проблема, которая широко обсуждается в научном сообществе как в контексте асимметричного доступа к социальной инфраструктуре (в смысле разных возможностей доступа посредством использования информационно-коммуникационных технологий к образованию, здравоохранению, социально-значимой информации), так и в контексте воздействия цифрового разрыва на разнообразные значимые аспекты жизни человека. Влияние цифрового разрыва ощущается в реальной и в денежной сфере, на уровне отдельных индивидов и на уровне общества, проявляется на рынках товаров и услуг. В данной статье мы предполагаем рассмотреть воздействие цифрового разрыва на развитие сетевых рынков (на примере рынка видеосервисов).

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие методы исследования: метод сравнительного анализа; метод синтеза; метод комплексного анализа социально-экономических явлений; формально-логический метод; статистический метод.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что цифровой разрыв влияет на развитие сетевых рынков по нескольким направлениям: на динамику роста через возможность доступа и состав потенциальных потребителей; на скорость распространения сетевых внешних эффектов через рост количества потребителей; на структуру потребления и свойства самих сетевых благ через персонализацию продукта с учетом особенностей конкретного цифрового разрыва.

* **Стрелец Ирина Александровна**, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: strelets.i@my.mgimo.ru
ORCID ID:0000-0002-2706-1431

***Обсуждение и заключение.** В результате проведенного анализа в статье обоснована необходимость учета факторов влияния цифрового разрыва как для фирмы, работающей на рынке видеосервисов, так и для страны, заинтересованной в развитии рынка видеосервисов. Учет данных факторов позволит использовать их в целях оптимизации поведения игроков на данном рынке. Среди проблем, препятствующих более динамичному развитию рынка видеосервисов в России, помимо стандартных вызовов (уровень доходов, специфика цифрового разрыва, ценовые пороги), следует отметить сохраняющийся негативный опыт нелегитимного поведения игроков на рынке, являющийся своего рода институциональной ловушкой.*

Введение

Проблема цифрового разрыва возникла в начале XXI века в связи с активным распространением информационно-коммуникационных технологий. Как научная тема она фигурирует также с этого времени, поскольку возникновение проблемы цифрового разрыва потребовало быстрой реакции научного сообщества на данный феномен. Истоки теоретического осмысления цифрового разрыва следует искать, конечно, в более ранних дискуссиях по вопросам социальной политики, социальной справедливости, гарантии равного доступа к социальной инфраструктуре (доступ к образованию, здравоохранению и другим социально значимым благам), но все-таки идея цифрового разрыва - это идея нашего времени, когда сам доступ к средству получения благ является одним из решающих факторов обеспечения социально-экономической справедливости.

Наличие и влияние цифрового разрыва ощущаются в реальной и денежной сфере, на уровне отдельных индивидов и на уровне общества, проявляются в том или ином виде на рынках товаров и услуг. Исчерпать все области проявления цифрового разрыва не представляется возможным, тем более, что по мере распространения информационно-коммуникационных технологий их становится больше и больше.

В данной статье мы предполагаем рассмотреть влияние цифрового разрыва на развитие сетевых рынков (на примере рынка видеосервисов).

Исследование

Понятие цифрового разрыва можно определять по-разному, акцентируя внимание на его различных аспектах. В зависимости от цели и задач исследования

разные авторы выделяют межпоколенческие проблемы цифрового разрыва [2], географические нюансы цифрового разрыва (страновые, региональные, различия между городским и сельским населением в доступе к цифровым благам и т.п.) [8], гендерные вопросы цифрового разрыва [6] но в самом общем смысле цифровой разрыв - это отсутствие равных возможностей в отношении цифровых технологий как на уровне доступа (так называемый цифровой разрыв первого уровня), так и на уровне извлечения полезного эффекта от использования цифровых технологий (так называемый цифровой разрыв второго уровня). Одним из основоположников концепции цифрового разрыва считается Я. ван Дейк, предложивший свое видение проблемы, которая носит, по его мнению сложный, многоуровневый характер [7]. Он рассматривает связь цифрового разрыва с иными формами неравенства и предлагает искать пути решения проблемы цифрового разрыва в комплексе с решением других задач социального характера.

Традиционно цифровой разрыв рассматривается как проблемное явление, порождающее или усиливающее дискриминационные тенденции в тех областях, где оно возникает.

В данной статье предполагается рассмотреть небольшой, но, на наш взгляд, интересный аспект данной проблемы - влияние цифрового разрыва на развитие сетевых рынков. В качестве объекта исследования мы выбрали рынок видеосервисов.

Сети, сетевые технологии дали мощный импульс развитию сетевых рынков - площадок купли-продажи сетевых благ. Сетевые блага обычно определяют через их свойства, а именно: комплементарность и стандартность, наличие существенного эффекта масштаба, эффекта ловушки, сетевых экстерналий.

Комплементарность и стандартность, предполагающие также совместимость сетевых благ друг с другом, позволяют каждому элементу сети легко участвовать в сетевых процессах, становиться частью сети без дополнительных транзакционных издержек. Эффект масштаба (эффект экономии на масштабе производства) – это свойство сетей, которое связано со спецификой производства сетевых благ и является следствием низких предельных издержек производства продукта, проявляется оно в снижении средних издержек как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде. Эффект ловушки (сложность или невозможность смены сети) усиливает степень лояльности потребителей к сети, участниками которой они являются.

Последнее свойство – наличие сетевых внешних эффектов (сетевых экстерналий), когда нарастание количества участников сети повышает привлекательность сети, особенно важно, поскольку сетевые экстерналии возникают только при условии присутствия достаточного количества пользователей на рынке товара или услуги и способствуют высокой скорости распространения сетевого продукта. Можно спорить о том, выполняется ли сегодня закон Мура [10], но никто не оспаривает тот факт, что скорость развития таких рынков достаточно высока. А значит, производители сетевых продуктов, безусловно, заинтересованы в привлечении покупателей не только для реализации продукта (что очевидно), но и для продуцирования экстернального эффекта: покупатели своим участием в сети способны порождать мощные сетевые внешние эффекты. Не будем забывать и о возможных мультипликационных эффектах, которые в состоянии многократно увеличивать объемы продаж [4].

Логично предположить, что там, где цифровой разрыв будет расти, развитие сетевых рынков будет идти более медленными темпами, а там, где он будет сокращаться, рост сетевых рынков будет происходить интенсивнее. Для проверки нашей гипотезы рассмотрим динамику развития сетевого рынка на примере мирового рынка видеосервисов и сопоставим ее с уровнем цифрового разрыва в различных странах. Рынок видеосервисов выбран как один из быстро развивающихся, а также в силу доступной и исчерпывающей статистики, позволяющей оценить

его во всяком случае в объеме, необходимом для нашего исследования.

Изначально мы предполагаем, что рынок видеосервисов наиболее динамично развивается в тех странах, где цифровой разрыв низок или имеет тенденцию к сокращению.

Многочисленные статистические данные свидетельствуют о бурном развитии рынка видеосервисов, который уже успешно конкурирует с телесетями, существенно меняя мировую медиасреду [9]. Учитывая, что появился данный рынок относительно недавно (первые видеосервисы выходят на рынок в 2006 г.), можно констатировать исключительно быструю динамику его распространения, причем прогнозы в отношении данного рынка весьма оптимистичны и на перспективу: валовой доход от продаж на рынке видеосервисов в мире прогнозируется на уровне 7,65 млрд долл. в 2024 г. и на уровне приблизительно 13,85 млрд долл. в 2030 году¹.

Уже по итогам 2023 г. количество подписок на 1 пользователя во многих странах превысило единицу (таблица 1), что свидетельствует о росте интереса к данному сетевому продукту.

Таблица 1.

Страны – лидеры на рынке видеосервисов по количеству подписок на 1 пользователя, 2023 г.

Страна	Количество подписок на 1 пользователя
Индия	3,3
США	3,2
Испания	3,0
Бразилия	2,9
Австралия	2,5
Нидерланды	2,4
Швеция	2,3
Германия	2,1
Великобритания	2,0
Франция	1,8
Сингапур	1,8
Китай	1,5

Источник: Онлайн-видео (мировой рынок). Tadviser. URL: [\(https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9E%D0%BD%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BD-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BE\(%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA\)\)](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9E%D0%BD%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BD-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BE(%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA)) (Дата обращения: 01.10.24).

¹ Research and Markets. URL: https://www.researchandmarkets.com/report/video-processing-solution?utm_source=GNE&utm_medium=PressRelease&utm_code=8rvxch&utm_campaign=1960682+-+Global+Video+Processing+Platform+Market+2024-2030%3a+Surge+in+Demand+for+Real-Time+Video+Services+and+High-Quality+Videos&utm_exec=jocamspi (Дата обращения: 09.10.2024)

Среди факторов, позитивно воздействующих на рост количества подписок на стриминговые сервисы, выделяются: цена, качество и уникальность контента и гибкость работы с компаниями (например, быстрая возможность прекращения подписки по желанию клиента, причем без дополнительных транзакционных и иных издержек). Но не меньшее значение имеет и легкость в получении доступа к сервису. Ряд авторов отмечает, что одним из важнейших факторов развития рынка стриминговых услуг, особенно на раннем этапе, на этапе его становления, является доступность высокоскоростного Интернета в стране [5].

По данным Международного союза электросвязи (International Telecommunication Union) в пятерку лидеров по уровню доступности Интернета для населения вошли Гонконг, Сингапур, Дания, Финляндия, Швейцария; США занимают 32 место (в основном это объясняют высокой ценой на сервис), на региональном уровне лидирует Европа². При этом Сингапур входит в список двенадцати стран – лидеров рынка видеосервисов по этому показателю, еще восемь стран – это страны Европы и США. То есть списки стран – лидеров сетевого рынка и стран – лидеров по уровню доступности Интернета в значительной степени пересекаются.

Остаются вопросы в связи с присутствием в первом списке Индии, Бразилии и Китая, при том, что данные страны отнюдь не лидируют в области доступности Интернета для населения, но этому есть вполне логичные объяснения.

Во-первых, все не так однозначно. Уровень цифрового разрыва – это довольно сложное понятие, вбирающее большое количество показателей. Например, Китай опережает развитые страны по таким показателям, как количество пользователей ШПД (широкополосный доступ), число активных пользователей социальных медиа) и вообще демонстрирует хорошие темпы снижения цифрового разрыва [3].

Во-вторых, несмотря на то, что для стран БРИКС присущ в целом более низкий уровень доступности Интернета по сравнению, например, с теми же европейскими странами, в последнее время делаются боль-

шие шаги, направленные на преодоление цифрового разрыва. Учитывая тот факт, что страны БРИКС неоднородны по уровню цифрового разрыва и его особенностям, эти шаги имеют как общие черты, так и различия. Все страны БРИКС среди мер, направленных на преодоление цифрового разрыва, обращают внимание на развитие цифровой инфраструктуры, увеличение степени цифровизации государственных услуг и повышению ее качества, преодоление разрыва между городскими и сельскохозяйственными регионами. При этом Индия и Бразилия в большей степени делают акцент на снижении издержек для телекоммуникационных компаний через предоставление налоговых и иных льгот, в России особое внимание уделяется вопросам повышения уровня цифровой грамотности и использования смешанных источников финансирования, используемых для преодоления цифрового разрыва.

Для оценки цифрового разрыва следует также обратить внимание на достаточно известный и широко используемый индекс сетевой готовности (Networked Readiness Index – NRI), который оценивает возможности страны применять информационно-коммуникационные технологии. Рассмотрим первую десятку стран по данному индексу (таблица 2).

Таблица 2.

Рейтинг стран по индексу сетевой готовности, 2023 г.

Место	Страна	Рейтинг
1	США	76,91
2	Сингапур	76,81
3	Финляндия	76,19
4	Нидерланды	76,04
5	Швеция	75,68
6	Швейцария	74,76
7	Южная Корея	74,48
8	Дания	74,06
9	Германия	74,00
10	Великобритания	72,75

Источник: Network Readiness Index 2023 / [Электронный ресурс] // Network Readiness Index : [сайт]. – URL: <https://networkreadinessindex.org> (дата обращения: 03.10.2024).

² Международный союз электросвязи. ITU. Режим доступа: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (Дата обращения 02.10.24)

Таблица 2 демонстрирует много пересечений с таблицей 1. Добавим информацию по отсутствующим во второй таблице странам из первой таблицы: Австралия находится на четырнадцатом месте (индекс 70,36), Франция - на пятнадцатом месте (индекс 70,17), Китай - на двадцатом месте (индекс 67,31), Испания - на двадцать шестом месте (индекс 64,77), Бразилия - на сорок четвертом месте (индекс 54,67), Индия - на шестидесятом месте (индекс 49,93), то есть, за исключением двух последних стран, списки очень близки друг к другу³. Заметим, что Россия занимает тридцать восьмую позицию в списке с показателем индекса 57,27⁴.

Если говорить об основных игроках на мировом рынке видеосервисов, это в первую очередь американские и китайские компании: Netflix, Prime Video, Tencent Video, Disney+, iQIYI, что, хоть и не является прямой характеристикой цифрового разрыва, тем не менее еще раз свидетельствует и о лидирующих позициях США в данном вопросе и о набирающем силу Китае на рассматриваемом рынке.

Оценивая уровень цифровой доступности в России, отметим, что по ряду показателей уровень довольно высок: доля населения, использующего Интернет, например. В 2023 г. 84% населения использовали Интернет каждый день⁵. Это, безусловно, способствует развитию сетевых рынков, в частности - рынка видеосервисов.

Структурно рынок видеосервисов в России включает онлайн-кинотеатры, социальные сети, телеканалы, агрегаторы и инфосервисы, операторов. Его динамика во всех сегментах показывает высокие и устойчивые результаты. Например, в 2023 г. валовой доход от реализации онлайн-кинотеатров вырос на 45%.⁶ Рынок легальных видеосервисов в 2023 г. вырос в России на 28,9% и составил 111,7 млрд руб. без НДС, а в перспективе (через 4 года) прогнозируется рост до 153,7 млрд руб. при среднегодовом росте на уровне приблизительно 6,6%⁷.

При этом структурно в 2023 г. произошли следующие изменения в доходах (таблица 3).

Таблица 3.

Структура доходов легальных видеосервисов по сегментам, 2022-2023 гг., % от совокупного дохода

Сегмент	2022	2023
Онлайн-кинотеатры	73,4	75,3
Социальные сети	13,8	9,6
Агрегаторы и инфосервисы	7,8	10,0
Телеканалы	3,5	3,6
Операторы	1,6	1,4

Источник: составлено по: Краткие результаты исследования российского рынка легальных видеосервисов по итогам 2023 года. Апрель 2024 года. URL: <https://json.tv/rynok-legalnyh-videoservisov-v-rossii-2023/> (Дата обращения 021024).

Данные таблицы 3 свидетельствуют о том, что доля онлайн-кинотеатров в 2023 г. по сравнению с 2022 г. выросла на 1,9%, доля социальных сетей за этот же период сократилась на 4,2%, доля агрегаторов и инфосервисов выросла на 2,2%. Доли телеканалов и операторов изменились незначительно: доля телеканалов за период 2022-2023 гг. выросла на 0,1%, доля операторов сократилась на 0,2%.

Серьезным и давно существующим препятствием полноценного развития российского рынка видеосервисов является широкое распространение нелегитимного поведения на данном рынке как со стороны продавцов, так и со стороны покупателей продукта. Данный вопрос не является предметом настоящей статьи, но требует упоминания, а в перспективе и отдельного изучения.

На динамику рынка видеосервисов оказывает влияние не только сам цифровой разрыв, но и его структура (гендерная, возрастная и т.п.). В этой связи исключительный интерес представляют различные исследования особенностей современного медиапотребления в контексте межпоколенческого анализа [7]. Понимая, что видеосервисами

³ Network Readiness Index 2023 / [Электронный ресурс] // Network Readiness Index : [сайт]. — URL: <https://networkreadinessindex.org> (дата обращения: 03.10.2024).

⁴ Там же.

⁵ Интернет-доступ. Рынок России и СНГ. Tadvisee. URL: <https://www.tadvisee.ru/index.php> (Дата обращения 02.10.2024)

⁶ Онлайн видео (рынок России). Онлайн-кинотеатры. Tadvisee. URL: <https://www.tadvisee.ru/index.php> (Дата обращения 02.10.2024).

⁷ Краткие результаты исследования российского рынка легальных видеосервисов по итогам 2023 года. Апрель 2024 года. URL: <https://json.tv/rynok-legalnyh-videoservisov-v-rossii-2023/> (Дата обращения 021024).

в большей степени склонно пользоваться молодое поколение, можно предположить, что негативные последствия цифрового разрыва будут ниже в тех странах, где выше процент молодежи, так как они будут повышать процент пользователей на рынке. Поэтому в развивающихся странах влияние цифрового разрыва на сетевых рынках смягчается этим фактором.

Цифровой разрыв влияет на структуру потребления и свойства самих благ (характер контента). Возвращаясь к нашему примеру, можно высказать гипотезу, что в структуре потребления будут значительную долю занимать продукты для молодежной аудитории, а также целевые контенты: для женщин, для мужчин, для детей и т.п., что и подтверждает статистика: наибольшей популярностью среди продуктов рынка пользуются развлекательные программы, а большую часть мирового контента составляют программы, ориентированные на молодежь⁸.

Рынок видеосервисов в принципе склонен к персонализации контента, а цифровой разрыв усиливает эту тенденцию. Более того, по мнению многих авторов, дальнейшее развитие рынка видеосервисов пойдет по пути управления потребителем, по пути управления будущей аудиторией [5].

Современной компании, работающей на рынке с мощными сетевыми внешними эффектами, необходимо принимать во внимание фактор наличия цифрового разрыва, его структурные и региональные особенности, а также следствия цифрового разрыва: влияние на динамику роста, скорость распространения сетевых внешних эффектов, структуру потребления и изменения самого продукта с учетом нарастающих тенденций персонализации контента.

Страна, заинтересованная в развитии сетевых рынков, также должна принимать во внимание вышеперечисленные факторы.

Их учет и использование будет способствовать оптимизации поведения игроков на рынках и повышению их конкурентоспособности в краткосрочном и долгосрочном периоде.

Заключение

Цифровой разрыв - неотъемлемое социально-экономическое явление современного общества. Его влияние очевидно в самых различных областях, и экономическая сфера обнаруживает это влияние как по линии изменения поведения производителей, так и по линии изменения поведения потребителей, что особенно ярко проявляется на рынках сетевых благ, для которых доступ к информационно-коммуникационным технологиям и возможность их наиболее полного использования не просто желательны, но необходимы и выступают важнейшими факторами развития подобных рынков. Пример такого рынка - мировой рынок видеосервисов.

Цифровой разрыв влияет на состояние и развитие сетевых рынков по нескольким направлениям:

- на динамику роста через возможность доступа и состав потребителей (по доходам, гендерной структуре, уровню образования);
- на скорость распространения сетевых экстерналий через количество потребителей;
- на структуру потребления и свойства самих сетевых благ через персонализацию продукта с учетом особенностей цифрового разрыва.

Для достижения задачи оптимизации поведения игроков на данном рынке необходимо учитывать в той или иной степени все эти факторы как на уровне отдельной компании, так и на уровне страны.

Литература:

1. Богомолова Е., Галицкая Е., Кот Ю., Никифорова Е., Петренко Е. Особенности современного медиапотребления: межпоколенческий анализ // Материалы XXI Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ. М., 2020.
2. Варламова Ю.А. Межпоколенческий цифровой разрыв в России // Мир России. 2022. Т. 31. № 2. С. 51-74.
3. Морозкина А.К. Цифровой разрыв в странах БРИКС: проблемы межрегионального неравенства // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 4. С. 70-90.

⁸ European Audiovisual Observatory. URL: <https://book.coe.int/en/european-audiovisual-observatory/11881-focus-2024-world-film-market-trends.html> (Дата обращения 08.10.2024).

4. Стрелец И.А. Мультипликационные эффекты в сетях // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 6. С. 77-83.
5. Топонен А. А. Рынок стриминговых видеосервисов России и США: обзор и тренды // Коммуникации. Медиа. Дизайн. 2022. № 7(1). С. 45-76.
6. Хоткина З.А. На пути к гендерному равенству // Женщина в российском обществе. 2018. № 3. С. 5-13.
7. Dijk Van J. The Deepening Divide: Inequality in the Information Society. California: SAGE Publications. 2005.
8. Henry L. Bridging the urban-rural digital divide and mobilizing technology for poverty eradication: challenges and gaps. 2019. URL: <https://www.un.org>.
9. Lobato R, Lotz A. Beyond Streaming Wars: Rethinking Competition in Video Services // Media Industries. 2021. № 8(1). URL: <https://journals.publishing.umich.edu>.
10. Moore G.E. Cramming More Components onto Integrated Circuits // Electronics. 1965. № 38(8). April 19. P. 114-117.

THE IMPACT OF THE DIGITAL DIVIDE ON THE DEVELOPMENT OF NETWORK MARKETS (USING THE EXAMPLE OF THE VIDEO SERVICES MARKET)

Introduction. The problem of the digital divide appeared in the 21st century as a result of the dynamic spread of digital technologies and it very soon became the center of numerous studies and scientific discussions. Today the digital divide is considered to be an urgent socio-economic problem that is widely discussed in the scientific community both in the context of asymmetric access to the social infrastructure (in the context of unequal access to education, healthcare, socially significant information through the use of communication technologies) and in the context of the impact of the digital divide on various significant aspects of a person's life. The impact of the digital divide is felt in the real and monetary spheres, at the level of individuals and at the level of society, in the markets of goods and services. In this article, we suppose to analyze the impact of the digital divide on the development of network markets (using the example of the video services market).

Materials and methods. The methodological basis of the study consists of the following research methods: the method of comparative analysis; the method of synthesis; the method of complex analysis of the socio-economic phenomenon; the method of formal logic; the statistical method.

Research results. As a result of the analysis, it was revealed that the digital divide affects the development of network markets in several directions: the

dynamics of growth through the possibility of access and the content of potential consumers; the speed of the distribution of network externalities through an increase in the number of consumers; the consumption structure and attributes of network goods through product personalization, taking into account the specifics of a particular digital divide.

Discussion and conclusions. As a result, the article states the necessity to take into account the factors of the digital divide influence both on a company operating in the video services market and on a country interested in the development of the video services market. Considering these factors will allow them to be used in order to optimize the behavior of players in this market. Among the problems hindering the more dynamic development of the video services market in Russia, in addition to the standard challenges (income level, specifics of the digital divide, price limits), it should be noted the continuing negative experience of illegitimate players' behavior in the market, representing some sort of an institutional trap.

Irina A. Strelets,
Doctor of science (Economics),
Professor, Department of economic theory,
Moscow State Institute of International
Relations (MGIMO University),
Moscow, Russia

Ключевые слова:

цифровой разрыв, сети, сетевые технологии, сетевые рынки, комплементарность сетевых благ, сетевые экстерналии (внешние эффекты), эффект ловушки, рынок видеосервисов, широкополосный доступ, уровень цифровой доступности, индекс сетевой готовности.

Keywords:

digital divide, network markets, network externalities, lock-in effects, video services market, broadband access, number of subscriptions, level of digital accessibility.

References:

1. Bogomolova E., Galitskaya E., Kot Yu., Nikiforova E., Petrenko E., 2020. Osobennosti sovremennogo mediapotrebleniya: mezhpokolencheski analiz [Features of modern media consumption: an intergenerational analysis]. *Materials of the XXI April International Scientific Conference of the Higher School of Economics*. Moscow.
2. Varlamova Yu.A., 2022. Mezhpokolencheski zifrovoy razriv v Rossii [Intergenerational digital divide in Russia]. *Mir Rossii [The world of Russia]*. Vol. 31. № 2. S. 51-74.
3. Morozkina A.K., 2020. Zifrovoy razriv v stranah BRICS: problemi mezhregionalnogo neravenstva [The digital divide in the BRICS countries: problems of interregional inequality]. *Vestnik mezhdunarodnih organizazi [Bulletin of International Organizations]*. Vol. 15. № 4. P. 70-90.
4. Strelets I.A., 2017. Multiplikazionnie effecti v setyah [Multiplier effects in networks]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnie otnosheniya [World economy and international relations]*. Vol. 61. № 6. P. 77-83.
5. Toponen A.A. Rinok strimingovih servisov Rossii I SSHA: obzor I trendi [The market of streaming video services in Russia and the USA: overview and trends]. *Kommunikatsii, media, dizain [Communications. Media. Design]*. 2022. № 7(1). P. 45-76.
6. Khotkina Z.A., 2018. Na puti k gendernomy ravenstvu [Towards gender equality]. *Zhentshina v rossiiskom obshestve [A woman in Russian society]*. № 3. P. 5-13.
7. Dijk Van J., 2005. The Deepening Divide: Inequality in the Information Society. California: SAGE Publications.
8. Henry L., 2019. Bridging the urban-rural digital divide and mobilizing technology for poverty eradication: challenges and gaps. URL: <https://www.un.org>.
9. Lobato R, Lotz A., 2021. Beyond Streaming Wars: Rethinking Competition in Video Services. *Media Industries*. № 8(1). URL: <https://journals.publishing.umich.edu>.
10. Moore G.E., 1965. Cramming More Components onto Integrated Circuits. *Electronics*. - № 38(8). April 19. P. 114-117.

ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И КИТАЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ВЗГЛЯД УЧЕНЫХ И ОБЩЕСТВА

*Наталья Помозова**
*Ли Чжунюань***
*Евгения Старикова****
*Анна Дубовская*****

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-94-103



Введение. В условиях трансформации системы международных отношений и движения мира к многополярному устройству российско-китайские отношения получили новый импульс развития. Конфронтация со странами западного лагеря открыла окно возможностей для углубления экономического

* **Помозова Наталья Борисовна**, доктор социологических наук, профессор кафедры современного Востока и Африки ФИПП ИАИ РГГУ, Москва, Россия
e-mail: npomozova@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-9981-0593

** **Ли Чжунюань**, кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры государственного управления Вэйфанского университета (КНР), научный сотрудник Центра Всестороннего регионального экономического партнерства (Вэйфан, КНР)
e-mail: nzm8628@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-3643-7402

*** **Старикова Евгения Андреевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: e.starikova@my.mgimo.ru
ORCID ID: 0000-0001-9713-5646

**** **Дубовская Анна Вадимовна**, студентка 4 курса бакалавриата факультета международных экономических отношений МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: annavadub@gmail.com
ORCID ID: 0009-0004-5993-5991

сотрудничества двух стран. Несмотря на рост товарооборота, зафиксированный в 2023 году, остаются сферы партнерства, обладающие значительным потенциалом. Вместе с тем одной из основных проблем, с которой сталкивается российско-китайское взаимодействие на современном этапе, остается нехватка компетентных кадров и низкий уровень знаний россиян и китайцев друг о друге.

В статье представлены результаты социологических опросов, проведенных среди китайских студентов и специалистов, которые выявили их отношение к сотрудничеству с Россией. Опросы показали, что молодые китайцы заинтересованы в развитии российско-китайских отношений, особенно в сфере инфраструктурных проектов. Исследование, проведенное МГИМО при поддержке Фонда СИПИС, Пекинского педагогического университета и Китайского университета международных отношений, выявило наиболее перспективные направления для сотрудничества двух стран.

Целью данной статьи является анализ текущего состояния и перспектив двустороннего экономического сотрудничества в некоторых сферах на основе результатов социологических опросов граждан КНР, представляющих различные возрастные категории.

Материалы и методы. В ходе написания работы применялись такие методы научного познания, как анализ, синтез, обобщение, аналогия, индукция, дедукция, прогнозирование; проведены социологические опросы. В качестве материалов исследования были использованы зарубежные и российские научные статьи, статистические данные и публикации СМИ, посвященные различным аспектам развития двусторонних проектов России и Китая.

Результаты исследования. Анализ полученных данных выявил, что большинство респондентов считают отрасли инфраструктуры наиболее перспективными для российско-китайского сотрудничества, а государственно-частное партнерство (ГЧП) воспринимается как эффективный механизм реализации инфраструктурных проектов между Россией и Китаем.

Обсуждение и заключение. Исследование показало, что в условиях давления Запада на Россию и Китай, две страны должны углубить экономическое взаимодействие. Трансформация мирового порядка и рост влияния развивающихся стран создают благоприятные условия для наращивания сотрудничества. Китайская молодежь заинтересована в совместных проектах в области инфраструктуры, транспорта, энергетики, производства, сельского хозяйства, науки и туризма.

Ключевую роль в успехе такого сотрудничества играет подготовка квалифицированных кадров. Необходимо развивать не только торгово-экономические связи, но и культурные, социальные, а также научные и образовательные отношения.

Введение

Глобальные изменения системы международных отношений, магистральным направлением которых стало движение к многополярности и увеличение веса в мировой экономике и политике развивающихся стран, стали одной из примет текущего исторического момента. С учетом резкого снижения связей России со странами западного лагеря, а также принимая во внимание усиливающуюся конкуренцию между КНР и США, российско-китайское сотрудничество получило новый импульс развития

во многих областях. Прочный политический фундамент, близость позиций по ключевым вопросам международной повестки, взаимные экономические интересы позволяют говорить о стратегическом характере долгосрочного партнерства. Растущее число студенческих обменов, зафиксированное в последние несколько лет [2], свидетельствует об интересе молодежи обеих стран к России и Китаю, соответственно. Для отечественной экономики КНР является ключевым партнером, и политические реалии создают основания полагать, что данная тенденция будет актуальна как минимум в среднесрочной

перспективе. В этой связи важно понимать настроения молодых граждан Китая в отношении работы с Россией и тех направлений, которые они считают перспективными в контексте двустороннего экономического сотрудничества.

В рамках научно-исследовательской работы «Потенциал сотрудничества России и Китая в реализации инфраструктурных проектов», реализованной в МГИМО при сотрудничестве с Фондом СИПС по изучению реформ и развития, Пекинским педагогическим университетом (北京师范大学) и Китайским университетом международных отношений (外交学院) в период с октября 2023 г. по сентябрь 2024 г., авторами статьи было проведено два социологических опроса по рассматриваемой проблематике (социологический опрос «Работа с Россией: оценка карьерных перспектив» в период с 13 по 20 декабря 2023 г. и социологический опрос «Особенности сотрудничества России и Китая в текущей геополитической ситуации» в период с 15 по 28 января 2024 г.). В статье представлен анализ результатов вышеупомянутых социологических опросов, позволяющий сделать выводы об отношении и заинтересованности граждан КНР (студентов и специалистов в возрасте 30-45 лет, занятых в различных отраслях экономики) в различных направлениях сотрудничества с Российской Федерацией и выявить наиболее привлекательные, по мнению китайцев, возможности для диалога и совместной деятельности двух стран и их граждан.

Практическая значимость данного исследования заключается в определении конкретных областей, в которых сотрудничество между Россией и Китаем представляется сегодня наиболее перспективным и выгодным для обеих стран. Это позволит сосредоточить усилия и направить ресурсы на наиболее важные и приоритетные проекты.

Исследование

Общий контекст развития экономического сотрудничества России и Китая: оценка научно-экспертного сообщества. Одной из примет текущего исторического момента стали изменения мирового порядка, его

движение к многополярности. Российско-китайские отношения всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающие в новую эпоху¹, играют ключевую роль в этих глобальных процессах. Позиция «благожелательного нейтралитета» Пекина в отношении Москвы в условиях практически полного разрыва экономических связей России с большинством стран Запада оказала поддержку российской экономике. Вместе с тем двусторонняя работа осуществляется в непростых условиях беспрецедентного санкционного давления со стороны США и стран Евросоюза, что оказывает влияние на торговое сотрудничество России и Китая. Обоюдный интерес к взаимовыгодному сотрудничеству заставляет предпринимателей двух стран искать пути решения текущих проблем. Системный кризис в отношениях с Западом, географическое расположение, близость позиций по ключевым вопросам международной повестки и интенсивный политический диалог на всех уровнях являются предпосылками к выстраиванию конструктивного, равноправного и долгосрочного экономического сотрудничества, отвечающего интересам России и Китая.

В российской экономике существует немало внутренних проблем, но и китайский экономический рост, на протяжении нескольких десятилетий обеспечивавший рабочие места и постепенное обогащение одной из самых населенных в мире стран, в последнее время замедлился. Теория «двойной циркуляции», озвученная Председателем КНР Си Цзиньпином [6] как ответ на вызовы, которые принес «черный лебедь» пандемии COVID-19 и торговые войны, инициированные США в 2017-2018 гг., предполагает акцент на условно замкнутый цикл производства и потребления внутри страны. Внутренний рынок, основой которого представляется социальная группа со средним уровнем дохода (по китайским оценкам составляет около 400 млн. человек) должна обеспечить спрос на производимые в Китае товары. Однако на фоне торможения экономики среди молодого населения КНР наблюдается апатия, появились дискуссии о «мусорном времени истории», которое лучше «переждать, отойдя в сторону» [1. С. 120-141].

¹ О российско-китайских отношениях стратегического партнерства. МИД России. 2021. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/vnesnepoliticeskoe-dos-e/dvustoronnie-otnosenij-rossii-s-inostrannymi-gosudarstvami/strategiceskoe-partnerstvo-s-kitaem/

Ответом на эти вызовы стала выдвинутая Си Цзиньпином [4]² и вошедшая в итоговые документы 3-го пленума ЦК КПК 20-го созыва концепция «производительных сил нового качества». Несмотря на ориентир на самодостаточность китайской экономики, нашедший отражение в упомянутой выше теории «двойной циркуляции», которая все не означает закрытости для внешнего мира, а лишь расставляет приоритеты, экономика КНР по-прежнему в значительной степени зависит от внешних связей. Хотя доля России в торговле Китая более, чем в два раза уступает США, а также немногим – Японии, Южной Корее и Австралии [8], КНР и РФ являются надежными партнерами, чье стратегическое взаимодействие зиждется на прочном политическом фундаменте. С учетом усиливающейся конкуренции и проистекающих из нее противоречий между Пекином и Вашингтоном значимость экономических связей с Россией будет только увеличиваться, а взаимодополняемость экономик имеет значительный потенциал для развития двустороннего сотрудничества. Для РФ же в условиях западных санкций и практически полного разрыва экономических связей со странами западного лагеря КНР – не просто ключевой, но по ряду направлений фактически безальтернативный партнер.

Русские ученые и эксперты позитивно оценивают перспективы сотрудничества с китайскими партнерами. Отмечая динамичное развитие двусторонней торговли, значительный потенциал в области сельского хозяйства, в освоении космического пространства, в перспективных информационных и биотехнологиях, А.В. Картунов называет транспортную инфраструктуру «узким местом» и полагает, что двум странам нужно искать новые, «прорывные» направления экономического сотрудничества [4]. Анализируя текущие тенденции в обеспечении продовольственной безопасности КНР, И.Ю. Зуенко констатирует, что «устойчивый спрос на российские зерновые и масличные (прежде всего, сою и кукурузу) будет сохраняться» [3. С. 115-127]. А.В. Ломанов и О.Н. Борох полагают, что повышение роли Китая в мировых финансовых процессах, предусмотренное концепцией производительных сил нового качества, «ведёт

к созданию более надёжной и предсказуемой системы взаимодействия с Россией» в данной сфере [1. С. 120-141].

Представители академического сообщества КНР во многом разделяют позиции российских коллег. По мнению заместителя директора института Евразии китайского института международных исследований Хан Лу, развитие китайско-российских отношений соответствует фундаментальным интересам двух стран и не является временным явлением [9]. Юй Ю и Гао Фэй отмечают, что китайско-российское партнерство является инклюзивным. Это выражается в выходе за рамки социальных систем и идеологий, стремлении к максимальной реализации общих интересов и целей, при этом обеим сторонам предоставляется возможность придерживаться независимого и самостоятельного подхода в международных делах и определении своей позиции исходя из сути конкретного вопроса [10. С. 51-61].

Лю Сюаньцзы полагает, что в рамках инициативы "Один пояс, один путь" китайско-российское взаимодействие становится все более тесным. Для укрепления сотрудничества между Китаем и Россией на Дальнем Востоке необходимо осуществлять единое планирование, координацию и управление, а также создавать диверсифицированные методы партнерства [11. С. 112-114].

Гэн Юаньюань утверждает, что экономика и торговля в сферах лесного хозяйства, энергетики, трансграничной электронной коммерции развиваются в направлении интернационализации, но при этом сталкиваются с рисками и вызовами. Вследствие этого согласование интересов всех сторон и способствование дальнейшему развитию экономического сотрудничества – очень актуальная тема внешнеполитической повестки, где Россия выступает важным экономическим и торговым партнером [12].

Перспективные сферы экономического сотрудничества РФ и КНР: взгляд из Китая. С учетом вышеизложенного показательны данные, полученные в ходе социологического исследования, проведенного с 15 по 28 января 2024 года в КНР. В опросе приняли участие 80 человек в возрасте 30-45 лет из 14 провинций материкового Китая, имеющих высшее образование и занятых в различных секторах экономики. Респондентам было

² Коммюнике 3-го пленума ЦК КПК 20-го созыва (Принято 3-м пленумом ЦК КПК 20-го созыва 18 июля 2024 года). URL: https://www.mfa.gov.cn/rus/wjdt/gb/202407/t20240721_11457413.html

предложено ответить на вопросы: «В каких сферах, по Вашему мнению, российско-китайское сотрудничество обладает наибольшим потенциалом?», а также «Как Вы оцениваете перспективы сотрудничества России и Китая в области создания инфраструктуры в ближайшие 5-10 лет?».

Согласно результатам опроса, 59% респондентов видят наибольшую перспективу для российско-китайского сотрудничества в транспортной сфере, 36% - в социальной инфраструктуре, меньше всего (5%) - в жилищно-коммунальном хозяйстве.

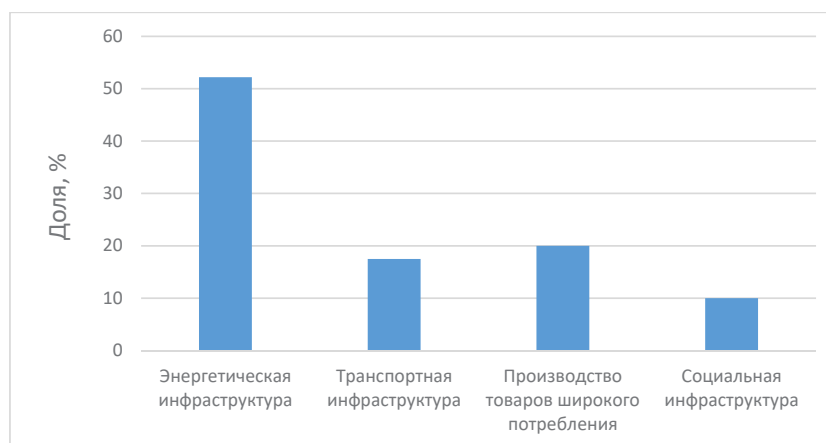
96% опрошенных считают, что китайско-российские отношения будут активно

развиваться в сфере экономического сотрудничества в среднесрочной перспективе (5-10 лет), в то время как лишь 4% имеют противоположное мнение.

По мнению опрошенных, российско-китайское сотрудничество обладает наибольшим потенциалом в проектах по созданию объектов энергетической инфраструктуры (52,5%), транспортной инфраструктуры (17,5%), в сфере производства товаров широкого потребления (20%) и в проектах по созданию социальной инфраструктуры (школы, медицинские учреждения) (10%) (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1.

Наиболее перспективные области развития инфраструктуры по мнению респондентов в возрасте 30-45 лет из 14-ти провинций Китая



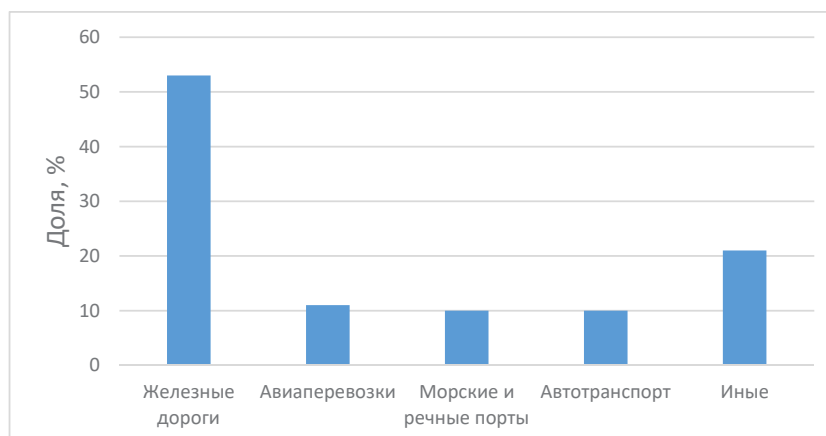
Источник: составлено авторами на основе данных социологического опроса

При определении инфраструктурных отраслей, имеющих в настоящее время наибольшие взаимные интересы у двух стран, опрашиваемые посчитали таковыми

железные дороги (53%), авиаперевозки (11%), морские и речные порты (10%), автотранспорт (10%), иные виды транспорта (21%) (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2.

Наиболее перспективные области развития транспортной инфраструктуры по мнению респондентов в возрасте 30-45 лет из 14-ти провинций Китая



Источник: составлено авторами на основе данных социологического опроса

84% опрошенных оценивают механизм государственно-частного партнёрства как способствующий реализации двусторонних инфраструктурных проектов Китая и России, в том числе в развитии транспортной отрасли, 4% респондентов имеют противоположное мнение, а 12% затруднились ответить (см. диаграмму 2).

Следует отметить, что по итогам 10-го заседания Межправительственной российско-китайской комиссии, состоявшегося в ноябре 2023 г., был сформирован перечень из 62 значимых и 21 перспективных проектов, общий объем инвестиций в которые превышает 198 млрд. долл. США. По количеству предполагаемых инвестиций лидируют 15 проектов производства химических веществ и продуктов (более 80 млн. долл.), за ними следуют 15 инфраструктурных проектов (более 40 млн. долл.). Причем среди проектов в других отраслях присутствуют и напрямую связанные с созданием инфраструктуры: например, строительство российско-китайских инновационных технологических парков, автомобильного завода в Туле, завода бытовой техники в Татарстане и другие [5].

Молодое поколение россиян и китайцев как драйвер развития двустороннего взаимодействия. А.А. Маслов [7] называет одной из главных проблем, препятствующих поступательному развитию экономических отношений с КНР, нехватку российских кадров, обладающих достаточными компетенциями для работы с китайскими партнерами. Для развития российской экономики требуются квалифицированные специалисты-практики в различных областях, одновременно обладающие как минимум базовыми навыками страноведа, позволяющими вести успешное сотрудничество с зарубежными партнерами. Повышенный спрос на изучение китайского языка, зафиксиро-

ванный в последние несколько лет, уже скоро обеспечит большое количество выпускников, которые будут в той или иной степени им владеть.

Однако это не является единственным ключом к решению проблем, поскольку в китайской культуре успешному экономическому сотрудничеству непременно предшествует общение, длительная коммуникация, формирование доверительных отношений, которые зачастую оказываются приоритетными по сравнению даже с выгодой от сделок. На подготовку таких кадров «с нуля» нужно время. В сложившихся обстоятельствах решением могут стать курсы повышения квалификации в области выстраивания взаимодействия на перспективных для отечественной экономики направлениях. Причем знания и компетенции в данной сфере необходимы не только представителям бизнеса, но и чиновникам регионального и федерального уровня, отвечающим за выстраивание политического фундамента. Вместе с тем осторожное, проистекающее из прагматичного подхода поведение китайских экономических акторов, которое в настоящее время наблюдается в банковской и инвестиционной сферах, создает впечатление о недостатке глубокого понимания нашими партнерами происходящих в России процессов.

В этой связи важно выявить и правильно интерпретировать настроения молодого поколения граждан КНР в отношении работы с нашей страной. С этой целью в период с 13 по 20 декабря 2023 г. был проведен социологический опрос «Работа с Россией: оценка карьерных перспектив». В социологическом исследовании приняли участие 60 человек в возрасте от 18 до 25 лет из 9 провинций материкового Китая, обучающихся в ВУЗах по различным специальностям.

Диаграмма 3.



Источник: составлено авторами на основе данных социологического опроса

Согласно результатам социологического опроса, большинство опрошенных китайских студентов (77%) рассматривают Россию в качестве надежного стратегического партнера Китая, только один человек имеет противоположное мнение, 20% точного ответа не дали. При этом наиболее привлекательными для китайских партнеров отраслями сотрудничества являются производственный сектор (67%) и энергетика (61%), далее следуют информационные технологии (51%), туризм (41%), инфраструктура (39%), наука и образование (34%), сельское хозяйство (33%) и культура (31%) (см. диаграмму 3).

Высоко оценивается потенциал взаимодействия с Россией в отношении реализации совместных инфраструктурных проектов - именно так считает 66% опрошенных, остальные 34% опрошенных оценивают его сдержанно.

75% опрошенных видят для себя карьерные перспективы в реализации совместных с Россией долгосрочных инвестиционных проектов, в т.ч. в области развития инфраструктурного комплекса, 5% не видят перспектив в принципе, 20% затруднились ответить. Согласно результатам опроса, 96% респондентов считают, что китайско-российские отношения будут активно развиваться в сфере экономического партнерства в среднесрочной перспективе (5-10 лет), в то время как лишь 4% имеют противоположное мнение.

Таким образом, анализ полученных данных соцопросов позволяет выявить наиболее востребованные направления сотрудничества двух стран, представляющие наибольший интерес для населения КНР в обозримом будущем, среди которых, прежде всего, следует отметить реализацию совместных инфраструктурных проектов, в частности, развитие транспортного комплекса обеих стран, а также проекты в реальном секторе экономики, в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), сферах туризма и культуры.

Заключение

Текущая международная обстановка и усиливающееся давление, оказываемое на Россию и Китай со стороны стран Запада, диктуют необходимость углубления экономического взаимодействия двух стран. В условиях трансформации мирового порядка, увеличивающегося политического и экономического веса развивающихся

стран, сопровождающегося стремлением государств к самостоятельному развитию, существуют значительные перспективы для наращивания экономического взаимодействия РФ и КНР. Этому будет способствовать, в том числе, формирование менее зависимых от Запада и более устойчивых, гибких и многофункциональных связей и структур.

Анализ результатов социологических опросов, проведенных в Китайской Народной Республике, позволил выявить направления работы с нашей страной, представляющие наибольший интерес для молодой и средней возрастной категории китайцев. Среди них можно отметить следующие: реализация совместных инфраструктурных, транспортных, энергетических проектов, проектов в сфере производства и сельского хозяйства, научно-техническое направление и туризм. Представляется, что успех реализации потенциала, заложенного в упомянутых областях, будет во многом зависеть не столько от внешней конъюнктуры, сколько от качества подготовки кадров, способных эффективно работать в новых международных условиях.

Результаты исследований, а также мнения российских и китайских ученых подтверждают значительные перспективы развития торгово-экономических отношений России и Китая. Данные, полученные в ходе социологических опросов, свидетельствуют о необходимости развития транспортной инфраструктуры для обеспечения устойчивого роста объемов перевозок как между двумя странами, так и по транзитным маршрутам в другие регионы мира.

Следует учитывать, что увеличение взаимных экономических интересов в долгосрочной перспективе предполагает наращивание не только торговых, инвестиционных, но и культурных, социальных связей. Значительный потенциал развития двустороннего сотрудничества содержится в совместной реализации научных проектов, системе академического обмена учеными и студентами, а также культурных инициативах, в которых китайская молодежь также выражает высокую заинтересованность.

Исследование проводится в рамках выполнения гранта молодых ученых под руководством докторов и кандидатов наук МГИМО «Новое пространство международного сотрудничества». Грант (Проект) № КМУ-14/03 «Потенциал сотрудничества России и Китая в реализации инфраструктурных проектов».

Литература:

1. Борох О.Н., Ломанов А.В. Производительные силы и китайские отношения // Россия в глобальной политике. 2024. Т. 22. № 5. С. 120–141. URL: <https://globalaffairs.ru>.
2. Голикова: порядка 48 тыс. китайских студентов обучаются в российских вузах // ТАСС. 2024. URL: <https://tass.ru>.
3. Зуенко И. Перспективы экспорта продукции растениеводства России в Китай и продовольственная безопасность КНР // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68. № 3. сс. 115–127. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2024-68-3-115-127>
4. Кортунов А.В. Настало время искать новые «прорывные» направления российско-китайского экономического сотрудничества // РСМД, 20 мая 2024. URL: <https://russiancouncil.ru>.
5. МПК в цифрах // Российский сайт межправительственной комиссии. URL: <https://mpk-cn.ru>.
6. Си Цзиньпин. О некоторых важных вопросах средне- и долгосрочной стратегии экономического и социального развития государства // Цюши. 2020. № 21 URL: <http://www.qstheory.cn>.
7. «Сработать на опережение»: как России развивать сотрудничество с Китаем // Проектно-учебная лаборатория экономической журналистики. 2023. URL: <https://economics.hse.ru>.
8. China's Total Export & Import Values by Country/Region, December 2023 (in USD) // General Administration of Customs Peoples Republic China. URL: <http://english.customs.gov.cn>.
9. 韩璐. 新时代中俄关系展现更加广阔的发展前景 // 习近平外交思想和新时代中国外交. 2024. URL: <http://cn.chinadiplomacy.org.cn>.
10. 于游, 高飞. 构建新型大国关系: 中俄伙伴关系外交的经验与启示 // 太平洋学报. 2021. Т. 29. №. 01. С. 51–61.
11. 刘炫孜. 中俄在俄罗斯远东地区合作的现状, 问题及对策 // 中国-俄罗斯 全球化背景下的对话. 2022. С. 112–114.
12. 耿媛媛. 基于“一带一路”的中俄经济关系 // 山西财经大学学报. 2024. Т. 46. №. 1.

THE PARTICULARITIES OF RUSSIAN-CHINESE ECONOMIC COOPERATION AT THE PRESENT STAGE: SCIENTISTS AND SOCIETY'S OPINIONS

Introduction. In the context of the transformation of the international relations system and the world's movement towards a multipolar structure, Russian-Chinese relations have received a new impetus for development. The confrontation with the Western countries has opened a window of opportunity for deepening economic cooperation between the two countries. Despite the growth in trade turnover recorded in 2023, there remain areas of partnership with significant potential. At the same time, one of the main problems facing Russian-Chinese cooperation at the present stage is the shortage of competent personnel and the low level of knowledge of Russians and Chinese about each other.

The article presents the results of sociological surveys conducted among Chinese students and specialists, which revealed their attitude towards cooperation with Russia. The surveys showed that young Chinese are interested in the development of Russian-Chinese relations, especially in the field of infrastructure projects. The study, conducted by MGIMO with the support of the CITIC Foundation, Beijing Normal University and China's University of International Relations, identified the most promising areas for cooperation between the two countries.

The purpose of this article is to analyze the current state and prospects of bilateral economic cooperation in some areas based on the results of sociological surveys of Chinese citizens of various age groups.

Materials and methods. In the course of the work, such methods of scientific knowledge as analysis, synthesis, generalization, analogy, induction, deduction, forecasting were used; sociological surveys were conducted. Foreign and Russian scientific articles, statistical data, and media publications devoted to various aspects of the development of bilateral projects between Russia and China were used as research materials.

Research results. The analysis of the data obtained revealed that the majority of respondents consider infrastructure sectors to be the most promising for cooperation between the two countries, and public-private partnership (PPP) is perceived as an effective mechanism for implementing Russian-Chinese infrastructure projects.

Discussion and conclusion. The study showed that in the face of Western pressure on Russia and China, the two countries should deepen economic cooperation. The transformation of the world order and the growing influence of developing countries create favorable conditions for increasing coopera-

tion. Chinese youth are interested in joint projects in the fields of infrastructure, transport, energy, manufacturing, agriculture, science, and tourism. The key role in the success of such cooperation is played by the training of qualified personnel. It is necessary to develop not only trade and economic ties, but also cultural, social, scientific and educational relations.

Natalia B. Pomozova,
Doctor of Sociological Sciences, Professor
of the Department of Modern East and Africa,
Russian State University for the Humanities,
Moscow, Russia

Li Zhongyuan, Ph.D.,
Department of Public Administration,

Weifang University, Senior Lecturer, Weifang
RCEP Research Center, Researcher, China

Evgeniya A. Starikova,
PhD in Economics, Associate Professor
of the Department of Economic Policy and
Public-Private Partnership, MGIMO University
of the Ministry of Foreign Affairs of Russia,
Moscow, Russia

Anna V. Dubovskaya,
4th-year undergraduate student of the
Faculty of International Economic Relations,
MGIMO University of the Ministry of Foreign
Affairs of Russia, Moscow, Russia

Ключевые слова:

Россия, Китай, российско-китайские
отношения, социологический опрос,
экономическое сотрудничество,
инфраструктурные проекты,
государственно-частное партнерство (ГЧП),
инвестиции.

Keywords:

Russia, China, Russian-Chinese relations,
sociological survey, economic cooperation,
infrastructure projects, public-private
partnership (PPP), investments.

References:

1. Borokh O.N., Lomanov A.V., 2024. Proizvoditel'nye sily i kitajskie otnoshenija [Productive forces and Chinese relations]. *Rossija v global'noj politike [Russia in global politics]*. Volume 22. No. 5. P. 120-141. URL: <https://globalaffairs.ru>.
2. Golikova: poryadka 48 tys. kitajskikh studentov obuchayutsya v rossijskikh vuzov [Golikova: About 48,000 Chinese students study at Russian universities]. 2024. TASS. URL: <https://tass.ru>.
3. Zuenko I., 2024. Perspektivy jeksporta produkcii rastenievodstva Rossii v Kitaj i prodovol'stvennaja bezopasnost' KNR [Prospects for Russian crop exports to China and PRC food security]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija [World Economy and International Relations]*. Volume 68. No. 3. P. 115-127. DOI: 10.20542/0131-2227-2024-68-3-115-127.
4. Kortunov A.V., 2024. Nastalo vremja iskat' novye «proryvnye» napravlenija rossijsko-kitajskogo jekonomicheskogo sotrudnichestva [It is time to look for new 'breakthrough' areas of Russia-China economic cooperation]. *RSMD [Russian Council on Foreign Affairs]*. URL: <https://russiancouncil.ru>.
5. Intergovernmental Commission v cifrah [Intergovernmental Commission in figures]. *Rossijskij sajt mezhpriavitel'svennoj komissii [Russian website of the Intergovernmental Commission]*. URL: <https://mpk-cn.ru>.
6. Si Czin'pin, 2020. O nekotoryh vazhnyh voprosah sredne- i dolgosrochnoj strategii jekonomicheskogo i social'nogo razvitija gosudarstva [On some important issues of the medium- and long-term strategy of economic and social development of the state]. *Cjushi*. No. 21. URL: <http://www.qstheory.cn>.
7. «Srabotat' na operezhenie»: kak Rossii razvivat' sotrudnichestvo s Kitaem [“Get ahead of the curve”: how Russia can develop cooperation with China]. *Proektno-uchebnaja laboratorija jekonomicheskoi zhurnalistiki [Economic Journalism Project and Training Laboratory]*. 2023. URL: <https://economics.hse.ru>.
8. China's Total Export & Import Values by Country/Region, December 2023. *General Administration of Customs Peoples Republic China*. URL: <http://english.customs.gov.cn>.
9. Han Lu. 2024. Xin shidai zhong'e guanxi zhanxian gengjia guangkuo de fazhan qianjing [China-Russia relations in the new era show broader prospects for development]. *Xi Jinping waijiao sixiang he xin shidai zhongguo waijiao [Xi Jinping's Diplomatic Thought and Chinese Diplomacy in the New Era]*. URL: <http://cn.chinadiplomacy.org.cn>.
10. Yu You, Gao Fei, 2021. Goujian xin xing da guo guanxi: Zhong'e huoban guanxi waijiao de jingyan yu qishi [Constructing a New Type of Great Power Relationship: The Experience and Inspiration of Sino-Russian Partnership Diplomacy]. *Tai ping yang xue bao [Pacific Journal]*. Volume 29. No. 1. P. 51-61.

11. Liu Xuanzi, 2022. Zhong'e zai eluosi yuan dong diqu hezuo de xianzhuang, wenti ji duice [Current Situation, Problems and Countermeasures of Sino-Russian Cooperation in the Russian Far East]. *Zhongguo-Elousi quanqiu hua Beijing xia de duihua [China-Russia Dialogue in the Context of Globalisation]*. P. 112-114.
12. Geng Yuanyuan, 2024. Jiyu "Yi dai yi lu" de Zhong'e jingji guanxi [China-Russia Economic Relations Based on "Belt and Road"]. *Shanxi caijing daxue xue bao [Journal of Shanxi University of Finance and Economics]*. Volume 46. No. 1.

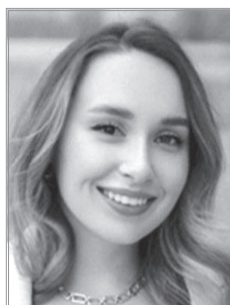
The article was prepared within the framework of the MGIMO-University grant for the performance of scientific work by young researchers under the guidance of doctors or candidates of sciences, project No. KMU-14/03 "Potential for Russia and China cooperation in the implementation of infrastructure projects".

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЦУР 16

Екатерина Кузнецова*

Анна Витязева**

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-104-116



Введение. ЦУР 16, которая является одной из 17 Целей в области устойчивого развития, принятых Генеральной ассамблеей ООН в 2015 году, направлена на создание мирного инклюзивного общества в интересах устойчивого развития, обеспечение равного повсеместного доступа к правосудию и создание эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях. Предметом исследования являются характерные особенности текущего прогресса в реализации задач ЦУР 16, а также выявление дальнейших перспектив ее достижения на общемировом уровне. Актуальность исследования обусловлена тем, что ЦУР 16, как и все другие ЦУР, имеет решающее значение для обеспечения благополучного будущего всего человечества, при этом ЦУР 16 является одной из целей, прогресс по которым является крайне незначительным, а по некоторым индикаторам и вовсе наблюдается регресс. Цель исследования – провести анализ доступных статистических данных по результатам выполнения ЦУР 16, определить текущие препятствия на пути ее достижения, а также охарактеризовать дальнейшие перспективы с учетом современных реалий.

Материалы и методы. Основу исследования составляет анализ статистических данных о результатах деятельности мирового сообщества в процессе достижения ЦУР, таких как Глобальный отчет об устойчивом развитии (Global Sustainable Development Report), Глобальные доклады о достижении прогресса по показателям ЦУР 16 за 2023 и 2024 гг.

Результаты исследования. На основании проведенного анализа в статье предлагаются выводы об основных причинах, препятствующих достижению прогресса в достижении ЦУР 16, к которым относятся сохраняющийся высокий уровень насилия, проблема качества и доступности данных, нехватка финансирования и др.

* **Кузнецова Екатерина Дмитриевна**, старший преподаватель Военного учебного Центра МГИМО МИД России

e-mail: e.kuznetsova@inno.mgimo.ru

ORCID ID: 0009-0007-7719-1246

** **Витязева Анна Андреевна**, преподаватель кафедры английского языка № 2 МГИМО МИД России

e-mail: annavityazeva@inbox.ru

ORCID ID: 0009-0003-6901-4099

Обсуждение и заключение. Полученные результаты свидетельствуют о том, что достижение заявленных целей в рамках ЦУР 16 к 2030 г. крайне маловероятно, поэтому мировому сообществу необходимо в кратчайшее время устранить текущие проблемы финансирования и качества данных, а также обеспечить большую согласованность между подходами в оценке прогресса в достижении ЦУР 16.

Введение

ЦУР 16 представляет собой «Поощрение мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение повсеместного доступа к правосудию и создание эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях». Согласно целям ООН, людям по всем мире должна быть обеспечена

свобода от страха перед всеми проявлениями насилия, а также они должны чувствовать себя в безопасности независимо от расовой и этнической принадлежности, религиозных вероисповеданий или сексуальной ориентации. 18]

ЦУР 16 включает в себя 12 задач и 23 показателя. Задачи ЦУР 16 выглядят следующим образом:

Порядковый номер	Описание задачи
16.1	Добиться существенного сокращения всех формы насилия и связанных с ними показателей смертности
16.2	Остановить жестокое обращение, торговлю, эксплуатацию людей и положить конец насилию в отношении детей и их пыткам
16.3	Поощрять верховенство закона на национальном и международном уровнях и обеспечивать равный повсеместный доступ к правосудию
16.4	Существенно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, усилить меры по взысканию и возвращению похищенных активов и осуществлять борьбу со всеми формами организованной преступности
16.5	Существенно уменьшить коррупцию и взяточничество во всех их проявлениях
16.6	Обеспечить создание эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях
16.7	Обеспечить ответственное, инклюзивное, партисипативное и представительное принятие решений на всех уровнях
16.8	Увеличить участие развивающихся стран в институтах глобального управления
16.9	К 2030 году обеспечить правовую идентичность для всех, включая регистрацию рождения
16.10	Обеспечить доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
16.A	Развивать национальные институты, в том числе в рамках международного сотрудничества, на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, направленные на предотвращение насилия и борьбу с терроризмом и преступностью
16.B	Содействовать соблюдению недискриминационных законов и политики, способствующей достижению целей устойчивого развития

Источник: составлено автором на основе SDG 16 Indicators <https://www.sdg16hub.org/landing-page/sdg-16-indicators>

Необходимо отметить, что все ЦУР взаимосвязаны и не могут быть реализованы самостоятельно. Это в особенности касается ЦУР 16. Так, в рамках Повестки дня на период до 2030 года 24 задачи и 33 показателя семи других ЦУР (1 Ликвидация нищеты, 4 Качественное образование, 5 Гендерное равенство, 8 Достойная работа и экономический рост, 10 Уменьшение неравенства, 11 Устойчивые города и населенные пункты, 17 Партнерство и интересах устойчивого

развития) вносят непосредственный вклад в обеспечение мира, справедливости, а также создания эффективных и инклюзивных институтов, эти задачи также называют ЦУР 16+ [20].

Авторы Глобального доклада о достижении прогресса по показателям ЦУР 16: призыв к действиям для обеспечения мира, справедливости и инклюзивности подчеркивают важность достижения ЦУР 16 для достижения других ЦУР, поскольку мир,

справедливое правосудие и эффективное управление являются условиями, при которых может процветать социальное, экономическое и экологическое развитие всего человечества. В Повестке дня на период до 2030 года говорится и утверждается, что «без мира не может быть устойчивого развития». [19] Утверждается, что качественно оценить влияние недостаточного прогресса в достижении ЦУР 16 на остальные ЦУР достаточно сложно, представляется возможным оценить влияние насилия, в частности, убийств, на экономическое развитие, в качестве примера того, как ЦУР 16 влияет на другие ЦУР. Насилие является постоянным препятствием на пути развития человечества. В 2022 г. глобальные экономические последствия насилия составили 17,5 трлн долл. США, что эквивалентно 12,9% мирового ВВП [16]. Убийства были четвертым по величине компонентом с точки зрения общих затрат, на которые пришлось 6,6% глобальных экономических последствий насилия - 1,1 трлн долл. США, что на 4% больше, чем в 2021 году. Насильственные преступления не только наносят прямой ущерб обществу в виде гибели людей, но и приводят к косвенным экономическим последствиям. Так, воздействие насилия может быть как прямым, например, через преступное деяние, которое приводит к смерти или увечьям, например, и косвенным. Косвенные затраты оказывают различные негативные последствия на национальную экономику, такие как сокращение инвестиций из-за страха, связанного с высоким уровнем преступности, снижение производительности труда в результате физических или психологических травм, снижение доверия к верховенству закона, снижение конкурентоспособности компаний и росту неопределенности среди предпринимателей, что делает ведение экономической деятельности в районах с высоким уровнем преступности проблематичным.

Большое количество кризисов в области здравоохранения, климата, биоразнообразия, а также геополитические и военные конфронтации являются серьезными препятствиями для устойчивого развития во всем мире [28]. В Повестке дня на период до 2030 года говорится, что устойчивое развитие идет рука об руку с обеспечением мира и безопасности и что наиболее серьезным препятствием на пути достижения данной цели, согласно ООН, являются продолжающиеся и новые вооруженные насильственные конфликты. Так, только в 2022 г. был зафиксирован более чем 50-процентный рост числа

связанных с вооруженными конфликтами смертей среди гражданского населения с момента принятия Повестки дня на период до 2030 года. По состоянию на конец 2022 г., в мире было зафиксировано более 108 млн насильственно перемещенных лиц, что на 19 млн превышает значение 2021 г., и в 2,5 раза больше значения 2012 года. На конец 2023 г., приблизительно миллиард человек жили в нестабильных и конфликтных ситуациях. В 2022 г. гражданское население по всему миру столкнулось с более чем 116000 случаями насильственных событий. [26] Ключевым элементом для достижения данной Цели является укрепление верховенства закона и поощрение соблюдения прав человека, а также сокращение потоков нелегального оружия, борьба с коррупцией и обеспечение инклюзивности.

Одним из основных документов, предоставляющим информацию о результатах деятельности мирового сообщества в процессе достижения ЦУР, является Глобальный отчет об устойчивом развитии (Global Sustainable Development Report). В 2015 г. страны-члены ООН приняли решение о том, что для информационного обеспечения дискуссий по поводу достижения ЦУР в рамках Генеральной Ассамблеи ООН, необходимо раз в четыре года предоставлять доклад, который будет готовиться Независимой группой ученых, назначенной Генеральным секретарем. Также было принято решение, что в состав Группы войдут 15 экспертов, представляющих различные слои населения, научные дисциплины и учреждения, тем самым обеспечив географический и гендерный баланс. Всего по состоянию на августа 2024 г. представлено два Отчета: так, первый Отчет об устойчивом развитии, подготовленный Независимой группой ученых, был представлен в 2019 г. В 2023 г. был представлен второй Отчет об устойчивом развитии под названием «Времена кризиса, времена перемен: наука для ускорения преобразований в целях устойчивого развития» [17].

В Отчете об устойчивом развитии, опубликованном в 2023 г., прогресс в достижении ЦУР оценен по нескольким показателям, первым из которых является «Расстояние до цели» (Distance from target), который оценивает расстояние до целевых показателей 2030 г. по состоянию на 2023 г., где 1 означает «очень далеко от цели», 2 – «далеко от цели», 3 – «умеренное расстояние до цели», 4 – «близко к цели», 5 – «цель достигнута или почти достигнута». Так, по индикаторам 16.1.1 Сокращение количества убийств;

16.3.2 Сокращение числа заключенных, которым не вынесен приговор расстояние до цели находится на уровне 2, а по показателю 16.a.1 Увеличение национальных институтов защиты прав человека – на уровне 3.

Вторым показателем, оценивающим прогресс в достижении ЦУР, согласно данному Отчету, является «Тренд в прогрессе достижения ЦУР» (Trend of SDG progress). Так, по индикатору 16.1.1 Сокращение количества убийств наблюдается «ограниченный или нулевой прогресс» (limited or no progress), по показателю 16.3.2 Сокращение числа заключенных, которым не вынесен приговор зафиксировано «ухудшение» (deterioration), а по показателю 16.a.1 Увеличение национальных институтов защиты прав человека – «достаточный прогресс, но необходимо ускорение» (fair progress but acceleration needed).

Третьим показателем, по которому оценивается текущее состояние прогресса в достижении ЦУР по определенным индикатором, является «Изменение тренда в прогрессе достижения ЦУР между 2020 и 2023 гг. (Change in Trend of SDG Progress between 2020 and 2023) по индикатору 16.1.1 Сокращение количества убийств отмечается обратная тенденция, по показателям 16.3.2 Сокращение числа заключенных, которым не вынесен приговор, 16.a.1 Увеличение национальных институтов защиты прав человека – изменений по сравнению с предшествующим периодом не было.

В отчете отмечается, что на данный момент в мире наблюдается самый высокий уровень вооруженных конфликтов на государственной основе, наблюдаемых с 1945 года. Так, по состоянию на конец 2020 г., около 2 млрд человек жили в странах, затронутых вооруженными конфликтами. В 2021 г. число людей, подвергшихся насильственному перемещению, достигло наивысшего уровня за всю историю наблюдений: число насильственно перемещенных лиц составило 89,3 млн человек, из них 27,1 млн беженцев и 53,2 млн внутренне перемещенных лиц. Конфликты вынуждают людей экстренно покидать свои дома, что приводит к трагическим последствиям: 2021 год стал самым смертоносным годом для мигрантов с 2017 г., в 2021 г. погибли более 6000 беженцев, путь которых зачастую проходил по опасным маршрутам [17].

Помимо этого, сильную обеспокоенность среди мирового сообщества вызывает как наблюдаемая тенденция увеличения числа вооруженных конфликтов

на государственной основе, так и растущее количество негосударственных конфликтов. Предполагается, что к 2030 г. до 75% крайне бедных людей в мире будут жить в условиях, характеризующихся нестабильностью, вооруженными конфликтами и высоким уровнем насилия, что в совокупности значительно снижает эффективность предпринимаемых мер по искоренению крайней нищеты.

Авторы Отчета подчеркивают, что насильственные конфликты не только препятствуют устойчивому социально-экономическому развитию человечества и подрывают безопасность, но и уничтожают природный капитал и материальные ресурсы, а также ведут к тому, что частные и государственные финансовые ресурсы перетекают в сферу вооруженных конфликтов. Примечательно, что в 2021 г. общемировые военные расходы впервые превысили 2 трлн долл. США.

По мнению авторов, особенно сильное разрушительное влияние на текущий прогресс в достижении ЦУР 16 оказывает вооруженный конфликт на Украине. Так, согласно Отчету, помимо значительного числа военных потерь, по состоянию на январь 2023 г., были убиты около 7000 человек из числа гражданского населения, ранения получили около 11000. Число беженцев по официальным данным составляет более 8 млн, большинство из которых – женщины и дети, помимо этого, в стране насчитывается 5,5 млн внутренне перемещенных лиц, что в совокупности формирует одну из наиболее серьезных кризисных ситуаций в мире по числу беженцев и внутренне перемещенных лиц. Согласно Отчету, кроме конфликта на Украине, к наиболее разрушительным относятся конфликты в Афганистане, Эфиопии, Венесуэле, Сахельском регионе Африки и др.

Помимо вооруженных конфликтов, существенный ущерб процессу достижения ЦУР в глобальном измерении нанесла пандемия COVID-19, нивелируя успехи международного сотрудничества за последние несколько лет [27]. Пандемия ухудшила уже существующую социально-экономическую нестабильность и неравенство, что, в свою очередь, вызвало рост уровня преступности и незаконной деятельности, тем самым ослабив эффективность правовых институтов. Во время восстановления после разрушительных последствий пандемии COVID-19, было зафиксировано нерациональное распределение ресурсов, в особенности

медицинского оборудования и медикаментов, а также коррупция в процессе распределения необходимых для восстановления финансов.

Вышеупомянутые проблемы подчеркивают то, насколько далеко текущие показатели достижения ЦУР 16 находятся от заявленных целевых показателей. Согласно Глобальному отчету об устойчивом развитии, в среднем лишь 16% ЦУР будут достигнуты в глобальном масштабе к 2030 году, а остальные 84% демонстрируют ограниченный прогресс или даже обратное движение. На глобальном уровне прогресс в достижении ЦУР остается неизменным с 2020 года, особенно отстают ЦУР 2 (Нулевой голод), ЦУР 11 (Устойчивые города и сообщества), ЦУР 14 (Жизнь под водой), ЦУР 15 (Жизнь на земле) и ЦУР 16 (Мир, справедливость и сильные институты) [14]. Что касается прогресса по достижению ЦУР 16 в целом, авторы считают, что достижению данной цели в первую очередь препятствуют нестабильность, конфликты и войны. При этом, в Отчете подчеркивается, что ЦУР 16 является основополагающей для всех остальных ЦУР, поскольку они опираются на мирное и инклюзивное мировое сообщество, в котором у всех есть доступ к правосудию. Цель 16 следует рассматривать как неотъемлемый фактор, способствующий достижению других Целей. Она является важным условием для успешного перехода мировой экономики к устойчивому развитию. С другой стороны, отсутствие необходимой институциональной инфраструктуры и продолжающиеся и вновь возникающие насильственные конфликты во многих частях мира значительно сдерживают достижение всех Целей устойчивого развития в совокупности.

Исследование

В Глобальном докладе о достижении прогресса по показателям ЦУР 16: призыв к действию для обеспечения мира, справедливости и инклюзивности (Global progress report on Sustainable Development Goal 16 indicators: a wake-up call for action on peace, justice and inclusion), подготовленном Управлением ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (United Nations Office on Drugs and Crime), Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), Программой развития ООН (United Nations Development Programme), опубликованном в сентябре 2023 г., подчеркивается, что наблюдается либо стагнация, либо же и вовсе отрицательные результаты в области борьбы с насилием, обеспечения равного повсеместного доступа к правосудию, инклюзивного управления и сокращения числа вооруженных конфликтов [15].

Несмотря на прогресс в обеспечении доступности и прозрачности данных по показателям ЦУР 16, отмечается, что с 2020 года достигнутый прогресс застыл или пошел на спад. Например, в 2022 году было зафиксировано рекордно высокое число убийств за последние 20 лет, а также наблюдался беспрецедентный рост числа смертей среди гражданского населения в результате возникших или уже существующих, продолжающихся военных конфликтов (табл.1). Помимо этого, структурное неравенство и новые вызовы ложатся все большим бременем на правозащитные институты: число заключенных в мире вновь увеличилось, а число убийств – возросло, среди них значительно выросло число убийств правозащитников и журналистов.

Таблица 1

ЦУР 16: ключевые положительные и отрицательные результаты

Положительные результаты	Отрицательные результаты
Рост количества стран, принявших законы, согласно которым гарантируется доступ общественности к информации	В 2021 г. было зафиксировано рекордно высокое число убийств за последние 20 лет
Сокращение числа детей в возрасте до 5 лет, не зарегистрированных при рождении	В 2022 г. впервые с 2015 г. был зафиксирован рост числа погибших ввиду вооруженных конфликтов гражданских лиц
Рост количества независимых национальных институтов защиты прав человека (НПЗУ)	Число выявленных жертв торговли людьми снизилось на фоне снижения эффективности мер по борьбе с торговлей людьми и способности идентифицировать жертв

Источник: составлено автором по материалам Global progress report on Sustainable Development Goal 16 indicators: a wake-up call for action on peace, justice and inclusion <https://www.undp.org/publications/global-progress-report-sustainable-development-goal-16-indicators-wake-call-action-peace-justice-and-inclusion>

Также в Докладе отмечается, что 8 лет назад, когда в 2015 г. были сформулированы все Цели устойчивого развития ООН, то по ЦУР 16, направленной на создание инклюзивного, справедливого и мирного общества, отсутствовали необходимые данные для того, чтобы отслеживать прогресс. В 2023 г. впервые появились данные по всем показателям цели 16, хотя по некоторым странам данные по-прежнему ограничены, и для расширения доступности данных необходимо осуществление дополнительных инвестиций (табл.2). Авторы отмечают, что сегодня мы располагаем большим количеством данных по цели 16, чем когда-либо прежде.

В среднем по всем задачам ЦУР 16 только 40% стран представили данные хотя бы за один год с 2015 года, что существенно ограничивает объем информации, которую можно было бы использовать для анализа прогресса в достижении ЦУР 16. Однако географический охват остается недостаточным: менее 50% от 193 стран предоставляют данные по нескольким целям, в том числе по ЦУР 16, которые представляется возможным сопоставить на международном уровне. Несмотря на то, что еще больше данных необходимо собрать, уже становится ясно, что для достижения положительного прогресса по ЦУР 16 необходимо принятие срочных мер.

Таблица 2

Основные результаты по Индикаторам ЦУР 16 на 2023 г.

Индикаторы ЦУР 16	Ключевые результаты по состоянию на 2023 г.
16.1 Добиться существенного сокращения всех форм насилия и связанных с ними показателей смертности	Насилие вряд ли удастся сократить вдвое к 2030 г. В 2021 г. число убийств достигло наивысшего значения с 2000 г. С 2015 г. число смертей в результате вооруженных конфликтов значительно сократилось, однако увеличение более чем на 50% числа смертей в результате вооруженных конфликтов среди гражданского населения в период с 2021 по 2022 г. подрывает достижение ЦУР 16.
16.2 Остановить жестокое обращение, торговлю, эксплуатацию людей и положить конец насилию в отношении детей и их пыткам;	Прогресс по данному показателю фактически отсутствует: каждый второй ребенок в странах, предоставивших данные, подвергается физическому насилию. Дети, ставшие жертвами торговли людьми, в два раза чаще подвержены физическому насилию, чем взрослые жертвы.
16.3 Поощрять верховенство закона на национальном и международном уровнях и обеспечивать равный повсеместный доступ к правосудию	Прогресс по данному показателю является крайне незначительным. 30% от общего числа заключенных в мире относятся к категории лиц, которым еще не вынесен приговор, переполненность тюрем наблюдается в половине стран.
16.4 Существенно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, усилить меры по взысканию и возвращению похищенных активов и осуществлять борьбу со всеми формами организованной преступности	Принимаемые действия по уменьшению и мониторингу незаконных потоков оружия остаются ограниченными. В период с 2016 по 2021 гг. государствам-членам ООН удалось отследить в среднем лишь 33% потенциально отслеживаемого оружия. Те немногие страны, где были измерены элементы незаконных финансовых потоков, свидетельствуют о том, что доля таких потоков, связанных с наркотрафиком, может быть значительной и даже превышать стоимость экспорта агрокультур. Основной проблемой является недостаточность данных, которые могли бы пролить свет на тенденции в организованной преступности в целом.
16.5 Существенно уменьшить коррупцию и взяточничество во всех их проявлениях	Коррупция и взяточничество остаются проблемой, распространенной по всему миру. Число случаев взяточничества, о котором сообщают юридические лица, как правило, ниже, чем в случае физических лиц, что, предположительно вызвано занижением данных. При этом размер взятки, выплачиваемых компаниями, потенциально гораздо больше. За период с 2015 по 2021 гг. 20% частных лиц сообщили о том, что они давали взятку государственному служащему или получали просьбу о взятке от государственных служащих, при этом для компаний показатель составил 13%.
16.6 Обеспечить создание эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях	По данному индикатору присутствует существенный недостаток данных. Отклонения утвержденного государственного бюджета от фактических показателей растут после значительного снижения, наблюдавшегося с 2015-2019 гг. В некоторых странах в период с 2020 по 2021 гг. отклонения утвержденного государственного бюджета составили почти 10%. В 2022 году несколько стран представили отчетность, но имеющихся данных недостаточно для оценки прогресса в области удовлетворенности граждан государственными услугами.
16.7 Обеспечить ответственное, инклюзивное, партисипативное и представительное принятие решений на всех уровнях	По данному индикатору присутствует существенный недостаток данных. На государственной службе в 101 стране, которые предоставили данные, женщины по-прежнему недостаточно представлены: их доля составляет 0,86, что означает, что в среднем на каждые 86 женщин, трудящихся на государственных должностях, приходится 100 женщин трудоспособного возраста. Повсеместно во всем мире женщины недостаточно представлены на высших должностях и чрезмерно представлены на низших уровнях принятия решений.

16.8 Увеличить участие развивающихся стран в институтах глобального управления	Представительство развивающихся странах в МВФ и МФК по-прежнему не является достаточным: показатель остался неизменным по сравнению с 2022 г., на долю развивающихся стран так же приходится менее 40% голосующих прав по состоянию на 2023 г., при этом среди всех членов на эти страны приходится 75%.
16.9 К 2030 году обеспечить правовую идентичность для всех, включая регистрацию рождения	Почти 25% родившихся в 2022 г. детей в мире не были зарегистрированы. Определенные положительные результаты все же имеются: доля детей, рождение которых было зарегистрировано, увеличилась с 71,2% в 2016 г. до 77,2% в 2022 году.
16.10 Обеспечить доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями	Наблюдаются как положительные, так и отрицательные результаты. Число убийств правозащитников, журналистов и деятелей профсоюзов в 2022 г. существенно выросло до рекордного значения, равного 448. Также зафиксировано увеличение среднего значения правозащитников, журналистов и деятелей профсоюзов, убиваемых ежедневно, и составило 1,2. Среди положительных результатов отмечается увеличение числа стран, принявших законы, направленные на гарантирование доступа общественности к информации: по сравнению с 2015 г. их количество увеличилось на 30%.
16.A Развивать национальные институты, в том числе в рамках международного сотрудничества, на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, направленные на предотвращение насилия и борьбу с терроризмом и преступностью	Интерес в создании или укреплении НПЗУ сохранялся по всему миру: с 2018 по 2022 гг. темп роста НПЗУ составил 2,4%, однако в 6 из 10 стран мира по-прежнему нет НПЗУ, соответствующих Парижским принципам
16.B Содействовать соблюдению недискриминационных законов и политики, способствующей достижению целей устойчивого развития	Дискриминации подвергался каждый шестой человек по всему миру, при этом расовая дискриминация – наиболее распространенная форма. При этом женщины сообщали о случаях дискриминации по половому признаку или семейному статусу в два раза чаще, чем мужчины. Что касается людей с ограниченными возможностями, то 30% опрошенных заявили о случаях дискриминации.

Источник: составлено автором по материалам Global progress report on Sustainable Development Goal 16 indicators: a wake-up call for action on peace, justice and inclusion <https://www.undp.org/publications/global-progress-report-sustainable-development-goal-16-indicators-wake-call-action-peace-justice-and-inclusion>

Опубликованный в 2023 г. первый совместный Глобальный доклад о достижении прогресса по показателям ЦУР 16 стал тревожным сигналом к действию по активизации усилий в направлении достижения справедливости, мира и сильных правовых институтов. По состоянию на 2023 г., прогресс в реализации Повестки дня на период до 2030 года суммарно по всем ЦУР сильно отставал от графика, а прогресс в достиже-

нии ЦУР 16 выделялся крайне низкими темпами. По некоторым показателям наблюдался даже регресс.

В июле 2024 г. был опубликован второй совместный Глобальный доклад о достижении прогресса по показателям ЦУР 16 под названием «На перепутье: срыв или прорыв в достижении мира, справедливости и сильных институтов», ключевые результаты которого представлены в табл. 3.

Таблица 3

Основные результаты по индикаторам ЦУР 16 на 2024 г.

Индикаторы ЦУР 16	Ключевые результаты по состоянию на 2024 г.
16.1 Добиться существенного сокращения всех формы насилия и связанных с ними показателей смертности	С 2015 по 2022 гг. мировой уровень убийств снизился всего на 5%, что не позволяет достичь цели – сократить мировой уровень убийств на 50% к 2030 году. При этом, глобальный уровень убийств среди женщин снизился лишь на 2,6% за 2015-2022 гг. По оценкам, общемировой уровень убийств к 2030 г. будет на 13% меньше, чем в 2015 г. Наиболее высокий уровень убийств сохраняется в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. В период с 2022 по 2023 год число погибших в вооруженных конфликтах гражданских лиц увеличилось на 72%, что является максимально высоким показателем с 2015 г.
16.2 Остановить жестокое обращение, торговлю, эксплуатацию людей и положить конец насилию в отношении детей и их пыткам;	Цель далека от достижения. Насилие над детьми по-прежнему широко распространено, данные за 2021 и 2022 годы свидетельствуют о глобальной тенденции роста числа задокументированных случаев детей-жертв торговли людьми, подчеркивая новые формы эксплуатации и новые модели сексуальной эксплуатации

Индикаторы ЦУР 16	Ключевые результаты по состоянию на 2024 г.
16.3 Поощрять верховенство закона на национальном и международном уровнях и обеспечивать равный доступ к правосудию	Прогресс по данному индикатору фактически отсутствует. Доля заключенных, ожидающих вынесения приговора, составляет 31 % от числа всех заключенных по всему миру, переполненность тюрем наблюдается более, чем в 60 % стран, что говорит о росте данного показателя на 10% по сравнению с предыдущим годом
16.4 Существенно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, усилить меры по взысканию и возвращению похищенных активов и осуществлять борьбу со всеми формами организованной преступности	Главным препятствием для отслеживания незаконных потоков оружия является недостаточность данных. Однако за период с 2016 по 2022 год в 29 странах, по которым имеются данные, было успешно отслежено около 45% огнестрельного оружия, что свидетельствует об увеличении на 13% по сравнению с предыдущим годом. Те немногие страны, где были измерены элементы незаконных финансовых потоков, свидетельствуют о том, что доля таких потоков, связанных с наркотрафиком, может быть значительной и даже превышать стоимость экспорта агрокультур. Основной проблемой является недостаточность данных, которые могли бы пролить свет на тенденции в организованной преступности в целом.
16.5 Существенно уменьшить коррупцию и взяточничество во всех их проявлениях	Как и в предыдущем году, распространенность взяточничества значительно варьируется в зависимости от региона. Так, в 2023 г. ежегодная распространенность взяточничества в странах, по которым предоставлены данные, составляла в среднем 29,7 % в Океании и 26,0 % в странах Африки южнее Сахары, в Европе и Северной Америке этот показатель составил 10,8 %. За период с 2010 по 2023 гг. около 20% частных лиц сообщили о том, что они давали взятку государственному служащему или получали просьбу о взятке от государственных служащих, при этом для компаний показатель составил около 13%. Необходимо отметить, что в целом в мире наблюдается умеренное снижение уровня взяточничества, в среднем по всем уровням национального дохода.
16.6 Обеспечить создание эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях	Данные, собранные по 173 странам за период 2008-2022 годов, показывают, что в среднем почти 50% стран демонстрируют менее чем 5%-ые отклонения в исполнении бюджета, 30% стран отклоняется в пределах 5-10%, а остальные страны демонстрируют отклонения свыше 10 процентов. Что касается индикатора 16.6.2, отображающего уровень населения, удовлетворенного качеством государственных услуг, то несмотря на значительные общемировые усилия, в 2024 году доступность сопоставимых данных, оценивающих опыт и удовлетворенность людей основными государственными услугами, остается ограниченной и фрагментарной, что лишает возможности отследить прогресс.
16.7 Обеспечить ответственное, инклюзивное, партисипативное и представительное принятие решений на всех уровнях	Рост доли женщин на руководящих постах в парламенте по-прежнему происходит медленно, хотя и стабильно. Во всем мире женщины составляют 23,8% спикеров парламентов, что не соответствует общей доли женщин в парламентах, равной 26,9%.
16.8 Увеличить участие развивающихся стран в институтах глобального управления	Представительство развивающихся стран в МВФ и МФК по-прежнему не является достаточным: показатель остался неизменным по сравнению с 2022 г., на долю развивающихся стран так же приходится менее 40% голосующих прав по состоянию на 2023 г., при этом среди всех членов на эти страны приходится 75%.
16.9 К 2030 году обеспечить правовую идентичность для всех, включая регистрацию рождения	В 2023 г. наблюдался очевидный прогресс по данному показателю: число детей в возрасте до 5 лет, рождение которых не было зарегистрировано, сократилось с 25 до 20% по сравнению с предыдущим годом.
16.10 Обеспечить доступ общественности к информации и защите основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями	Как и в 2022 г., наблюдается как положительная, так и отрицательная динамика. Число убийств правозащитников, журналистов и деятелей профсоюзов, в 2023 г. упало до 320 случаев с рекордно высокого значения прошлого года, равного 448. Однако в зонах вооруженных конфликтов резко возросло количество убитых журналистов и прочих работников СМИ - 40 человек, что означает перелом тенденции, наблюдавшейся с 2017 г. Зафиксирован умеренный рост количества стран, которые гарантируют доступ общественности к информации на законодательном уровне, их число составляет 138.

Индикаторы ЦУР 16	Ключевые результаты по состоянию на 2024 г.
16.А Развивать национальные институты, в том числе в рамках международного сотрудничества, на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, направленные на предотвращение насилия и борьбу с терроризмом и преступностью	В 2023 году в мире продолжался устойчивый прогресс в создании или укреплении таких институтов: число стран, в которых НПЗУ отвечают международным стандартам, за 8 лет выросло на 23%. Однако прогресс наблюдался лишь в Восточной и Юго-Восточной Азии, в Европе же наблюдается обратная ситуация. Что касается представительства молодых людей в парламенте (возраст до 45 лет), то их доля мест в парламенте значительно ниже, чем их доля в структуре населения. Анализ данных из 126 стран показывает, что достижение гендерного паритета в сфере занятости на государственной службе далек от желаемого результата. Женщины по-прежнему недопредставлены в государственных учреждениях: их доля составляет 0,8, что означает, что в среднем на каждые 80 женщин, занятых на государственной службе, приходится 100 женщин трудоспособного возраста. Необходимо отметить, что наблюдается обратная тенденция: в предыдущем году уровень составлял 0,86. При этом, соотношение женщин на низших уровнях руководящих должностей составляет 1,48, а на высших государственных должностях - 0,84, что вновь подтверждает наличие «стеклянного потолка» для женщин, что ограничивает их карьерные возможности на государственной службе. Нехватка данных остается существенной проблемой для оценки прогресса по данному индикатору: так, например, лишь 78 стран предоставили данные о числе женщин-судей. Еще сложнее обстоит ситуация с индикатором 16.7.2, позволяющим оценить долю населения, считающую, что процесс принятия решений в стране является инклюзивным и оперативным, данные по данному индикатору предоставили лишь 6 стран.
16.В Содействовать соблюдению недискриминационных законов и политики, способствующей достижению целей устойчивого развития	Как и в предыдущем 2022 г., дискриминации подвергался каждый шестой человек по всему миру, при этом расовая дискриминация – наиболее распространенная форма. При этом женщины сообщали о случаях дискриминации по половому признаку или семейному статусу в два раза чаще, чем мужчины. Что касается людей с ограниченными возможностями, то 30% опрошенных заявили о случаях дискриминации.

Источник: составлено автором на основе 2nd Global Progress Report on SDG 16 Indicators <https://www.undp.org/publications/2nd-global-progress-report-sdg-16-indicators>

Обобщая вышеупомянутые данные, можно сделать вывод о том, что по состоянию на 2023 год из 12 целей ЦУР 16, маловероятно, что хотя бы одну из них удастся достигнуть к 2030 г.[8] Только две из задач ЦУР 16 - регистрация рождений и национальные права человека – демонстрируют признаки прогресса, в то время как по пяти задачам ЦУР 16 даже наблюдается отрицательная динамика: мир и насилие; дети; верховенство закона и доступ к правосудию; основные свободы; дискриминация. Особое беспокойство вызывает застопорившийся прогресс в достижении целей, связанных с обеспечением мира и безопасности. Остальные же пять целей мало изменились с момента их принятия.

В процессе анализа результатов достижения ЦУР 16 необходимо обратить внимание на проблему анализа данных. Как мы уже отмечали ранее, для оценки прогресса в достижении ЦУР 16 существует 12 задач и 24 конкретных индикатора. Однако эти показатели сопряжены с рядом проблем. Официальные показатели берутся из национальных статистических систем, но безусловно, не все национальные статистические службы являются обязательно надежными,

поскольку основные принципы использования данных, такие как подотчетность, доступность, точность, совместимость, актуальность и интерпретируемость, не всегда соблюдаются, как отмечает Статистический отдел ООН. Существуют также проблемы, связанные с методологией и доступностью данных. Хотя некоторые показатели весьма конкретны, регулируются международными стандартами и регулярно публикуются большинством стран, другие же не имеют установленной методологии и не публикуются странами на регулярной основе. Помимо этого, для некоторых показателей ЦУР 16 методологии для сбора данных все еще разрабатываются или были завершены только недавно. Так, например, ЮНЕСКО является учреждением-кастодианом показателя 16.10.2, но методология для данного показателя была разработана только в 2019 году, затем же ЮНЕСКО вносила значительные изменения в свою методологию в 2020 и 2021 годах, а в 2022 стал первым годом, когда была применена используемая в предыдущем году методология. Это подтверждается данными, опубликованными Диаграмма прогресса в достижении Целей устойчивого развития Организации Объединенных

Наций на 2023 год, в которой ЦУР 16 занимает второе место по количеству целей, по которым «недостаточно данных» - 42% (при этом наибольшее число задач, по которым недостаточно данных, приходится на цель 11 – 60%).[24].

Как и в 2023 году, авторы доклада подчеркивают важность проблемы нехватки данных для оценки прогресса в достижении ЦУР 16. Цель 16 является одной из небольшого числа ЦУР, статистические данные по которым являются крайне недостаточными. По состоянию 2024 г., лишь половина стран-членов ООН предоставила статистические данные по всем показателям ЦУР 16 как минимум за один календарный год за период с 2015 г.,[25] что значительно больше, чем 40% в цикле представления данных 2023 года. Это значительное достижение, если учесть, что доля стран, предоставивших данные до декабря 2019 года, составляла всего 22,7%. Несмотря на прогресс, достигнутый за последние пять лет, постоянная нехватка данных по-прежнему препятствует разработке и принятию необходимых мер, которые могли бы поспособствовать ускорению прогресса в достижении ЦУР 16. В Отчете об устойчивом развитии, опубликованном в июле 2024 г. (Sustainable Development Report: The SDGs and the UN Summit of the Future) впервые представлены профили каждого государства-члена ООН, который отражает текущие результаты и тенденции по ЦУР и их индикаторам. В связи с этим необходимо обратить внимание на тот факт, что в Отчете отсутствуют какие-либо комментарии относительно ситуации с прогрессом в достижении ЦУР в спорных территориях, таких как Тайвань, Косово, Южная Осетия, Абхазия и т.д. В существующей методологии крупнейшей в мире базы знаний о ЦУР, которой является Сеть решений в области устойчивого развития ООН (the UN Sustainable Development Solutions Network, SDSN), публикующая Отчет об устойчивом развитии, отсутствуют какие-либо комментарии относительно методологии анализа данных в странах со спорными территориями, также, как и в Глобальном отчете по устойчивому развитию, публикуемом Независимой Группой Ученых, что еще раз подчеркивает необходимость комплексного подхода к решению проблемы нехватки данных, необходимых для анализа прогресса в достижении ЦУР 16.

Для достижения цели исследования, необходимо проанализировать финансовые аспекты деятельности мирового сообщества

по достижению ЦУР. Для этого необходимо обратить внимание на статьи расходов бюджетов стран-членов ООН. В качестве примера нами были выбраны страны-лидеры SDG-рэнкинга, ранжирующего страны-члены ООН по сумме баллов, которые присваиваются в зависимости от процента достижения ЦУР страной. Результат, равный 100 баллам, обозначает, что все ЦУР были достигнуты. Согласно SDG-рэнкингу, публикуемому на основе данных Sustainable Development Report 2024: The SDGs and the UN Summit of the Future, лидирующие позиции занимают европейские страны: Австрия, Германия, Дания, Польша, Финляндия, Франция, Хорватия [22].

Проанализируем статьи расходов бюджетов стран-членов ЕС как глобальных лидеров, демонстрирующих наибольший прогресс относительно достижения ЦУР. ЕС и его 27 стран-членов являются крупнейшими поставщиками климатического финансирования в мире [7]. Примечательно то, что одной из крупнейших расходных статей бюджета ЕС являются расходы на климатические цели, что соответствует ЦУР 13 – Борьба с глобальным изменением климата. В сентябре 2018 года Европейская комиссия объявила о своем намерении выделить не менее 25% бюджета ЕС на период 2021-2027 гг., т.е. 320 млрд евро, на климатические цели.[1] Фактически на период 2021-2027 гг. в бюджете ЕС на климатические расходы предусмотрено 578 млрд евро, что составляет 32,6% всех расходов бюджета. В 2022 году инвестиции в климат в ЕС выросли на 9% и достигли 407 млрд евро за год [13].

За 2022 год страны-члены ЕС потратили на военную оборону почти 240 млрд евро.[4] Согласно Европейскому оборонному агентству (EDA), по сравнению с 2021 г. расходы на оборону в ЕС выросли на 6% составили рекордные 240 млрд евро, что стало восьмым годом последовательного роста расходов на оборону. Рассматривая страны по отдельности, 20 из 27 государств-членов ЕС увеличили расходы на оборону, причем в 6 из них рост составил более 10% [11]. Сюда входят средства, потраченные на приобретение оружия, операционные расходы, а также расходы на НИОКР. Почти все национальные бюджеты стран-членов ЕС увеличили военные расходы в последние годы в связи с ухудшением геополитической обстановки и планируют дальнейшее расширение в ближайшем будущем. Государства-члены ЕС не только руководствуются обязательствами НАТО, а также следуют обязательства

в рамках Постоянного Структурированного сотрудничества (PESCO): в 2017 году они договорились об увеличении оборонных бюджетов в реальном выражении на регулярной основе в качестве одного из 20 общих обязательств [10].

Что касается финансирования ЦУР 16, то оценить достаточность выделяемых финансовых ресурсов для достижения данной цели достаточно сложно ввиду нехватки релевантных данных, а также отсутствия соответствующих данной цели и ее индикаторам статей расходов в бюджетах. Недостаточность данных относительно финансирования ЦУР 16 в открытом доступе еще раз подчеркивает тот факт, что данной цели уделяется недостаточно внимания и финансирования, что полностью совпадает с позицией авторов Глобального отчета об устойчивом развитии. В качестве примера для получения приблизительной оценки с целью сравнения выделяемого на достижение ЦУР 16 финансирования с рассматриваемыми выше областями (военные расходы и борьба с глобальным изменением климата) проанализируем расходы ЕС по направлениям, частично соответствующим ЦУР 16. Так, бюджет Тематической программы по правам человека и демократии в рамках Инструмента соседства, развития и международного сотрудничества - Глобальная Европа равняется 1,511 млрд евро на период 2021-2027 годов, Программа направлена на поддержку демократии и защиту прав человека. При этом, согласно данным Программы развития ООН (ПРООН), развивающиеся страны каждый год несут убытки в размере 1,26 трлн долл. США из-за коррупции, воровства и уклонения от уплаты налогов.[19] Обращая внимание на крупнейшую статистическую базу данных ЕС Eurostat, в которой содержится статистика по отдельно взятым ЦУР, на ЦУР 16 приводится лишь один финансовый показатель – расходы на государства на судебную систему, что еще раз подчеркивает факт недостаточного финансирования ЦУР 16 [5]. Наиболее экономически эффективные меры по удовлетворению растущих потребностей человечества носят превентивный характер, например, инвестиции в снижение риска бедствий, мир и безопасность. Однако, авторы доклада «Отчет о финансировании для устойчивого развития» (Financing for Sustainable Development Report 2024) отмечают, что приоритетности таких инвестиций уделяется недостаточное внимание. Несмотря на то, что в мире происходит самое большое количество насильственных

конфликтов с 1945 года, расходы членов КСР на содействие поддержанию мира и предотвращение конфликтов в нестабильных условиях сократились до 15-летнего минимума, составив 10,8% (5,27 млрд долларов США) от общего объема ОПР в 2021 году, что подтверждает глобальную тенденцию недостаточной поддержки со стороны органов власти и частного сектора и, как следствие, нехватки финансирования для достижения ЦУР 16 [21].

Заключение

В ходе исследования были проанализированы текущие результаты мирового сообщества по достижению задач ЦУР 16, направленной на создание мирного инклюзивного сообщества, минимизацию вооруженных конфликтов, обеспечение равного повсеместного доступа к правосудию и создание эффективных инклюзивных институтов на всех уровнях. Горизонт исследования охватывает 8 лет, начиная с 2015 года, когда были приняты ЦУР, по 2023 год. В качестве источников статистических данных нами были использованы Глобальный отчет об устойчивом развитии, Глобальные доклады о достижении прогресса по показателям ЦУР 16 за 2023 и 2024 гг. Несмотря на некоторые положительные результаты, достигнутые по истечении восьми лет, к которым относятся две задачи (улучшение в части регистрации рождений и обеспечения национальных прав человека), в целом прогресс в достижении ЦУР 16 отличается крайне низкими темпами, при этом по некоторым индикаторам зафиксирована обратная тенденция. К основным факторам, препятствующим достижению ЦУР 16, относятся растущее количество вооруженных конфликтов по всему миру, сохраняющийся высокий уровень насилия, также негативное влияние оказала пандемия COVID-19. Отдельно необходимо упомянуть проблему, связанную с качеством и доступностью данных. Лишь 50% стран-членов ООН предоставили данные по всем индикаторам ЦУР 16 хотя бы за один год, помимо этого, отсутствует единая методология для сбора данных, существует разрозненность статистических подходов, применяемых странами. Также в ходе анализа статистических данных нами был сделан вывод о том, что еще одной проблемой является недостаточное финансирование. Задачи ЦУР 16, согласно статьям расходов стран, не относятся к приоритетным направлениям, в отличие от военных и климатических

расходов. Таким образом, если данная тенденция сохранится, то достижение заявленных целей в рамках ЦУР 16 к 2030 г. крайне маловероятно, поэтому мировому сообществу необходимо в кратчайшие сроки

устранить проблему качества и доступности данных, перенаправить финансовые потоки и обеспечить большую согласованность между статистическими подходами к оценке прогресса в ЦУР 16.

Литература:

1. Андропова И.В., Завьялова Е.Б. Внедрение принципов устойчивого развития в деятельность ТНК как инструмент конкурентной борьбы // Экономическая теория и хозяйственная практика: глобальные вызовы. Материалы международной конференции «Эволюция международной торговой системы: проблемы и перспективы - 2018». 25–27 октября 2018 года, Санкт-Петербург, 2019. С. 192-198.
2. Бунякова А.В., Завьялова Е.Б. ESG-инвестирование: новое слово или новый смысл? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2021. Т. 29. №. 4. С. 613-626.
3. Игнатов А.А. Международный аспект реализации ЦУР 16: роль и практические шаги Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2021. Т. 21. № 2. С. 372-387. DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-372-387.
4. Антюхова Е.А., Артеев С.П., Бахриев Б.Х. и др. Мировая политика в эпоху COVID-19 / Отв. ред. М.М. Лебедева, Д.А. Кузнецов. М., 2022.
5. Орёл А.А. Анализ зарубежного опыта в области достижения целей устойчивого развития территорий // Журнал правовых и экономических исследований. 2023. № 2. С. 227-232.
6. Современная система международной гуманитарной помощи: лучшие практики и вызовы: Материалы международной конференции (Москва, 26 октября 2016 г.) / Отв. ред. Е.Б. Завьялова, Т.П. Интигринова. М.: МГИМО-Университет, 2017.
7. ESG-трансформация как вектор устойчивого развития: В трех томах. Т. 3 / Под общ. ред. К.Е. Турбиной и И.Ю. Юргенса. М., 2022.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SECURITY: KEY CHALLENGES TO ACHIEVING SDG 16

Introduction. SDG 16, one of the 17 Sustainable Development Goals adopted by the UN General Assembly in 2015, aims to build peaceful inclusive societies for sustainable development, ensure equitable access to justice everywhere, and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. The subject of the study is characteristic features of the current progress in the realization of SDG 16 targets, as well as identifying further prospects for its achievement at the global level. The relevance of the study stems from the fact that SDG 16, like all other SDGs, is critical to ensuring a prosperous future for all humankind, yet SDG 16 is one of the goals where progress has been very slow and some indicators have regressed. The aim of the study is to analyze the available statistical data on the results of the implementation of SDG 16, to identify current obstacles to its achievement, and to characterize future prospects taking into account the current realities.

Materials and Methods. The study is based on the analysis of statistical data on the performance of the world community in the process of achieving the SDGs, such as the Global Sustainable Development

Report, the Global SDG 16 Progress Reports for 2023 and 2024.

Research results. Based on the analysis, the article offers conclusions about the main reasons that hinder progress towards SDG 16, including the persistently high level of violence, the problem of data quality and accessibility, lack of funding.

Discussion and Conclusion. The results suggest that achieving the stated goals of SDG 16 by 2030 is highly unlikely, so the global community needs to address the current funding and data quality issues as soon as possible, and to ensure greater consistency between approaches in measuring progress towards SDG 16.

Ekaterina D. Kuznetsova,
Senior Lecturer, Military Training
Centre, MGIMO University, Moscow, Russia

Anna A. Vityazeva,
Lecturer, English Language Department
№ 2, MGIMO University, Moscow,
Russia

Ключевые слова:

ESG, ЦУР 16, ЦУР, устойчивое развитие, Повестка-2030, правосудие, эффективные институты.

Keywords:

ESG, SDG 16, SDGs, sustainable development, 2030 Agenda, justice, effective institutions.

References:

1. Andronova I.V., Zav'yalova E.B., 2019. Vnedrenie principov ustojchivogo razvitiya v deyatel'nost' TNK kak instrument konkurentnoj bor'by [Introduction of sustainable development principles into TNCs' activities as a tool of competitive struggle]. *Ekonomicheskaya teoriya i hozyajstvennaya praktika: global'nye vyzovy. Materialy mezhdunarodnoj konferencii «Evoljuciya mezhdunarodnoj torgovoj sistemy: problemy i perspektivy - 2018» [Economic theory and economic practice: global challenges. Proceedings of the International Conference "Evolution of the International Trade System: Problems and Prospects - 2018]*. Saint-Petersburg, S. 192-198.
2. Bunyakova A.V., Zav'yalova E.B., 2021. ESG-investirovanie: novoe slovo ili novyj smysl? [ESG-investing: a new word or a new meaning?]. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Ekonomika [Vestnik RUDN. International Relations]*. Vol. 29. No. 4. S. 613-626.
3. Ignatov A.A., 2021. Mezhdunarodnyj aspekt realizacii CUR 16: rol' i prakticheskie shagi Rossijskoj Federacii [Implementaion of SDG 16: Russia's Role and Actions]. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnoshenija [Vestnik RUDN. International Relations]*. Vol. 21. № 2. S. 372-387. DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-372-387.
4. Antyhova E.A., Arteev S.P., Bahriev B.H. i dr., 2022. Mirovaya politika v epohu COVID-19 [Peace Policy in the Epoch of COVID-19]. *Ed. by M.M. Lebedeva, D.A. Kuznecov*. Moscow.
5. Orjol A.A., 2023. Analiz zarubezhnogo opyta v oblasti dostizhenija celej ustojchivogo razvitiya territorij [Analysis of the national policy framework for achieving sustainable development of territories]. *Zhurnal pravovyh i jekonomicheskikh issledovanij [Journal of Legal and Economic Studies]*. № 2. S. 227-232.
6. Sovremennaya sistema mezhdunarodnoj humanitarnoj pomoshchi : luchshie praktiki i vyzovy: materialy mezhdunar. konf. (Moskva, 26 oktyabrya 2016 g.). [The modern system of international humanitarian aid: best practices and challenges. Proceedings of the international conference (Moscow, October 26, 2016)]. *Ed. by E.B. Zav'yalova, T.P. Intigrinova*. Moscow: MGIMO-University, 2017.
7. ESG-transformaciya kak vektor ustojchivogo razvitiya: v trekh tomah. Tom 3 [ESG-transformation as a vector of economic development: In three volumes]. Volume 3]. *Ed. by K.E. Turbina, I.Yu. Yurgens*. Moscow, 2022.

СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИИ

Александр Боярко*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-117-124



Введение. В статье исследуются существующие механизмы адаптации трудовых мигрантов в России. На основе анализа нормативных документов и практики внедрения различных решений (от карты мигранта до специальных информационных приложений) делаются выводы об успехах, недочетах даются рекомендации по дальнейшему развитию и совершенствованию данных механизмов.

Материалы и методы. Теоретической и методологической базой исследования являются работы отечественных и зарубежных ученых, а также доклады и датасеты ведущих международных организаций, в частности Международной организации по миграции (МОМ) и Консультативного комитета по миграционной политике ЕЭК. В работе использованы элементы теории цифровой коммуникации, а также классические теории миграции. В частности, теории Эверетта С.Ли, М. Пиора, Х.Г. Дункана, В. Зелински и С.Н. Айзенштадта. Для проведения системного анализа использовались методы индукции, дедукции, обобщения, синтеза, сравнения.

Результаты исследования. В ходе проведенного исследования был произведен анализ нормативно-правовой базы, в частности, положения Указа Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы».

Кроме того, было установлено, что основными цифровыми инструментами адаптации мигрантов в российское общество выступают мобильные и интернет-приложения. Среди наиболее успешных проектов стоит отметить работу многофункциональных центров и создание электронной карты мигранта.

* **Боярко Александр Геннадиевич**, аспирант кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России
email: 419495@gmail.com
ORCID ID: 0009-0006-2159-5172

Установлено, что многие инструменты работают недостаточно эффективно. Основными причинами являются сложный юридический язык и отсутствие перевода, приложения носят разрозненный характер, отсутствуют четкие методические инструкции, имеются нормативные и технические ограничения.

Обсуждение и заключение. Все используемые сегодня инструменты и ресурсы для адаптации мигрантов в России действуют разрозненно. Важно подчеркнуть, что увеличение количества платформ и приложений не решит проблему эффективного применения цифровых технологий в этом вопросе. Необходимо создать сеть связанных друг с другом качественных ресурсов, каждый ресурс должен обеспечивать определенное направление (законодательное информирование, статус мигранта, его доступ к услугам и т.д.), чтобы при их использовании иностранный гражданин понимал актуальность предоставляемой информации и легко получал доступ к предлагаемым услугам.

Введение

Трудовая миграция охватила практически все регионы мира, причем мобильность населения растет опережающими темпами. Согласно оценке ООН, за полвека масштабы международной миграции увеличились с 3 до 35 млн человек. Миграцию можно рассматривать с двух сторон. Во-первых, это следствие глобальных проблем человечества (войны, растущее социально-экономическое неравенство, различия в уровне социально-экономического развития разных стран и регионов мира, изменение климата и другие). С другой стороны, центры концентрации мигрантов, особенно вынужденных, одновременно становятся центрами распространения бедности, антисанитарии и ксенофобии, связанной, в первую очередь, с обострением конкуренции на национальных рынках труда. Кроме того, нельзя умолчать о такой особенности трудовой миграции, как несоблюдение равных условий труда для местных работников и мигрантов.

По мере увеличения миграционных потоков и усложнения проблем, вызываемых международной трудовой миграцией, усложняются и варианты их решения. Система международного регулирования все больше отстает от текущих потребностей мирового рынка рабочей силы, особенно в условиях современного политического кризиса.

В этой связи изучение существующих механизмов адаптации трудовых мигрантов и восполнение пробелов с учетом лучшего международного опыта представляется крайне актуальным.

Исследование

В России с начала 2000-х гг. последовательно осуществлялись три концепции миграционной политики, которые были определены нормативно-правовыми документами федерального уровня. В настоящее время миграционная политика России осуществляется согласно положениям Указа Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы»¹. В п. 3 указано, что миграционная политика будет осуществляться с учетом требований Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации.

Что касается механизмов адаптации, то этому вопросу посвящен п. 23 Концепции, в нем определены три основных направления миграционной политики, которые направлены на создание условий для адаптации иностранных граждан:

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // СПС КонсультантПлюс.

- Социально-культурное направление: включает меры по обеспечению доступа иностранных граждан к социальным услугам, образованию, здравоохранению, жилищному обеспечению и социокультурной интеграции, при этом необходимо учитывать культуру и обычаи страны их происхождения, их возраст, уклад жизни и др.

- Юридическое направление: нацелено на обеспечение законности и защиты прав иностранных граждан, включая упрощение процедур получения разрешительных документов, обеспечение правовой информации и консультаций, предоставление правовой помощи, а также оформление личных документов с целью пресечения маргинализации и формирования этнических анклавов.

- Трудовое направление: предусматривает разработку механизмов для участия иностранных граждан на российском рынке труда, включая создание рабочих мест, обучение и переквалификацию, а также защиту их прав и интересов, в частности, по вопросам уровня доходов. В настоящем исследовании особый интерес представляет именно это направление.

Что касается цифрового характера современной адаптационной политики России, преимущественно в качестве инновационного технологического инструмента по ускоренной интеграции мигранта в российское сообщество выступают мобильные и Интернет-приложения. Они в большей степени направлены на оказание помощи трудовым мигрантам в получении оперативной информации о потенциальных рабочих местах, о процессе оформления на работу и их статусе пребывания в стране. Так, например, существует Интернет-ресурс для мигрантов под названием «адаптациямигрантов.рф». На данной площадке можно узнать контактные данные и адреса всех государственных и некоммерческих организаций, предоставляющих те или иные услуги мигрантам: обучение русскому языку, консультации, помощь в поиске жилья, регистрация и т.д. Также на площадке представлены ссылки на сайты и приложения для мигрантов: обучение русскому языку, консультации, помощь в поиске жилья, регистрация и т.д. Стоит отметить, что по данным площадки

в России существует всего шесть официальных центров помощи мигрантам: по социальной помощи, адаптации и консультационной направленности всего 3 учреждения (Республика Татарстан, Свердловская область, Республика Дагестан), 2 учреждения с услугами обучения русскому языку, истории, культуры и законодательства (Костромская область), 1 учреждение по вопросам оформления патента и сопутствующих документов (Республика Карелия). Также на площадке представлены ссылки на сайты и приложения для мигрантов: из 9 ссылок 4 направлены на оказание помощи соотечественникам в переселении в российские регионы из-за рубежа, 1 приложение предлагает онлайн-консультации врачей, юристов и социальных работников, 2 приложения направлены на предоставления мигрантам актуальной информации по различным направлениям, 1 приложение позволяет записаться на оформление патента, 1 приложение является информационным ресурсом МИД России. На площадке также даны контактные данные других консультационных центров и многофункциональных центров помощи мигрантам².

Стоит отметить, что с данной площадкой сотрудничают все регионы, однако разница между количеством некоммерческих и государственных учреждений, указанных от регионов на данной площадке, крайне велика: наибольшее количество таких учреждений зарегистрировано в Республике Дагестан (30 учреждений), Саратовская область (20 учреждений), Республика Саха (Якутия) (12 учреждений) и Москва и Московская область (10 учреждений)³. То есть сам ресурс является местом общего сбора информации о контактных данных тех площадок, сайтов, приложений и учреждений, которые уже в свою очередь имеют узконаправленную специфику деятельности по вопросу адаптации иностранных граждан.

В мае 2024 года на форуме «Экономика данных» замглавы Минцифры РФ Олег Качанов объявил о том, что в скором времени для иностранных граждан будет создано мобильное приложение мигранта, которое позволит получать положенные услуги в электронном виде⁴.

² Сайт адаптации мигрантов в РФ. URL: <https://адаптациямигрантов.рф> (дата посещения: 12 мая 2023 г.)

³ Там же.

⁴ <https://m.business-gazeta.ru/news/633436>

В настоящее время в каждом регионе имеется свой Многофункциональный миграционный центр. Рассмотрим в качестве примера центр в Москве. Многофункциональный миграционный центр в Москве предоставляет широкий спектр услуг, связанных с миграционными процессами и правовым статусом иностранных граждан. Почти все из предлагаемых услуг являются «электронными», то есть запрос на их реализацию можно подать на самом сайте, в случае, связанном с оформлением документов нужно только прийти в назначенный срок в место выдачи оригиналов документов⁵.

Одной из основных задач работы центра являются консультации и информационная поддержка: предоставление подробной информации и ответов на вопросы о миграционном законодательстве России, об этапах процедуры получения разрешительных документов на пребывание и работу для иностранных граждан, а также о других связанных вопросах.

Через центр осуществляется подача документов и оформление разрешений: помощь в подаче необходимых документов и процедуре оформления разрешений на пребывание, работу, воссоединение семьи и других миграционных документов;

Также в обязанности сотрудников центра входит регистрация иностранных граждан: оказание помощи в процессе регистрации иностранных граждан по месту пребывания или прописки в соответствии с требованиями миграционного законодательства; помощь в переводах и нотариальное заверение: предоставление услуги по переводу документов на официальные языки и их нотариальному заверению, что может потребоваться для миграционных процедур.

Отдельное место занимает консультирование и помощь в социальной адаптации: предоставление консультаций и помощь в адаптации иностранных граждан к жизни в новой стране, включая вопросы образования, здравоохранения, социального обеспечения и другие социально-бытовые аспекты.

Как уже говорилось, в этой сфере удалось достигнуть высокой степени цифровиза-

ции. Создано приложение Многофункционального центра России, представленное по Москве и Московской области. С помощью этого приложения мигрант может отслеживать статус своих разрешительных документов на работу и пребывание в России, а также проходить онлайн-тестирование и подготовку на знание русского языка⁶.

Следующим значимым шагом цифровой адаптационной политики стал пилотный проект электронной карты трудового мигранта (ЭКТМ), о реализации которой было заявлено на экономическом форуме ПМЭФ в 2021 г. Вначале карта выдавалась только иностранным гражданам, получившим патент и временно осуществляющим трудовую деятельность на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. ЭКТМ представляет собой сочетание банковской карты, с помощью которой трудовой мигрант может отправлять накопленные деньги в страну происхождения, и ID-карты, на котором расположен специальный чип, содержащий всю основную информацию о мигранте. При этом все еще требуется наличие патента и зеленой карты мигранта [3]. С 2024 г. карта мигранта должна работать по всей территории России. Такая карта обеспечивает возможность проведения проверок статуса иностранцев в режиме реального времени. Она также используется для осуществления различных юридических действий в России, включая получение государственных, банковских, финансовых и других услуг. Кроме того, иностранцы смогут получить квалифицированную электронную подпись, а также быстрый доступ к своему личному кабинету⁷.

Хотя описанные решения успешно реализованы и продуктивно работают, все же не все площадки функционируют в должной степени. Далее приводятся примеры и причины того, почему цифровые технологии ограничено и неэффективно используются иностранными гражданами.

1. На официальном сайте ГУ МВД России по городу Москве представлен раздел, посвященный вопросам миграции, который предлагает обширную информацию и ресурсы. В этом разделе можно найти

⁵ Многофункциональный миграционный центр Москвы. URL: <https://mc.mos.ru> (дата посещения: 12 мая 2023 г.)

⁶ Фонд науки. URL: <http://фонд-науки.рф/images/260720/6.pdf> (дата посещения: 13 сентября 2023 г.)

⁷ <https://mc.mos.ru/info/insurance>

активные ссылки на разнообразные документы и нормативные акты⁸, а также получить контактные данные информационных центров и служб, осуществляющих официальную деятельность⁹.

Однако, одним из недостатков данного ресурса является отсутствие четко структурированного плана действий для иностранных граждан в зависимости от их статуса. В итоге каждый, кто хочет въехать на территорию Российской Федерации, вынужден самостоятельно искать необходимую информацию на различных приемных страницах, чтобы найти нужные инструкции. Это также затрудняется тем, что многие иностранцы плохо владеют русским языком.

Кроме того, ресурс не обладает пользовательским интерфейсом, способным обеспечить возможность удобного взаимодействия пользователя с системой в режиме онлайн. Текст на сайте имеет нормативно-правовой характер, что затрудняет его понимание даже для многих россиян, особенно для тех, у кого нет высшего образования, а особенно высшего юридического.

2. На официальном сайте Госуслуг имеется специальный раздел, посвященный иностранным гражданам, где предоставляется полный перечень сервисов, услуг и контактов, которые могут оказаться полезными для данной категории лиц. Информация, представленная на сайте Госуслуг для иностранных граждан, не имеет четкой структуры, что мешает пользователям определиться, с чего им следует начать. Текст содержит сложные деловые термины и нормативно-правовую лексику, которые могут быть непонятными для мигрантов, не владеющих языком. Несмотря на улучшение пользовательского интерфейса в новой версии раздела, информация все еще остается труднодоступной для лиц, не являющихся носителями языка. Кроме того, новая версия сайта предлагает лишь ограниченный набор услуг и сервисов, не представляя полного спектра доступных возможностей.

3. Ранее описанный Многофункциональный миграционный центр Москвы обладает всеми преимуществами.

На веб-сайте представлен понятный и приветливый интерфейс, где на главной странице сразу же указаны контактные данные и график работы Многофункционального миграционного центра. Там же можно найти раздел «Часто задаваемые вопросы», который предоставляет ответы на распространенные вопросы, а также перечень основных услуг, предоставляемых центром.

Важно отметить один минус ресурса, который заключается в том, что большинство услуг, предоставляемых Многофункциональным миграционным центром, являются платными. Информация о стоимости этих услуг доступна в соответствующих разделах, а также в разделе «О Центре», подразделе «Услуги ММЦ и их стоимость».

4. Интерфейс Центра занятости населения Москвы может быть охарактеризован как неудобный и малопонятный для пользователей. Мелкий шрифт и официальный стиль представления информации создают неудобства при использовании веб-ресурса. Однако сайт предлагает некоторые преимущества по сравнению с подобными разделами на других ресурсах. На одной странице доступны контактные данные ведомства, а также представлен алгоритм действий для различных категорий граждан, желающих найти работу в Москве. Кроме того, имеются ссылки на необходимые документы. В общем, сайт предоставляет полезную информацию для мигрантов, однако рекомендуется обращаться к носителю языка, чтобы лучше разобраться в представленной информации и использовать ресурс более эффективно.

Основная проблема, с которой сталкиваются мигранты при использовании указанных информационных ресурсов, заключается в труднодоступности нормативно-правового языка, которым они представлены. Сложность и специфичность изложения

⁸ Например: Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации - Утвержден Приказом МВД России от 11.06.2020 № 417 в Приложении / СПС КонсультантПлюс; Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://77.mvd.rf/ms> (дата посещения: 15 мая 2023 г.)

усложняют понимание иностранцам, не знакомым с российской системой и законодательством. Кроме того, ресурсы не всегда предлагают логически структурированную информацию, что затрудняет пользователям ориентацию и поиск необходимой информации.

Еще одним ограничением является отсутствие перевода ключевых страниц на языки стран, из которых мигранты приезжают в Россию. Представление информации на языках, понятных большинству мигрантов, значительно облегчило бы их доступ к нужной информации и процедурам.

Другой причиной сложностей, возникающих в эффективной реализации миграционной политики, является отсутствие четких методических инструкций по взаимодействию с трудовыми мигрантами в сетевом пространстве России. Эти инструкции должны охватывать не только период въезда, но и весь процесс, начиная от момента, когда мигрант принимает решение о переселении в страну.

Недостаток четкой и структурированной методологии создает препятствия как для самих мигрантов, так и для органов, занимающихся регулированием миграционных процессов. Необходимость предоставить мигрантам информацию и руководство по необходимым шагам и процедурам с самого начала их решения о переезде является важным аспектом, который требует внимания.

Помимо проблем, напрямую связанных с работой цифровых услуг для мигрантов, цифровая адаптация мигрантов в России сталкивается также с рядом технических и нормативных ограничений, с которыми уже не могут справиться сами мигранты, что в свою очередь затрудняет эффективное использование ими цифровых технологий и ресурсов.

1. Технические ограничения: мигранты могут столкнуться с ограничениями доступа к сети Интернет, особенно в начальной стадии своего пребывания в стране. Недостаточное подключение к сети или ограниченный доступ к электронным устройствам может затруднять использование онлайн-ресурсов и услуг. Одной из таких проблем, например, может являться отсутствие смартфона с современными установками для поддержки всех оперативных систем или невозможность доступа к сети Wi-Fi.

2. Языковой барьер: несовершенное владение русским языком может стать препятствием для мигрантов при использовании

цифровых ресурсов. Многие информационные ресурсы предоставляют информацию на русском языке, что делает ее непонятной и труднодоступной для иностранцев. Недостаток перевода ключевых материалов и услуг на языки мигрантов также создает трудности в их цифровой адаптации.

С другой стороны, этот момент можно считать спорным: для получения разрешительных документов на работу в России необходимо доказать свой достаточно высокий уровень владения русским языком, следовательно, чтобы свободно пользоваться всеми цифровыми услугами, предоставляемыми в России, мигрант должен обладать высокими знаниями языка.

3. Нормативные ограничения: сложности могут возникнуть из-за нормативных требований и процедур, связанных с оформлением документов, получением разрешений и регистрацией в системах государственных служб. Некоторые электронные сервисы и платформы могут требовать специальных идентификационных данных или регистрацию, что может быть сложно для мигрантов без достаточного знания местных нормативных требований и процедур.

4. Доступность и образование: неравномерность доступа к цифровым технологиям в стране происхождения и низкий уровень образования некоторых мигрантов могут создавать трудности в освоении и использовании цифровых ресурсов. Отсутствие навыков работы с компьютерами и электронными устройствами может затруднять использование онлайн-сервисов и услуг.

Заключение

Существует еще много как официальных государственных ресурсов (Единый миграционный центр, Пенсионный Фонд РФ, Подготовка к переезду в Россию, Работа в России и тд.), так и неофициальных приложений. Но все они узконаправленные, а большинство из них оказывает услуги по оформлению разрешительных документов и предоставляют информацию о работе. Также стоит отметить, что преимущественно цифровые технологии в части адаптационной политики представлены в виде сайтов и приложений по оказанию различного рода услуг.

С точки зрения правового аспекта данного вопроса, то российское законодательство пока не имеет четких показателей и ограничений. В качестве правовой основы

выступает действующая Концепция миграционной политики России, однако она не предусматривает подробного изучения вопроса цифровой адаптации мигрантов, лишь затрагивает необходимость применения новых технологий.

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что в целом, цифровая адаптация мигрантов в России сталкивается не только с чисто технологическими

препятствиями в работе приложений и веб-ресурсов, но и с техническими и нормативными ограничениями, которые затрудняют их полноценное использование цифровых технологий и ресурсов. Ограниченный доступ к интернету, языковой барьер, нормативные требования и сложности в получении доступа и образования — все это создает трудности для мигрантов в освоении цифровой среды.

Литература:

1. Волков Ю.Г., Кривоусков В.В., Курбатов В.И. Цифровые мигранты и цифровая диаспора: новые проблемы и тренды международной миграции // Цифровая социология. 2021. Т. 4. № 4. С. 102-108.
2. Воронова М.В. О социальных факторах адаптации мигрантов в зарубежных исследованиях (США и ЕС) // Власть. 2018. № 8. С. 248-250.
3. Пакина Ю. Электронная карта трудового мигранта: сейчас и в 2024 // Трудовая миграция. URL: <https://all-migration.com/journal/>
4. Angenendt, S., Martin-Shields Ch., Schraven B. More Development – More Migration? // SWP Comments. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2017. URL: <https://www.swp-berlin.org>.
5. Migrants, refugees and societies // World Development Report 2023 / International Bank of Reconstruction and Development (The World Bank). Washington, 2023.

MODERN INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISMS FOR ADAPTATION OF FOREIGN LABOR MIGRANTS IN RUSSIA

Introduction. The article examines the existing mechanisms of adaptation of labor migrants in Russia. Based on the analysis of regulatory documents and the practice of implementing various solutions (from migrant cards to special information applications), conclusions are drawn about successes and shortcomings, and recommendations are given for the further development and improvement of these mechanisms.

Materials and methods. The theoretical and methodological basis of the research is the works of domestic and foreign scientists, as well as reports and datasets from leading international organizations, in particular the International Organization for Migration (IOM) and the Advisory Committee on Migration Policy of the EEC. The work uses elements of the theory of digital communication, as well as classical theories of migration. In particular, the theories of Everett S.Lee, M. Prior, H.G. Duncan, V. Zelinsky and S.N. Eisenstadt used methods of induction, deduction, generalization, synthesis, and comparison to conduct system analysis.

Research results. During the conducted research, an analysis of the regulatory framework was carried out, in particular, the provisions of Decree of the President of the Russian Federation dated

October 31, 2018 No. 622 "On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025" (recent amendments and additions dated May 12, 2023)

In addition, it was found that the main digital Mobile and Internet applications are the tools for the adaptation of migrants to Russian society. Among the most successful projects, it is worth noting the work of multifunctional centers and the creation of an electronic migrant card.

It has been established that many tools do not work effectively enough. The main reasons are the complex legal language and the lack of translation, the applications are fragmented, there are no clear methodological instructions, there are regulatory and technical limitations.

Discussion and conclusion. All the tools and resources used today for the adaptation of migrants in Russia operate separately. It is important to emphasize that increasing the number of platforms and applications will not solve the problem of effective use of digital technologies in this matter. It is necessary to create a network of quality resources linked to each other, each resource must provide a certain direction (legislative information, migrant status, access to services, etc.) so that when using them, a

foreign citizen understands the relevance of the information provided and easily gets access to the services offered.

Alexander G. Boyarko,
PhD student of the Department of
Economic Policy and Public-Private
Partnership, MGIMO Ministry of Foreign
Affairs of Russia, Moscow, Russia

Ключевые слова:

трудовая миграция, адаптация
мигрантов, информационно-
коммуникационные механизмы
адаптации, многофункциональные
центры, электронная карта мигранта,
миграционная политика.

Keywords:

labor migration, adaptation of migrants,
information and communication mechanisms
of adaptation, multifunctional centers,
electronic migrant card, migration policy.

References:

1. Aleshin A.A., 2023. Velikobritaniya v mnogostoronnih voenno-politicheskikh strukturah [Great Britain in multilateral 1. Volkov Ju.G., Krivopuskov V.V., Kurbatov V.I., 2021. Cifrovye migranty i cifrovaja diaspora: novye problemy i trendy mezhdunarodnoj migracii [Digital Migrants and Digital Diaspora: New Problems and Trends of International Migration]. *Cifrovaja sociologija [Digital Sociology]*. Vol. 4. № 4. S. 102-108.
2. Voronova M.V., 2018. O social'nyh faktorah adaptacii migrantov v zarubezhnyh issledovaniyah (SShA i ES) [On social factors of migrant adaptation in foreign studies (USA and EU)]. *Vlast' [Power]*. № 8. S. 248-250.
3. Pakina Ju. Jelektronnaja karta trudovogo migranta: sejchas i v 2024 [Electronic card of labor migrant: now and in 2024]. *Trudovaja migracija [Labor migration]*. URL: <https://all-migration.com/journal/>
4. Angenendt, S., Martin-Shields Ch., Schraven B., 2017. More Development – More Migration? *SWP Comments. Berlin: German Institute for International and Security Affairs*. URL: <https://www.swp-berlin.org>.
5. Migrants, refugees and societies. *World Development Report 2023. International Bank of Reconstruction and Development (The World Bank)*. Washington, 2023.

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.

Программы бакалавриата:

Государственное и муниципальное управление

- Управление международными проектами
- Цифровое государственное управление
- Государственное управление большими данными
- Управление региональными проектами (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Политология

- Технологии публичной политики
- Государственная политика
- Политические системы стран мира
- Национальная и региональная политика (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Международные отношения

- Мировая политика
- Международная безопасность

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

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) 234-83-58
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. 15,75.
Подписано в печать 23.12.2024 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 50 экз. Заказ № 1929

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