

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**
LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 4 (57)–2022

Редакционный совет

Гавкалюк Б.В. <i>Председатель</i>	к.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зыбина О.А. <i>Заместитель председателя</i>	д.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Уткин Н.И. <i>Заместитель председателя</i>	д.ю.н., проф., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Агаев Г.А.	д.ю.н., проф., Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия
Бондуrowsкий В.В.	к.ю.н., доц., Секретариат Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, Санкт-Петербург, Россия
Винокуров В.А.	д.ю.н., доц., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Воскресенская Е.В.	д.ю.н., проф., Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург, Россия
Грешных А.А.	д.п.н., к.ю.н., проф., засл. работник высш. шк. Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Ишеков К.А.	д.ю.н., доц., Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия
Маюров Н.П.	д.ю.н., проф., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Мушкет И.И.	д.ю.н., проф., почет. работник сферы обр. Рос. Федерации, Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ, Санкт-Петербург, Россия
Ковалева Н.В.	д.ю.н., доц., Государственный университет управления, Москва, Россия; Академия управления МВД России, Москва, Россия
Кручинина Н.В.	д.ю.н., проф., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, Москва, Россия
Кузбагаров А.Н.	д.ю.н., проф., Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия, Санкт-Петербург, Россия
Макаров О.С.	д.ю.н., доц., Белорусский институт стратегических исследований, г. Минск, Республика Беларусь

Сафарзода Б.А.	д.ю.н., проф., Совет Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ – полномочный представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан в МПА СНГ и ПА ОДКБ, Санкт-Петербург, Россия
Шишкин С.Н.	д.ю.н., Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия, Санкт-Петербург, Россия
Шурухнов Н.Г.	д.ю.н., проф., Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Москва, Россия
Дмитриева И.В. <i>Секретарь</i>	Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

Редакционная коллегия

Немченко С.Б. <i>Председатель</i>	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Шеншин В.М. <i>Заместитель председателя</i>	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Виноградов В.Н.	к.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Доильницын А.Б.	к.ю.н., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зозуля А.А.	к.ю.н., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зокоев В.А.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Ирошников Д.В.	д.ю.н., доц., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия
Медведева А.А.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Муталиева Л.С.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Смирнова А.А.	к.и.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Эльмурзаев А.В.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Домничева А.В. <i>Секретарь</i>	Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

Editorial council

Gavkalyuk B.V. <i>Chairman</i>	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Zybina O.A. <i>Deputy chairman</i>	DSc, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Utkin N.I. <i>Deputy chairman</i>	DSc, prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
AgaeV G.A.	DSc, prof., Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Bondurovsky V.V.	PhD, associate prof., Secretariat of the Parliamentary Assembly of the collective security Treaty Organization, Saint-Petersburg, Russia
Vinokurov V.A.	DSc, associate prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Voskresenskaya E.V.	DSc, prof., Saint-Petersburg university of management technologies and economics, Saint-Petersburg, Russia
Greshnykh A.A.	DSc, PhD, prof., honored worker of the higher school of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Ishekov K.A.	DSc, associate prof., Lomonosov Moscow State university, Moscow, Russia
Mayurov N.P.	DSc, prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Musket I.I.	DSc, prof., honorary worker of the sphere of education of the Russian Federation, International institute for monitoring the Development of democracy, parliamentarism and observance of electoral rights of citizens of the IPA CIS member States, Saint-Petersburg, Russia
Kovaleva N.V.	DSc, associate prof., State university of management, Moscow, Russia; Academy of management of the Ministry of internal affairs of Russia, Moscow, Russia
Kruchinina N.V.	DSc, prof., O.E. Kutafin Moscow State law university, Moscow, Russia
Kuzbagarov A.N.	DSc, prof., North-Western branch of the Russian State university of justice, Saint-Petersburg, Russia
Makarov O.S.	DSc, associate prof., Belarusian institute of strategic studies, Minsk, Republic of Belarus
Safarzoda B.A.	DSc, prof., Council of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States – Plenipotentiary Representative of the Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan in the IPA CIS and PA CSTO, Saint-Petersburg, Russia
Shishkin S.N.	DSc, North-Western branch of the Russian State university of justice, Saint-Petersburg, Russia
Shurukhnov N.G.	DSc, prof., Research Institute of the Federal Penitentiary Service, Moscow, Russia
Dmitrieva I.V. <i>Secretary</i>	Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia

Editorial board

Nemchenko S.B. <i>Chairman</i>	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Shenshin V.M. <i>Deputy chairman</i>	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Vinogradov V.N.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Doilnitsyn A.B.	PhD, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Zozulya A.A.	PhD, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Zokoev V.A.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Iroshnikov D.V.	PhD, associate prof., Russian Presidential academy of national economy and public administration, Moscow, Russia
Medvedeva A.A.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Mutaliev L.S.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Smirnova A.A.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Elmurzaev A.V.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Domnicheva A.V. <i>Secretary</i>	Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia



Полная или частичная перепечатка, воспроизведение, размножение
либо иное использование материалов, опубликованных в журнале
«Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»,
без письменного разрешения редакции не допускается

ББК 67

Отзывы и пожелания присылать по адресу: 196105, Санкт-Петербург, Московский пр., 149. Редакция журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»; тел. (812) 645-20-35, e-mail: redakziaotdel@yandex.ru. Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России: WWW.IGPS.RU

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

- Винокуров В.А., Толпекин Н.С.** Непубличная власть: понятие и содержание..... 6
Лупанова Е.М. Иллюзионное искусство в России второй половины XVIII – первой половины XIX в.: к истории отечественного просвещения и формирования института мошенничества..... 13

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

- Литвинов Н.П.** Проблемы соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в области экономической деятельности в условиях чрезвычайной ситуации.... 19
Портнова А.А., Турова В.Е. Общественная безопасность как объект специальных административно-правовых режимов на современном этапе..... 26
Шпаковский Ю.Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития..... 34

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

- Бонь М.В.** О состоянии воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда работников в МЧС России..... 45
Удальцова Н.В., Удальцов А.А. Трансформация трудовых правоотношений в России: теория и практика..... 53

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

- Сазонова Е.С., Царева М.П.** Понятой в уголовном процессе: некоторые проблемные вопросы... 59

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

- Амбурцев Р.А., Кожабаев Ж.О.** Правовые основы сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями..... 69
Колесник А.А. Актуальные вопросы развития и унификации правовых механизмов обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня в государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности..... 77
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»..... 88

CONTENT

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

- Vinokurov V.A., Tolpekin N.S.** Non-public power: concept and content..... 6
Lupanova E.M. Illusion art in Russia of second half of the 18th – first half of the 19th century: to the history of domestic education and the development of the institution of fraud..... 13

PUBLIC LAW (STATE-LEGAL) SCIENCES

- Litvinov N.P.** Problems of observance of fundamental human and civil rights and freedoms in the Russian Federation in the field of economic activity in an emergency situation..... 19
Portnova A.A., Turova V.E. Public security as an object of special administrative legal regimes at the present stage..... 26
Shpakovsky Yu.G. Russia's climate security: legal aspects of spatial development..... 34

PRIVATE LAW (CIVIL) SCIENCES

- Bon M.V.** About the state of military, service discipline and labor discipline of employees in the EMERCOM of Russia..... 45
Udaltsova N.V., Udaltsov A.A. Transformation of labor relations in Russia: theory and practice..... 53

CRIMINAL LAW SCIENCES

- Sazonova E.S., Tsareva M.P.** Official witness in the criminal process: some problematic issues..... 59

INTERNATIONAL LEGAL SCIENCES

- Amburtsev R.A., Kozhabayev Zh.O.** Legal basis for cooperation of the Republic of Kazakhstan with international organizations..... 69
Kolesnik A.A. Topical issues of development and unification of legal mechanisms for ensuring the security of important socio-political, sports and other international events in the member States of the Collective Security treaty organization..... 77

- To the authors of the journal «Law. Safety. Emergency situations»..... 88**

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья
УДК 340.1; 342.5
ББК 67.08; 67.400.6

НЕПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

✉ **Винокуров Владимир Анатольевич;**
Толпекин Николай Сергеевич.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
✉ tigp@igps.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы о сущности публичной власти в Российской Федерации и ее полной противоположности – власти непубличной на основе анализа норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также исследований ученых-теоретиков.

В процессе исследования затронутых вопросов сформулировано понятие «непубличная власть», а также выявлены характерные черты и признаки непубличной власти.

По итогам проведенного анализа был сделан вывод об отсутствии необходимости включения в федеральный закон определения «непубличная власть», но при этом подтверждена мысль о необходимости соблюдения присущих непубличной власти принципов и характерных черт во избежание возможных негативных последствий для ее участников.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, власть, публичная власть, непубличная власть, общеправовые принципы, принципы власти, характерные черты власти

Для цитирования: Винокуров В.А., Толпекин Н.С. Непубличная власть: понятие и содержание // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 6–12.

NON-PUBLIC POWER: CONCEPT AND CONTENT

✉ **Vinokurov Vladimir A.;**
Tolpekin Nikolay S.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
✉ tigp@igps.ru

Abstract. The article examines the issues of the essence of public power in the Russian Federation and its complete opposite – non-public power based on the analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation and federal laws, as well as the research of theoretical scientists.

In the process of studying the issues raised, the concept of «non-public power» is formulated, and the characteristic features and signs of non-public power are identified.

Based on the results of the analysis, it was concluded that there was no need to include the definition of «non-public authority» in the federal law, but at the same time the idea of the need to observe the principles and characteristics inherent in non-public authority in order to avoid possible negative consequences for its participants was confirmed.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, power, public power, non-public power, general legal principles, principles of power, characteristic features of power

For citation: Vinokurov V.A. Tolpekin N.S. Non-public power: concept and content // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 6–12.

В Конституцию Российской Федерации¹ в 2020 году с принятием пятой поправки² было включено новое словосочетание – «публичная власть». Однако смысл данного понятия в тексте Основного Закона государства не раскрывается. Между тем из внесенных названной поправкой дополнений отдельных статей Конституции Российской Федерации можно выявить характерные черты публичной власти. Для уяснения смысла понятия «публичная власть» рассмотрим указанную поправку в Основном Законе страны, касающуюся названного термина, начиная с главы 8.

Так, в части 3 статьи 132 сказано, что, во-первых, в единую систему публичной власти в Российской Федерации входят органы местного самоуправления и органы государственной власти; во-вторых, органы, входящие в систему публичной власти, «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Следующее упоминание о публичной власти содержится в части 3 статьи 131, по которому закрепляется возможность устанавливать федеральными законами особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях государства.

Далее, в полномочия Президента Российской Федерации была включена норма, по которой глава государства «формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» (пункт е⁵ статьи 83), а также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (часть 2 статьи 80).

При этом вопросы организации публичной власти закреплены как один из предметов ведения Российской Федерации (пункт «г» статьи 71).

И еще одна статья, содержащая данное словосочетание, касается федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным законом, создающим эти территории (часть 1 статьи 67), что корреспондируется с нормой, закрепленной в части 3 статьи 131.

Таким образом, Конституция Российской Федерации предусматривает включение нового понятия «публичная власть», определяя лишь в общих чертах ее состав (органы местного самоуправления и органы государственной власти), главный принцип деятельности (взаимодействие), а также возлагая на главу государства обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в систему публичной власти.

В дальнейшем в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»³ появилось определение понятию единой системы публичной власти, что не вписывается в законодательную логику, так как определения самой публичной власти как в этом, так и в других законах отсутствует. Такой подход законодателя едва ли объясним с точки зрения законодательной последовательности, поскольку, судя по наименованию, названный Федеральный закон должен регулировать вопросы, связанные именно с Государственным Советом Российской Федерации, включая его роль по согласованному функционированию и взаимодействию органов публичной власти. Определение, предложенное в статье 2 указанного Федерального закона, сводит систему публичной власти к перечислению ее состава и принципам функционирования составных частей, завершая конституционными нормами в качестве целей этой системы. При этом данное определение

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. 2022. 6 окт. № 0001202210060013.

Для удобства восприятия текста статьи Конституция Российской Федерации далее также может именоваться «Основной Закон государства» или «Основной Закон страны».

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

является весьма громоздким, сложным для понимания, поскольку формально является алогичным, так как сначала определяется состав, потом способы достижения целей, изложенных в конце. Кроме того, данное определение содержит сложные для восприятия обороты и не разъясняемые в дальнейшем термины.

Одним из авторов настоящей статьи указанное в рассматриваемом Федеральном законе определение единой системы публичной власти было разложено на составляющие, проанализировано, отдельным используемым в определении терминам даны необходимые пояснения⁴.

Продолжение законодательного регулирования вопросов публичной власти находится в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵, в статье 4 которого осуществлена попытка определить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти в Российской Федерации.

В работе, посвященной анализу норм данного Федерального закона, касающихся публичной власти, В.А. Винокуров предложил определение понятию публичная власть, под которой в узком, юридическом смысле следует понимать «власть, осуществляемую органами государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) и органами местного самоуправления, а также сами эти органы»⁶.

Следует отметить, что вопросы формирования публичной власти⁷, определения ее места в системе народовластия⁸, критериев эффективности⁹ и другие, связанные с ней вопросы регулярно рассматриваются учеными и специалистами. Рассматривая общественно-охранительные отношения в современном административном праве, профессор П.И. Кононов выделяет две группы непублично-властных отношений:

1) административные внутренние охранительно-обеспечительные отношения, возникающие внутри организаций любых организационно-правовых форм по поводу исполнения и соблюдения установленных норм;

2) административные внешние охранительно-обеспечительные отношения, возникающие между физическими лицами и (или) организациями по поводу обеспечения исполнения и соблюдения правил проведения массовых публичных мероприятий¹⁰.

Наличие в законодательстве Российской Федерации дефиниции «публичная власть» навело авторов статьи на мысль рассмотреть противоположное по своему внутреннему содержанию понятие: «непубличная власть» в общеправовом смысле.

Если исходить из того, что непубличное – это противоположность публичного, то определение непубличной власти может выглядеть следующим образом: **«Непубличная власть – это власть, не относящаяся к публичной власти, то есть власть, которая осуществляется не органами государственной власти и органами местного самоуправления, а иными лицами, причем конфиденциально, скрыто от посторонних и, как правило, при личном общении».**

⁴ Винокуров В.А. Понятие и содержание публичной власти в Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2021. № 3. С. 13–14.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁶ Винокуров В.А. Понятие «публичная власть» в современном российском законодательстве // Конституционализм и государствоведение. 2022. № 2 (26). С. 28.

⁷ Россинский Б.В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 4–8.

⁸ Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5–10.

⁹ Тимофеев Н.С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 43–49.

¹⁰ Кононов П.И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 132–133.

Проанализируем возможные принципы непубличной власти, основываясь на принципах власти публичной. Специалистами в области теории государства и права выделяются различные принципы права. Возьмем за основу общеправовые принципы, которые указаны в одном из современных учебников под редакцией А.А. Клишаса¹¹, и рассмотрим их применительно к понятиям «публичная власть» и «непубличная власть».

Принцип справедливости, безусловно, присутствует в деятельности органов публичной власти, поскольку именно данные органы обязаны обеспечить справедливое, беспристрастное отношение государства к любому жителю страны. Поскольку непубличная власть скрыта от посторонних, то можно лишь предположить, что субъекты, использующие власть в личных отношениях, будут справедливы к тем, в отношении кого они эту власть применяют. Поэтому справедливость можно рассматривать как весьма условный принцип непубличной власти, полагаясь лишь на непредвзятость власть предержащего.

Принцип равноправия является одним из важнейших принципов осуществления публичной власти в Российской Федерации, так как в нём закрепляется равенство всех граждан в правах и обязанностях, установленных законами, причем независимо от пола, расы, имущественного положения, места работы, занимаемой должности или выполняемой работы. Важность данного принципа подтверждается и тем, что он закреплен в Конституции Российской Федерации (статья 19). Соблюдение этого принципа в деятельности непубличной власти, к сожалению, также не может быть проконтролировано, а потому можно лишь уповать на то, что этот принцип будет соблюдаться. В ином случае, несоблюдение принципа справедливости может привести к унижению человеческого достоинства, что чревато уголовным преследованием¹² или привлечением к административной ответственности¹³. Следовательно, и данный принцип можно расценивать как условный, зависящий от субъекта, применяющего власть в непубличных отношениях.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2). Это означает, что гуманизм является одним из главнейших принципов осуществления публичной власти. Данный принцип, по мнению авторов, должен быть включен в число принципов непубличной власти, поскольку его несоблюдение также грозит лицу, применяющему власть в непубличной сфере, привлечением к обозначенной выше юридической ответственности. Однако в зависимости от способов использования мер непубличной власти, даже в скрытом развитии ситуации, меры юридической ответственности могут быть применены и к тому лицу, в отношении которого осуществляется непубличная власть. Таким образом, в данном случае соблюдение принципа гуманизма также довольно условно, но необходимо для законного решения поставленных задач.

В результате на первый план выходит принцип законности. Если речь идет о власти, то, на взгляд авторов, в любом случае, этот принцип должен соблюдаться, независимо от того, является ли эта власть публичной или относится к непубличной. Как известно, принцип законности в организации деятельности органов публичной власти играет существенную роль, так как все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и иные лица обязаны соблюдать законы Российской Федерации и, в первую очередь, Основной Закон государства. По мнению авторов, данный принцип можно отнести к принципам непубличной власти.

¹¹ Теория государства и права: учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Клишаса. Российский ун-т дружбы народов, Юридический ин-т. М.: Статут, 2019. С. 205–206.

¹² Уголовный кодекс Рос. Федерации: ст. 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; 2003. № 50. Ст. 4848.

¹³ Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях: ст. 5.61 «Оскорбление», ст. 20.3¹ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2011. № 50. Ст. 7362; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8447.

Демократизм, как принцип, неразрывно связан с осуществлением публичной власти в России. Названный принцип предполагает непосредственное участие народа в законотворческой деятельности, а также учет мнения граждан страны. Непубличная власть по своей природе не может использовать принцип демократизма, поскольку скрытость действий непубличной власти, с одной стороны, не подразумевает какого-либо учета мнений, кроме непосредственных участников, а с другой – не позволяет ее контролировать со стороны, то есть неизвестно, как лица, относящиеся к непубличной власти, осуществляют свою деятельность.

Исходя из проведенного анализа отдельных правовых принципов, ясно, что непубличная власть в Российской Федерации является полностью противоположной публичной власти, что соответствует сформулированному выше определению непубличной власти. На взгляд авторов, к единственному принципу непубличной власти следует отнести принцип законности. В качестве условных принципов непубличной власти можно рассматривать принцип равноправия и принцип гуманизма.

Рассмотрим возможные характерные черты непубличной власти, проведя некоторый сравнительный анализ этих черт с властью публичной.

Известно, что одной из характерных черт публичной власти является государственно-общественный характер. Сущность данной черты заключается в объединении усилий государства и общества в решении различных стоящих перед ними задач. В непубличной власти данная черта носит сугубо личный характер, так как данную власть осуществляют отдельные лица, причем исключительно при личном общении.

Законодательное закрепление публичной власти (хотя и в разрозненных положениях) присутствует в Конституции Российской Федерации и некоторых федеральных законах, в том числе в упомянутых выше. Нормативное закрепление непубличной власти отсутствует в законодательстве.

Следуя конституционной норме, органы государственной власти и органы местного самоуправления, входящие в систему публичной власти, «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (часть 3 статьи 132). Лица, осуществляющие непубличную власть, исходя из логики ее построения, также должны ориентироваться на эффективное решение целей, стоящих перед конкретным органом, должностным или физическим лицом, то есть, в конечном итоге, – перед государством и обществом. Для этого должностные лица наделяются собственными властными полномочиями, которые определяются в соответствующих нормативных правовых актах¹⁴. Таким образом, необходимость в эффективном решении проблем – одна из характерных черт и публичной, и непубличной власти.

Органы публичной власти несут ответственность не только перед государством, но и перед населением страны, поэтому четко разграничить эту ответственность достаточно сложно, тем более что, защищая государство, органы публичной власти защищают и общество¹⁵. Выполняя функции в условиях непубличной власти, участвующие лица несут ответственность, прежде всего, перед самим собой, а уж затем, если решаемый вопрос выходит за рамки конфиденциальности, перед государством и обществом.

¹⁴ Например, полномочия федеральных министров определены в положениях о соответствующих министерствах Российской Федерации. См., например, пункт 12 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.

¹⁵ См., например: диспозиция нормы статьи 285 Уголовного кодекса Рос. Федерации, по которой уголовная санкция наступает в случае использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние повлекло, в том числе, существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства; диспозиция части 7 статьи 7.32 Кодекса Рос. Федерации об административных правонарушениях, по которой административная ответственность возникает за действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства.

Защищая общество и государство, органы публичной власти вправе привлекать граждан страны и иных лиц к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих решений. Лица, использующие возможности непубличной власти, привлечь к какой бы то ни было ответственности других лиц в открытую не смогут. В случае необходимости осуществить наказание, данная ситуация для лиц, участвующих в условиях непубличной власти, становится публичной¹⁶.

Рассмотрев закрепленную в законодательстве дефиницию «публичная власть» и понятие непубличной власти, которая в законодательстве никак не обозначена, авторы пришли к выводу об отсутствии необходимости включения в федеральный закон определения «непубличная власть». Проанализировав принципы указанных понятий (в сравнении с общеправовыми) и характерные черты, авторами была подтверждена мысль о практически полной противоположности данных понятий, но при этом указано на необходимость соблюдения присущих непубличной власти принципов и характерных черт во избежание возможных негативных последствий для ее участников.

Список источников

1. Винокуров В.А. Понятие и содержание публичной власти в Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2021. № 3. С. 12–16.
2. Винокуров В.А. Понятие «публичная власть» в современном российском законодательстве // Конституционализм и государственное управление. 2022. № 2 (26). С. 25–30.
3. Кононов П.И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 122–136.
4. Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5–10.
5. Россинский Б.В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 4–8.
6. Теория государства и права: учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Клишаса. Российский ун-т дружбы народов, Юридический ин-т. М.: Статут, 2019. 512 с.
7. Тимофеев Н.С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 43–49.

References

1. Vinokurov V.A. Ponyatie i sodержanie publichnoy vlasti v Rossijskoj Federacii // Predstavitel'naya vlast' – XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy. 2021. № 3. S. 12–16.
2. Vinokurov V.A. Ponyatie «publichnaya vlast'» v sovremennom rossijskom zakonodatel'stve // Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie. 2022. № 2 (26). S. 25–30.
3. Kononov P.I. Sovremennoe administrativnoe pravo Rossii: opyt sistemno-pravovoj harakteristiki // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2018. № 1. S. 122–136.
4. Migushchenko O.N. Narodovlastie i edinaya sistema publichnoy vlasti // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2022. № 2. S. 5–10.
5. Rossinskij B.V. Formirovanie publichnoy vlasti kak realizaciya sistemnogo principa ingressii // Administrativnoe pravo i process. 2022. № 7. S. 4–8.
6. Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. d-ra yurid. nauk, prof. A.A. Klishasa. Rossijskij un-t druzhby narodov, Yuridicheskij in-t. M.: Statut, 2019. 512 s.
7. Timofeev N.S. K poisku orientirov i kriteriev effektivnosti publichnyh vlastej // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2022. № 5. S. 43–49.

¹⁶ В статье не затрагиваются вопросы, связанные с осуществлением как публичной, так и непубличной власти в условиях режима секретности или ограниченного доступа к определенной законодательством информации.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.11.2022

Принята к публикации: 08.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.11.2022

Accepted for publication: 08.11.2022

Информация об авторах:

Винокуров Владимир Анатольевич, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, e-mail: tigr@igps.ru

Толпекин Николай Сергеевич, курсант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: tigr@igps.ru

Information about the authors:

Vinokurov Vladimir A., professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigr@igps.ru

Tolpekin Nikolay S., cadet of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), e-mail: tigr@igps.ru

Научная статья

УДК 340.1

ИЛЛЮЗИОННОЕ ИСКУССТВО В РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.: К ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МОШЕННИЧЕСТВА

✉ Лупанова Евгения Михайловна.

Музей антропологии и этнографии им. Петра Великого РАН (Кунсткамера),

Санкт-Петербург, Россия

✉ lupanova@kunstkamera.ru

Аннотация. Вторая половина XVIII – первая половина XIX в. стало временем распространения моды на иллюзионное искусство в России и литературу о нем. В статье показано, как это явление, на первый взгляд связанное исключительно с индустрией развлечений, способствовало, с одной стороны, формированию современного правового понятия «мошенничество» (ранее данным термином обозначали мелкое воровство), с другой – способствовало привлечению внимания широкого круга зрителей к научным достижениям, побуждало интерес к знаниям, способствовало развитию механики. В большинстве изданий, раскрывавших секреты трюков, подчеркивалось, что книга составлена на основе точных современных естественнонаучных знаний, предназначена для развлечения просвещенной великосветской публики и не имеет ничего общего с фокусами в простонародных ярмарочных балаганах, часто нацеленных на обман.

Ключевые слова: мошенничество, иллюзионизм, формирование правовой нормы, Устав благочиния, Просвещение, естественнонаучное знание, популяризация науки

Для цитирования: Лупанова Е.М. Иллюзионное искусство в России второй половины XVIII – первой половины XIX в.: к истории отечественного просвещения и формирования института мошенничества // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 13–18.

ILLUSION ART IN RUSSIA OF SECOND HALF OF THE 18th – FIRST HALF OF THE 19th CENTURY: TO THE HISTORY OF DOMESTIC EDUCATION AND THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF FRAUD

✉ Lupanova Evgeniya M.

Peter the Great's museum for anthropology and ethnography RAS (Kunstkamera),

Saint-Petersburg, Russia

✉ lupanova@kunstkamera.ru

Abstract. The second half of the 18th – first half of the 19th century became the time of the spread of illusionists' art fashion. This phenomenon seems to be related to entertainment industry only. The article reveals however that it promoted the formation of modern legal idea about fraud (the same word «moshennichestvo» denoted pilferage earlier) and from the other side it attracted attention to the modern scientific knowledge, supported education and enlightenment, promoted the development of physics. Most editions of this type emphasized that they were based on modern scientific knowledge and had nothing in common with folk trade fair booth often aimed to fraud.

Keywords: fraud, illusionism, legal norm formation, Discipline code, Enlightenment, sciences, popularization of knowledge

For citation: Lupanova E.M. Illusion art in Russia of second half of the 18th – first half of the 19th century: to the history of domestic education and the development of the institution of fraud // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 13–18.

В России в последней четверти XVIII в. распространилась мода на литературу с описанием различных фокусов и трюков. Читателям предлагалось овладеть иллюзионным искусством и удивлять приятелей на досуге необычными зрелищами самого различного рода – демонстрировать чудеса физической силы и интеллекта (угадывание, решение логических задач оригинальными способами, быстрый счет в уме и т.п.), устраивать в помещении радугу или туман, глотать шпагу, оживлять жареную курицу, выращивать укроп из семян за считанные часы, варить яйцо в руке или превращать его в каменное и т.д. При том для домашних библиотек приобретали книги на разных языках. В большинстве таких изданий подчеркивалось, что книга составлена на основе точных современных естественнонаучных знаний, предназначена для развлечения просвещенной великосветской публики и не имеет ничего общего с фокусами в простонародных ярмарочных балаганах [1–17].

Благоприятные условия для распространения такой моды создали приезжавшие с 1760-х гг. европейские гастролеры, в числе которых были Сен-Жермен, Филадельфия, Кемплен, Дж. Присс, Дж. Пинетти, А. Ватгемар и самый шумевший из них А. Калистро [18]. Скандальный отъезд последнего, самозванцы, подражатели, действовавшие под видом факиров мошенники, а также несомненное родство нового вида искусства с осуждавшимися церковью скоморошескими потехами придавали «увеселениям» специфический характер. Приглашая гостей к себе на вечер и размышляя над вопросом «не повеселить ли друзей парой-тройкой фокусов», хозяин должен был сам для себя ответить на вопросы о том, подобает ли благородному и просвещенному человеку такой способ организации досуга, не создаст ли это почвы для превратных толкований и, наконец, законно ли это. В результате оттенок сомнительности и полузаконности, как сладость запретного плода, работали на дальнейшее распространение моды, а деятельность мошенников под видом иллюзионистов оказала определенное влияние на развитие российского законодательства.

Нужно сказать, что до Екатерины II в нем хотя и использовалось слово «мошенничество», его значение не соответствовало современному. Под ним, по всей видимости, подразумевалось мелкое воровство (от слова «мошна» – кошелек с тесемками для завязывания). В 1779 г. не случайно совпадают гастроли А. Калистро и начало разработки Устава благочиния, подготовленного к весне 1782 г. С Устава благочиния начинается история борьбы полиции против мошенников в том смысле этого слова, в котором оно использовалось следующие примерно 200 лет и отчасти сохранившееся до наших дней. Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации определяет данный вид преступления как «хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием» (ст. 159), в юридической практике по этой статье привлекаются к ответственности лица, преимущественно связанные с преднамеренным невыполнением договорных обязательств [19–20]. Сейчас различные виды гаданий, толкования снов, указания местонахождения кладов, нетрадиционная медицина по большей части выведены из правового поля, как нерегулируемые гражданско-правовыми актами. Ст.ст. 224 и 266 Устава Благочиния запрещали «колдовство и чародейство или подобный обман, происходящий от суеверия или невежества, или мошенничества, и для оного начертания на земле или курении, или пугание чудовищем, или воздушные или водяные предвещания, или толкования снов», что обоснованно рассматривается в публикациях по истории права как важная веха в становлении современного юридического понятия «мошенничество» [21–25].

Возвращаясь к иллюзионному искусству второй половины XVIII в., следует отметить, что это был период значимых ментальных трансформаций, пока преимущественно на уровне просвещенной публики – уходило в прошлое средневековое восприятие фокусов как результата колдовства, на его место приходило современное восприятие развлекательного зрелища.

Одновременно это было время увлечения механицизмом и всевозможными хитроумными механизмами. Достаточно сказать, что приспособления для представлений изготавливал прославленный мастер И.П. Кулибин, демонстрировавший, например, в день 50-летнего юбилея Петербургской Академии наук яркое солнце и движущуюся фигуру

Аполлона на фоне вечернего неба. Модными предметами интерьера становились часы с различными движущимися элементами, механические куклы, животные и птицы; специальные оптические приспособления демонстрировали присутствие духов и мифических существ.

Распространение знаний о существовании таких приспособлений и отчасти об их устройстве (в этой части литература была очень поверхностной; при подробном раскрытии секретов простых трюков «механическая» часть обычно выглядела очень упрощенной; в ней нет ни чертежей, ни подробных описаний каждого отдельно взятого узла) способствовало дальнейшему укреплению современного восприятия иллюзионного искусства, побуждало интерес и желание овладеть тайнами физической и химической наук. Демонстрация фокусов в светских салонах для этого периода была одной из важнейших областей практического применения знаний. Просвещенное общество мыслило не столько в категориях повышения комфорта или коммерческой выгоды, сколько в категориях символического капитала. Важными составляющими последнего были авторитет образованного человека, легкость и непринужденность в общении, принятие в свете, умение привлекать и удерживать внимание окружающих. Демонстрация физических и химических опытов и сейчас активно используется для тех же целей – как развлечение и как способ побуждения интереса к естественнонаучным знаниям. Истоки этого явления можно обоснованно отнести к рассматриваемому периоду русской истории.

В заключение можно сделать вывод о том, что распространение моды на иллюзионное искусство в светских салонах второй половины XVIII – первой половины XIX в. способствовало:

- становлению современного юридического понятия «мошенничество»;
- популяризации естественнонаучных знаний, побуждению интереса к достижениям современной науки, развитию практической механики.

Список источников

1. Волшебные игры или любопытное собрание редких, удивительных и забавных ручных искусств с присовокуплением физических увеселений Мартына Задека, г. Пинетти, Галля, Робертсона, Бюфона, Ноллета, Мушенброта, Винклера, Макера, Франклина и многих других прославившихся в сем роде особ. СПб.: тип. Глазунова, 1817. 195 с.
2. Галле Г. Открытые тайны древних магов и чародеев или волшебные силы природы в пользу и увеселение употребленные. М.: Университетская тип. Ч. 1. 1798. 524 с.; Ч. 2. 1799. 568 с.; Ч. 3. 1800. 674 с.; Ч. 4. 1801. 601 с.; Ч. 5. 1801. 575 с.; Ч. 6. 1803. 624 с.; Ч. 7. 1804. 559 с.; Ч. 8. 1803. 583 с.; Ч. 9. 1804. 540 с.
3. Гиль А.Ю. Трансформация музея в культуре информационного общества. Томск: Томский ун-т, 2015. 147 с.
4. Декран А. Увеселительное волшебство, или Открытие чудесных и удивительных таинственных опытов, известных под названием, Фокус Покус, производимых посредством сокровенного искусства, приводящего в недоумение самых просвещенных и остроумных зрителей. Ч.1–3. СПб.: тип. Сытина, 1791.
5. Игры физические и волшебные потехи, основанные на точности и избранные из сочинений превосходных испытателей природы, как то Бюфона, Оцанама, Ноллета, Гюота, Недгама, Левенгэка, Спалланцани, Вианелли, Мушенброка, Зиго-де ла-Фонда, дю Фэ, Винклера, Зукова, Макера, Гиля, Галеса, Франклина, Пристляя, Маркграфа и других с присовокуплением самых любопытных открытий, учиненных в химии, физике и показания свойств и союзов тел, относящихся до состава оных, перемены вида, разрушения и доставления им вновь преобразования. СПб.: тип. Зубова, 1791. 384 с.
6. Кавалера Пинетти де Мерси физические увеселения или изъяснение в Париже, Лондоне, Берлине и многих других столичных и больших европейских городах, а напоследок также в Петербурге и Москве показанных им удивительных штук. Смоленск: губ. Тип., 1801. 179 с.

7. Словарь натурального волшебства, в котором много полезного и приятного из естественной истории, естественной науки и магии азбучным порядком предложено. М.: Университетская тип., 1795. Ч. 1. 600 с.; Ч. 2. 628 с.

8. Физические волшебный кабинет, заключающий в себе: открытие редких, чудесных и достойных удивления волшебных действий, производимых посредством сокровенного искусства фокус-покуса к изумлению, забаве и удовольствию даже самых просвещенных и остроумных зрителей. Сочинение, основанное на правилах физики и избранные из творений Галле, Робертсона, Пинетти и многих других испытателей природы, служащее к познанию каждой волшебной хитрости и произведению оной в совершенное действие. СПб.: АН, 1810. 318 с.

9. Astley P. Natural Magic: or, physical amusements revealed. London, 1785.

10. Book of wonders, or, Marvellous chronicle: containing authentic accounts of extraordinary events and occurrences in nature and art. Boston, 1844.

11. Eckartshausen K. von. Aufschlüsse zur Magie aus geprüften Erfahrungen über verborgene philosophische Wissenschaften und verdeckte Geheimnisse der Natur. StPb., 1804.

12. Eckartshausen K. von. Verschiedenes zum Unterricht und zur Unterhaltung für Liebhaber der Gauckeltasche, des Magnetismus, und anderer Seltenheiten. Gesammelt und herausgegeben von dem Hofrath von Eckhartshausen. München, 1791.

13. Funk C.B. Natürliche Magie. Berlin: Bey Friedrich Nicolai, 1783.

14. Halle J.S. Magie, oder, Die Zauberkräfte der Natur. Berlin: Bey Joachim Pauli, Buchhändler, 1783–1786.

15. Hooper W.M.D. Rational recreations, in which the principles of numbers and natural philosophy are clearly and copiously elucidated, by a series of easy, entertaining, interesting experiments. Among which are all those commonly performed with the cards. London: L. Davis, 1782–1783.

16. Pinetta G. Physical Amusements and Diverting Experiments. London, 1784.

17. Wiegleb J.C. Die Natürliche Magie: Aus Allerhand Belustigenden und Nützlichen Kunststücken Bestehend. Berlin: Bey Friedrich Nicolai, 1789.

18. Вадимов А.А., Тривас М.А. От магов древности до иллюзионистов наших дней. М.: Искусство, 1979. 271 с.

19. Кочои С.М. Мошенничество: теория и практика квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 9. С. 59–66.

20. Лопашенко Н.А. Законодательная реформа мошенничества: вынужденные вопросы и вынужденные ответы // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 3. С. 504–513.

21. Архипов А.В. История развития законодательства об ответственности за мошенничество в России // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Право. 2021. № 39. С. 12–20.

22. Гладких В.И. Эволюция норм об ответственности за мошенничество в российском уголовном законодательстве // Deutsche international Zeitschrift für zeitgenössische Wissenschaft. 2021. № 10-2. P. 21–23.

23. Маслов В.А. К вопросу об историческом пути развития института ответственности за мошенничество в отечественном законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3. С. 66–72.

24. Моисеев Н.А., Новоселов Н.Г. Исторический и правовой аспекты становления и развития понятия «мошенничество» // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина. 2020. № 2. С. 22–26.

25. Фефлов И.В. Происхождение и развитие российского и зарубежного законодательства о мошенничестве // Территория науки. 2014. № 4. С. 141–151.

References

1. Volshebnye igry ili lyubopytnoe sobranie redkih, udivitel'nyh i zabavnyh ruchnyh iskusstv s prisovokupleniem fizicheskikh uveselenij Martyna Zadeka, g. Pinetti, Gallya, Robertsona, Byufona, Nolleta, Mushenbrota, Vinklera, Makera, Franklina i mnogih drugih proslavivshihsya v sem rode osob. SPb.: tip. Glazunova, 1817. 195 s.
2. Galle G. Otkrytye tajny drevnih magikov i charodeev ili volshebnye sily natury v pol'zu i uveselenie upotreblennye. M.: Universitetskaya tip. Ch. 1. 1798. 524 c.; Ch. 2. 1799. 568 s.; Ch. 3. 1800. 674 s.; Ch. 4. 1801. 601 s.; Ch. 5. 1801. 575 s.; Ch. 6. 1803. 624 s.; Ch. 7. 1804. 559 s.; Ch. 8. 1803. 583 s.; Ch. 9. 1804. 540 s.
3. Gil' A.Yu. Transformaciya muzeya v kul'ture informacionnogo obshchestva. Tomsk: Tomskij un-t, 2015. 147 s.
4. Dekran A. Uveselitel'noe volshebstvo, ili Otkrytie chudesnyh i udivitel'nyh tainstvennyh opytov, izvestnyh pod nazvaniem, Fokus Pokus, proizvodimyh posredstvom sokrovennogo iskusstva, privodyashchego v nedoumenie samyh prosveshchennyh i ostroumnyh zritelej. Ch.1–3. SPb.: tip. Sytina, 1791.
5. Igry fizicheskie i volshebnye potekhi, osnovannye na tochnosti i izbrannye iz sochinenij prevoskhodnyh ispytatelej prirody, kak to Byufona, Ocanama, Nolleta, Gyuota, Nedgama, Levengeka, Spallancani, Vianelli, Mushenbroka, Zigo- de la Fonda, dyu Fe, Vinklera, Zukova, Makera, Gilya, Galesa, Franklina, Pristleya, Markgrafa i drugih s prisovokupleniem samyh lyubopytnykh otkrytij, uchinennykh v himii, fizike i pokazaniya svojstv i soyuzov tel, otnosyashchihsya do sostava onykh, peremeny vida, razrusheniya i dostavleniya im vnov' preobrazovaniya. SPb.: tip. Zubova, 1791. 384 s.
6. Kavalera Pinetti de Mersi fizicheskie uveseleniya ili iz'yasnenie v Parizhe, Londone, Berline i mnogih drugih stolichnyh i bol'shih evropejskih gorodah, a naposledok takzhe v Peterburge i Moskve pokazannykh im udivitel'nykh shtuk. Smolensk: gub. Tip., 1801. 179 s.
7. Slovar' natural'nogo volshebstva, v kotorom mnogo poleznogo i priyatnogo iz estestvennoj istorii, estestvennoj nauki i magii azbuchnym poryadkom predlozhenno. M.: Universitetskaya tip., 1795. Ch. 1. 600 s.; Ch. 2. 628 s.
8. Fizicheskie volshebnyj kabinet, zaklyuchayushchij v sebe: otkrytie redkih, chudesnyh i dostojnyh udivleniya volshebnykh dejstvij, proizvodimyh posredstvom sokrovennogo iskusstva fokus-pokusa k izumleniyu, zabave i udovol'stviyu dazhe samyh prosveshchennyh i ostroumnyh zritelej. Sochinenie, osnovannoe na pravilah fiziki i izbrannye iz tvorenij Galle, Robertsona, Pinetti i mnogih drugih ispytatelej prirody, sluzhashchee k poznaniyu kazhdoj volshebnoj hitrosti i proizvedeniyu onoj v sovershennoe dejstvie. SPb.: AN, 1810. 318 s.
9. Astley P. Natural Magic: or, Physical Amusements Revealed. London, 1785.
10. Book of wonders, or, Marvellous chronicle: containing authentic accounts of extraordinary events and occurrences in nature and art. Boston, 1844.
11. Eckartshausen K. von. Aufschlüsse zur Magie aus geprüften Erfahrungen über verborgene philosophische Wissenschaften und verdeckte Geheimnisse der Natur. StPb., 1804.
12. Eckartshausen K. von. Verschiedenes zum Unterricht und zur Unterhaltung für Liebhaber der Gauckeltasche, des Magnetismus, und anderer Seltenheiten. Gesammelt und herausgegeben von dem Hofrath von Eckhartshausen. München, 1791.
13. Funk C.B. Natürliche Magie. Berlin: Bey Friedrich Nicolai, 1783.
14. Halle J.S. Magie, oder, Die Zauberkräfte der Natur. Berlin: Bey Joachim Pauli, Buchhändler, 1783–1786.
15. Hooper W.M.D. Rational recreations, in which the principles of numbers and natural philosophy are clearly and copiously elucidated, by a series of easy, entertaining, interesting experiments. Among which are all those commonly performed with the cards. London: L. Davis, 1782–1783.
16. Pinetta G. Physical Amusements and Diverting Experiments. London, 1784.
17. Wiegleb J.C. Die Natürliche Magie: Aus Allerhand Belustigenden und Nützlichen Kunststücken Bestehend. Berlin: Bey Friedrich Nicolai, 1789.

18. Vadimov A.A., Trivas M.A. Ot magov drevnosti do illyuzionistov nashih dnei. M.: Iskusstvo, 1979. 271 s.
19. Kochoi S.M. Moshennichestvo: teoriya i praktika kvalifikacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2020. T. 15. № 9. S. 59–66.
20. Lopashenko N.A. Zakonodatel'naya reforma moshennichestva: vynuzhdennye voprosy i vynuzhdennye otvety // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. 2015. T. 9. № 3. S. 504–513.
21. Arhipov A.V. Istoriya razvitiya zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za moshennichestvo v Rossii // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2021. № 39. S. 12–20.
22. Gladkih V.I. Evolyuciya norm ob otvetstvennosti za moshennichestvo v rossijskom ugovolnom zakonodatel'stve // Deutsche international Zeitschrift für zeitgenössische Wissenschaft. 2021. № 10-2. P. 21–23.
23. Maslov V.A. K voprosu ob istoricheskom puti razvitiya instituta otvetstvennosti za moshennichestvo v otechestvennom zakonodatel'stve // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. № 3. S. 66–72.
24. Moiseev N.A., Novoselov N.G. Istoricheskiy i pravovoj aspekty stanovleniya i razvitiya ponyatiya «moshennichestvo» // Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii im. I.D. Putilina. 2020. № 2. S. 22–26.
25. Feflov I.V. Proiskhozhdenie i razvitie rossijskogo i zarubezhnogo zakonodatel'stva o moshennichestve // Territoriya nauki. 2014. № 4. S. 141–151.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.11.2022

Принята к публикации: 08.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.11.2022

Accepted for publication: 08.11.2022

Информация об авторах:

Лупанова Евгения Михайловна, старший научный сотрудник отдела «Музей Ломоносова» в составе Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого РАН (Кунсткамера) (199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 3), кандидат исторических наук, e-mail: lupanova@kunstkamera.ru

Information about the authors:

Lupanova Evgeniya M., senior researcher of the department «Lomonosov Museum» in the Peter the Great's museum for anthropology and ethnography RAS (Kunstkamera) (199034, Saint-Petersburg, Universitetskaya nab., 3), candidate of historical sciences, e-mail: lupanova@kunstkamera.ru

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 342.7

ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

✉ Литвинов Никита Павлович.

Главное управление МЧС России по Ленинградской области, Ленинградская обл.,
г. Мурино, Россия

✉ brave1996@bk.ru

Аннотация. Осуществлена оценка норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов в части установления основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в области экономической деятельности в условиях чрезвычайной ситуации, а также законодательной возможности их соблюдения.

Проведенный анализ нормативной базы в отношении данной категории прав и свобод позволил выявить проблемы и отдельные противоречия в реализации экономических прав и свобод. В результате сформулированы предложения, позволяющие исключить выявленные противоречия, а также обеспечить соблюдение экономических прав и свобод и их возможную реализацию жителями государства.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, экономическая деятельность, режим чрезвычайного положения, чрезвычайная ситуация, государственная поддержка

Для цитирования: Литвинов Н.П. Проблемы соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в области экономической деятельности в условиях чрезвычайной ситуации // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 19–25.

PROBLEMS OF OBSERVANCE OF FUNDAMENTAL HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF ECONOMIC ACTIVITY IN AN EMERGENCY SITUATION

✉ Litvinov Nikita P.

Main directorate of EMERCOM of Russia in the Leningrad region, Leningrad region,
Murino, Russia

✉ brave1996@bk.ru

Abstract. The article evaluates the norms of the Constitution of the Russian Federation, federal laws regarding the establishment of fundamental human and civil rights and freedoms in the Russian Federation in the field of economic activity in an emergency situation, as well as the legislative possibility of their observance.

The analysis of the regulatory framework in relation to this category of rights and freedoms allowed us to identify problems and individual contradictions in the implementation of economic rights and freedoms. As a result, proposals were formulated to eliminate the identified contradictions, as well as to ensure the observance of economic rights and freedoms and their possible implementation by the residents of the state.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms, economic activity, state of emergency, emergency situation, state support

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022

For citation: Litvinov N.P. Problems of observance of fundamental human and civil rights and freedoms in the Russian Federation in the field of economic activity in an emergency situation // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 19–25.

Основные права и свободы играют важную роль в организации жизнедеятельности людей в государстве. В большинстве своем права и свободы исходят из издавна устоявшихся норм морали и нравственности. Но, в отличие от моральных норм, права и свободы официально закрепляются законом, являются обязательными и обеспечиваются государством. При разработке действующей в настоящее время Конституции Российской Федерации¹ использовались документы, разработанные органами международного сообщества: Всеобщая декларация прав человека,² Конвенция о защите прав человека и основных свобод,³ а также Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР в 1991 г.⁴

В гл. 2 Конституции Российской Федерации определены основные (или иначе – конституционные) права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Следует отметить, что Основной Закон страны специально не группирует права и свободы человека и гражданина, но на основе теоретического анализа конституционные права и свободы объединяются учеными в следующие группы: личные; публично-политические; экономические, социальные и культурные; права по защите других прав.⁵

Группа личных прав и свобод отличается тем, что распространяется на всех физических лиц, находящихся на территории Российской Федерации, независимо от их гражданства. Политические права и свободы реализуются человеком как индивидуально, так и через объединения с другими людьми. В отличие от личных прав, которые принадлежат каждому человеку, многие политические права и свободы принадлежат только гражданам государства. Но все политические права и свободы, принадлежащие как человеку, так и гражданину, пользуются равной судебной защитой, то есть гарантируются государством.⁶ Экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации охватывают широкий спектр проблем, обеспечивающих права и свободы в этих сферах. Как отмечалось, существует четвертая группа основных прав и свобод человека и гражданина – права по защите других прав и свобод.⁷ Они выражаются либо в возможностях для человека охранять свои интересы в целом независимо от сферы жизни и деятельности, либо в правах и гарантиях на справедливое правосудие и применение закона. Ряд ученых называет эту группу прав конституционными гарантиями.⁸

К правам и свободам человека и гражданина в экономической сфере относятся, в первую очередь, право на экономическую деятельность, включая свободное использование своих способностей и имущества, и право частной собственности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Далее, Конституция Российской Федерации для удобства восприятия текста может именоваться «Основной Закон государства» или «Основной Закон страны».

² Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 дек. 1948 г. // Рос. газ. 1998. 10 дек.

³ Заключена в Риме 4 нояб. 1950 г. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2-х т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма – Инфра-М, 2014. Т. 1. С. 660–662.

⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма – Инфра-М, 2001. С. 205.

⁷ Авакьян С.А. Указ соч. Т. 1. С. 787.

⁸ Баглай М.В. Указ. соч. С. 294.

Основной Закон государства, провозглашая права и свободы человека и гражданина, предусматривает возможность государства при определенных условиях их ограничивать. Так, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (ч. 3 ст. 55). Одновременно в ст. 56 Конституции Российской Федерации, допускающей введение чрезвычайного положения, имеется норма, изложенная в ч. 3, по которой не подлежит ограничению ряд прав и свобод человека и гражданина. В числе прав, не подлежащих ограничению, «право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ч. 1 ст. 34). В результате следует констатировать, что в одной статье Основного Закона страны допускается ограничение любых прав и свобод человека и гражданина при наличии установленной необходимости, а в другой статье, посвященной чрезвычайному положению, запрещается ограничение ряда поименованных прав и свобод.

Специалисты по конституционному праву не пришли к однозначному решению: распространяется ли конституционный запрет на ограничение отдельных прав и свобод, указанный в ч. 3 ст. 56, на все случаи возможного ограничения прав и свобод федеральным законом, то есть и на те, что указаны в ст. 55, или это касается только режима чрезвычайного положения.

На взгляд автора, спор по этому вопросу будет продолжаться до тех пор, пока либо законодатель, либо орган государственной власти, наделенный правом давать толкование Конституции Российской Федерации, однозначно не урегулирует данный вопрос. Поскольку изменение гл. 2, в которой находятся рассматриваемые нормы ст.ст. 55 и 56, сопряжено с весьма сложной процедурой пересмотра Конституции Российской Федерации, то реальным выходом из создавшейся коллизии является получение толкования Конституционного Суда Российской Федерации. О возможности именно такого решения вопроса писал В.А. Винокуров, который отмечал, что «для однозначного понимания всеми лицами, какие права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в условиях чрезвычайной ситуации, а также в целях урегулирования иных вопросов, связанных с данными условиями, необходимо, во-первых, до пересмотра главы 2 Конституции Российской Федерации получить официальное толкование статей 55 и 56 Конституции Российской Федерации, которое вправе дать Конституционный Суд Российской Федерации; во-вторых, законодательно закрепить за чрезвычайной ситуацией статус отдельного правового режима и определить в федеральном законе права и свободы человека и гражданина, которые не могут быть ограничены в условиях режима чрезвычайной ситуации».⁹

Обратим внимание на ограничения экономических прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения.

Основным документом, регламентирующим вопросы, связанные с чрезвычайным положением, является Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹⁰ (ФКЗ № 3-ФКЗ). В ст. 1 данного Федерального конституционного закона установлено, что вводимый правовой режим чрезвычайного положения допускает определенные этим законодательным актом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав и организаций общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Как известно, чрезвычайная ситуация – это часть режима чрезвычайного положения, что подтверждается как нормами ФКЗ № 3-ФКЗ, когда устанавливается отдельное обстоятельство введения чрезвычайного положения – чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (п. «б» ст. 3), так и нормами Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного

⁹ Винокуров В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2018. № 1 (38). С. 67–74.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

и техногенного характера»¹¹ (ФЗ № 68-ФЗ), по которым чрезвычайная ситуация – это «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» (ст. 1).

В соответствии со ст. 11 ФКЗ № 3-ФКЗ в условиях режима чрезвычайного положения (а значит, и в условиях чрезвычайной ситуации) могут быть приняты следующие общие меры и временные ограничения в экономической сфере:

- установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества.

В случае введения чрезвычайного положения актом главы государства может быть предусмотрена такая дополнительная мера в экономической области, как мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности (п. «в» ст. 13).

При установлении режима чрезвычайного положения или введении чрезвычайной ситуации главой государства довольно редко использовались меры, ограничивающие экономическую деятельность, включая ограничения по осуществлению предпринимательской деятельности. Например, Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» во избежание создания условий, приводящих к возникновению пожаров в лесах и на торфяниках, а также к гибели людей, утрате их жилья и имущества, было временно ограничено осуществление на определенных территориях в Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Владимирской, Воронежской, Московской, Нижегородской и Рязанской областях хозяйственной деятельности.¹² А во время конфликтов, происходивших на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики в 1991–1995 гг., Президентом Российской Федерации вводилось чрезвычайное положение в ряде районов этих субъектов России, но каких-либо ограничений в экономической области при этом не устанавливалось.¹³

Поскольку права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, то обеспечение условий для полноценного пользования ими, защита прав и свобод человека выступают ведущими задачами государства, определяя направленность деятельности государственной власти. Данные задачи, как справедливо замечают авторы подготовленного для справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» Комментария к ФКЗ № 3-ФКЗ, тесно взаимосвязаны с необходимостью защиты государством конституционного строя, в организации которого находят воплощение общие интересы, в том числе связанные и с установлением системы гарантий реализации прав и свобод человека.¹⁴

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32. Ст. 4299.

¹³ О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике: Указ Президента РСФСР от 7 нояб. 1991 г. № 178 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1546; О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики: Указ Президента Рос. Федерации от 4 февр. 1995 г. № 93 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 6. Ст. 476.

¹⁴ Комментарий к Федер. конституционному закону «О чрезвычайном положении» (постатейный). Комментарий к ст. 2 / В.М. Абдрашитов [и др.] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В названном издании авторы справедливо предполагают, что при введении чрезвычайного положения целями ограничения отдельных прав и свобод граждан Российской Федерации могут являться следующие:

- избежание дополнительных жертв;
- исключение дополнительных факторов, которые могут повлиять на дополнительную дестабилизацию социально-политической, экономической, экологической обстановки;
- недопущение воспрепятствования работе аварийно-спасательных, санитарно-эпидемиологических, пожарных, медицинских и иных служб, осуществляющих деятельность по устранению обстоятельств, повлекших введение чрезвычайного положения.¹⁵

Поэтому в повседневной жизни при возникновении чрезвычайных ситуаций, рассматривая необходимость введения каких-либо ограничительных мер, экономическая деятельность, как правило, не затрагивается.

В то же время проблемы, возникшие с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, высветили вопросы, связанные с реализацией прав и свобод человека в области экономической деятельности.

Одним из первых Указов Президента Российской Федерации, изданных в целях борьбы с возникшей и быстро распространяющейся названной инфекцией, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации поручалось, в том числе, приостановить или ограничить «деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей».¹⁶ А учитывая, что данный акт главы государства устанавливал почти на месяц «нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы», многие лица, осуществлявшие предпринимательскую деятельность, сначала фактически, а затем юридически прекратили пользоваться своим правом, предусмотренным ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации, то есть не смогли далее реализовывать свое право в этой области.

Документы, изданные Правительством Российской Федерации, которыми предусматривалась возможность получения помощи от государства, появились не сразу, затем многократно изменялись, а также устанавливали довольно сложную процедуру получения средств, предоставления и оформления многочисленных справок. Кроме того, правовые акты были написаны таким языком, что требовали разъяснений федеральных органов исполнительной власти, которые непосредственно занимались предоставлением финансовой помощи лицам, пытавшимся сохранить свое право на экономическую деятельность. Например, Правила предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях Российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 576,¹⁷ три раза менялись.¹⁸ Для получения государственной помощи в соответствии с указанными Правилами потребовалось как минимум восемь писем Федеральной налоговой службы России и восемь информационных сообщений этой службы, размещенных на официальном сайте.¹⁹

¹⁵ Там же. Комментарий к ст. 11.

¹⁶ О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента Рос. Федерации от 2 апр. 2020 г. № 239 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 18. Ст. 2895.

¹⁸ Постановления Правительства Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 658; от 20 июня 2020 г. № 894; от 20 июня 2020 г. № 899 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 20. Ст. 3182; № 26. Ст. 4122; Ст. 4125.

¹⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В результате не только предприниматели не смогли воспользоваться государственной поддержкой, то есть в данном случае реализовать свое право на осуществление экономической деятельности, но и значительное число потерявших работу лиц расстались со своим правом на свободный труд. По информации, опубликованной ТАСС 3 марта 2021 г. со ссылкой на подготовленную Центром перспективных управленческих решений аналитическую записку, «порядка 1,8 млн человек в России были зарегистрированы как безработные в период первой волны пандемии – с 30 марта по 30 мая 2020 г. Из них более 480 тыс. (27 %) потеряли работу в этот же период».²⁰

Указанные выше нормативные правовые акты, предусматривающие меры по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), объясняют вводимые ограничения необходимостью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации. Законодательная возможность введения карантина и проведения санитарно-противоэпидемических мероприятий предусмотрена ФКЗ № 3-ФКЗ (п. «б» ст. 13). Правда, следует упомянуть, что режим чрезвычайного положения ни в целом по стране, ни на отдельных территориях не вводился, что только запутало ситуацию. Решениями органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации был введен режим повышенной готовности, который в соответствии со ст. 41 ФЗ № 68-ФЗ позволяет приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории, но никаким образом не обязывает принимать меры по восстановлению права человека и гражданина на осуществление им предпринимательской деятельности и права на труд.

В целях исправления существующего в настоящее время подхода В.А. Винокуровым были сформулированы конкретные предложения, позволяющие гарантировать осуществление экономической деятельности.²¹

Таким образом, принимая во внимание, что ограничения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях чрезвычайной ситуации не несут устрашающий характер, а являются вынужденной мерой, следует констатировать следующее:

1) несмотря на требование ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, запрещающей ограничение права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, ограничение данного права осуществляется, но по ч. 3 ст. 55, то есть обосновывая данное ограничение необходимостью защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц;

2) в случае с распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих, которое относится к чрезвычайной ситуации, вопросы ограничения прав и свобод обосновываются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, которое априори не предусматривает никаких гарантий предпринимателям. Подобный подход лишь усложняет понимание лицами, осуществляющими экономическую деятельность, возможности ее сохранения и получения гарантий;

3) помощь государства как гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина в экономической сфере должна быть своевременной, понятной и легко осуществимой.

²⁰ Более 480 тыс. россиян потеряли работу в первую волну пандемии // Официальный сайт федер. гос. унитарного предприятия «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)». URL: <https://tass.ru/ekonomika/10820849> (дата обращения: 25.08.2022).

²¹ Винокуров В.А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4. С. 19.

Разрешение выявленных противоречий и реализация сформулированных предложений позволит не только не нарушать конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, но и укреплять экономический суверенитет государства, повышать уровень и улучшение качества жизни населения, как это предусмотрено Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.²²

Список источников

1. Комментарий к Федер. конституционному закону «О чрезвычайном положении» (постатейный) / В.М. Абдрашитов [и др.] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2-х т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма – Инфра-М, 2014. Т. 1. 864 с.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма – Инфра-М, 2001. 800 с.
4. Винокуров В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2018. № 1 (38). С. 67–74.
5. Винокуров В.А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4. С. 9–19.

References

1. Kommentarij k Feder. konstitucionnomy zakonu «O chrezvychajnom polozhenii» (postatejnyj) / V.M. Abdrashitov [i dr.] // Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Avak'yan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnyj kurs: ucheb. posobie: v 2-h t. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma – Infra-M, 2014. T. 1. 864 s.
3. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. dlya vuzov. 3-e izd., izm. i dop. M.: Norma – Infra-M, 2001. 800 s.
4. Vinokurov V.A. Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviyah chrezvychajnyh situacij // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2018. № 1 (38). S. 67–74.
5. Vinokurov V.A. Sanitarno-epidemiologicheskoe blagopoluchie naseleniya i novaya koronavirusnaya infekciya: problemy pravovogo regulirovaniya // Medicinskoe pravo. 2020. № 4. S. 9–19.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 02.09.2022

Принята к публикации: 02.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 02.09.2022

Accepted for publication: 02.11.2022

Информация об авторах:

Литвинов Никита Павлович, начальник караула 60 пожарно-спасательной части 1 пожарно-спасательного отряда Главного управления МЧС России по Ленинградской области (188652, Ленинградская обл., г. Мурино, ул. Оборонная, д. 51), e-mail: brave1996@bk.ru

Information about the authors:

Litvinov Nikita P., head of guard 60 of the fire and rescue unit of the 1st fire and rescue squad of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Leningrad region (188652, Leningrad region, Murino, Oboronnaya str., 51), e-mail: brave1996@bk.ru

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

Научная статья
УДК 342.9

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

✉ **Портнова Алена Андреевна.**

**Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия**

Турова Виктория Евгеньевна.

**Государственный университет морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова,
Санкт-Петербург, Россия**

✉ *lienalau@yandex.ru*

Аннотация. Статья посвящена исследованию актуальных проблем обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации. Ключевым аспектом исследования является изучение специальных административно-правовых режимов, входящих в механизм обеспечения общественной безопасности. Проводится системный анализ юридической литературы, посвященной исследованию, а также формулируется понятие общественной безопасности. Автором был сделан вывод, что в настоящее время на всех уровнях уже установлена система угроз общественной безопасности, на основе чего должны разрабатываться меры противодействия этим угрозам.

Ключевые слова: общественная безопасность, национальная безопасность, административно-правовой режим, специальный административно-правовой режим, угрозы общественной безопасности, механизм обеспечения общественной безопасности

Для цитирования: Портнова А.А., Турова В.Е. Общественная безопасность как объект специальных административно-правовых режимов на современном этапе // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 26–33.

PUBLIC SECURITY AS AN OBJECT OF SPECIAL ADMINISTRATIVE LEGAL REGIMES AT THE PRESENT STAGE

✉ **Portnova Alena A.**

**Saint-Petersburg university of management technologies and economics, Saint-Petersburg,
Russia.**

Turova Victoria E.

Admiral S.O. Makarov State university of marine and river fleet, Saint-Petersburg, Russia

✉ *lienalau@yandex.ru*

Abstract. This article is devoted to the study of topical problems of ensuring public safety in the Russian Federation. The key aspect of the study is the study of special administrative and legal regimes that are part of the mechanism for ensuring public security. The article provides a systematic analysis of the legal literature devoted to the study, and also formulates the concept of public security. The author concluded that at present, a system of threats to public security has already been established at all levels, on the basis of which measures to counter these threats should be developed.

Keywords: public security, national security, administrative-legal regime, special administrative-legal regime, threats to public security, mechanism for ensuring public security

For citation: Portnova A.A., Turova V.E. Public security as an object of special administrative legal regimes at the present stage // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 26–33.

Введение

Летом 2021 г. Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 была утверждена новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [1] – основополагающий документ стратегического планирования на ближайшие шесть лет. Новая стратегия закрепляет современные вызовы, проблемы и задачи государственной политики в области общественной безопасности. К актуальным угрозам национальной безопасности отнесены: сдерживание развития отечественной промышленности, ограничение доступа российских компаний к экспортным рынкам, установление контроля над транспортными маршрутами. Отмечены угрозы в области защиты традиционных ценностей, серьезное воздействие на умы подрастающего поколения. Справедливо отмечены попытки организации долговременной нестабильности внутри страны посредством подстрекательства извне.

В современных реалиях идет столкновение с политическим, экономическим и военным давлением на страну. Внешнее давление на Российскую Федерацию осуществляется посредством введения экономических санкций, главной целью которых является ограничение политических и экономических отношений для дестабилизации экономики страны. Из-за наращивания и модернизации наступательного вооружения, а также наращивания силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и базирования его военной инфраструктуры вблизи российских границ существует серьезная опасность перерастания конфликтов в локальные и региональные войны, в том числе с угрозой применения ядерного оружия.

Увесистый список глобальных опасностей актуализирует потребность в специальных правовых режимах регулирования общественных отношений, возникающих в чрезвычайных ситуациях. Примером последних глобальных проблем может послужить пандемия COVID-19, когда на территории Российской Федерации были введены «режим самоизоляции» и «режим повышенной готовности» с последующими внесениями соответствующих поправок в административное законодательство на федеральном и региональном уровнях. Подобным примером также является начало проведения специальной военной операции на территории Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР) 28 февраля 2022 г. с целью «демилитаризации и денацификации Украины» [2], после чего Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 было введено военное положение на территории ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей [3].

Вывод напрашивается сам собой: за последнее время институт чрезвычайного законодательства стал ключевым элементом в механизме обеспечения национальной безопасности и в Российской Федерации, и в других государствах мира. Актуальными являются исследования теоретических и практических проблем в области обеспечения общественной безопасности. На взгляд авторов, необходимо возобновлять научные исследования по данной проблеме, в том числе актуализировать правовые акты, регулирующие чрезвычайное законодательство.

Теоретические основы и методы исследования

Методологической основой исследования послужили общенаучный диалектический метод, а также частно-научные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, метод сравнительного правоведения. Исследованием охвачен значительный круг действующих нормативно-правовых актов, изучена правоприменительная практика и специальная юридическая литература. Их применение позволило исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно. Объектом исследования являются общественные отношения по поводу обеспечения общественной безопасности посредством применения специальных административно-правовых режимов.

Результаты и обсуждение

В целях реформирования правового регулирования общественных отношений в области обеспечения общественной безопасности в 2010 г. был принят Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [4], который не содержит определения понятия «общественная безопасность». Понятия «безопасность» и «национальная безопасность» используются как синонимы в Стратегии национальной безопасности [5]. На взгляд авторов, данная недоработка законодателя является существенным пробелом рассматриваемых нормативных правовых актов.

В правовой доктрине также не сложилось единого мнения о соотношении данных понятий. Одни авторы отмечают, что общественная безопасность является частью национальной безопасности, которую обеспечивают государственные органы [6], другие считают, что общественная безопасность не входит в систему национальной безопасности [7, 8]. Авторы согласны с точкой зрения И.Б. Кардашовой: «Существует опасность трактовки общественной безопасности слишком широко, поскольку термин «общественный» охватывает своим содержанием всю совокупность социальных явлений. С точки зрения этимологии такое понимание верно, но при этом происходит отождествление общественной безопасности с национальной безопасностью, то есть смешивается видовое и родовое значение» [9].

На взгляд авторов, национальная безопасность структурно включает в себя государственную (защищенность государственного и общественного строя) и общественную безопасность (защищенность личности и общества), а также безопасность природного, техногенного и экологического характера. В свою очередь, в Российской Федерации применяется достаточно широко проработанный в правовом плане механизм разработки и реализации государственной политики в области национальной безопасности. Для соблюдения прав и свобод граждан, охраны государственного строя и территориальной целостности разрабатываются и реализуются специальные государственные стратегии в области национальной безопасности.

Кондрашов Б.П. рассматривает общественную безопасность как систему общественных отношений по обеспечению безопасности личности и общественного спокойствия, безопасности иных организаций и объединений, а также по обеспечению нормальной деятельности государственных органов по устранению угроз, исходящих от противоправных преступных деяний с использованием источников повышенной опасности, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, а также от явлений негативного техногенного и природного характера [10].

На взгляд авторов, в данном определении нет разграничения в субъектах данного рода отношений. Хотелось бы уточнить, что государство является основным субъектом обеспечения общественной безопасности посредством осуществления обеспечительных функций через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а граждане Российской Федерации и организации являются субъектами защиты. Не раскрыт вопрос функций обеспечения общественной безопасности, которые выполняют органы государственной власти. Также, на взгляд авторов, перечень угроз не является исчерпывающим.

Важным и актуальным, на взгляд авторов, является то, что в последние годы на государственном уровне к пониманию безопасности добавляется еще один элемент – «устойчивое развитие объекта». Так, в Стратегии национальной безопасности закреплены в качестве основополагающих целей устойчивый естественный рост численности населения, повышение качества жизни, укрепление здоровья граждан, сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования и воспитания населения. Ведь именно из-за социально-экономических проблем возникают радикальные и протестные настроения в обществе. В современном мире произошло столкновение с новой угрозой общественной безопасности – это деструктивное информационное воздействие со стороны экстремистских и террористических организаций, иностранных специальных служб и пропагандистских структур, вовлекающих молодежь в протестные акции в целях смены политического режима [11].

Хочется отметить, что правоотношения, складывающиеся в процессе обеспечения общественной безопасности, входят в предмет административно-правового регулирования. Так, например, А.И. Стахов высказывал предложение о выделении права безопасности в самостоятельную подотрасль административного права. Предметом данной подотрасли будут являться общественные отношения, складывающиеся по поводу выявления, предупреждения и нейтрализации государственными органами угроз общественной безопасности, подкрепленные административно-санкционируемыми правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц [12].

Разрешение вопросов, связанных с обеспечением государством общественной безопасности в различных областях социальной жизни граждан, возможно лишь в том случае, если правовое регулирование управленческой деятельности государственных органов осуществляется посредством административно-правовых режимов. Так, по мнению А.И. Сапожникова, для урегулирования общественной безопасности в сфере административно-правового регулирования необходим особый административно-правовой режим создания и деятельности органов государства, использующих разрешительные, надзорные и принудительные методы в качестве социально-объективных и правовых способов обеспечения общественной безопасности [13].

Следовательно, административно-правовой режим является одним из правовых инструментов, позволяющих воздействовать на разнообразные объекты управления. В свою очередь, под административным режимом понимается особый порядок функционирования государственных органов в целях обеспечения общественной безопасности, предусматривающий комплекс правил для населения и юридических лиц.

Также ведущую роль в сфере обеспечения национальной безопасности играют административно-правовые режимы, введение которых предусматривается чрезвычайным законодательством. В настоящее время административно-правовые режимы чрезвычайного положения активно применяются как для разрешения экстренных ситуаций внутри государства, так и в международно-правовой практике. На взгляд авторов, наличие правового института чрезвычайного законодательства является признаком высокого уровня развития общества и высокой степени защищенности прав и свобод граждан.

Как отмечалось ранее, обеспечение общественной безопасности возможно посредством деятельности государства по предупреждению, выявлению и нейтрализации угроз его безопасности. В действующем законодательстве Российской Федерации не закреплено не только понятие «общественная безопасность», но и понятия и виды угроз общественной безопасности. На взгляд авторов, остро стоит необходимость разработки методологических основ исследования актуальных угроз общественной безопасности, в том числе изучение источников их происхождения, и разработки методологических подходов к их оценке.

Примером актуальных угроз национальной безопасности, которые решаются посредством введения специальных административно-правовых режимов, может послужить введение Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 военного положения на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей [14]. Указом от 19 октября 2022 г. № 757 Президент ввел в субъектах Российской Федерации несколько разных уровней реагирования на чрезвычайную ситуацию [15].

Уровни реагирования по действующему законодательству – это состояние готовности органов управления и сил единой государственной системы к организации управления и оперативного (экстренного) реагирования при ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, что, в свою очередь, не имеет никакого отношения к режиму военного положения [16]. В зависимости от угроз безопасности предусмотрены максимальный, средний, базовый и уровень повышенной готовности.

Важно отметить, что законодатель реагирует на угрозы своевременно. Так, например, в условиях повышения опасности применения оружия массового поражения, находящегося на вооружении ряда государств, была принята стратегия коллективной безопасности на период до 2025 г. [17]. Данная концепция подчеркивает важность проведения совместных действий,

направленных на соблюдение Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении [18].

На фоне осознания мировой общественностью угроз деятельности биологических лабораторий на Украине с 1 июля 2022 г. вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» [19], которыми в области обеспечения биологической безопасности на организации возлагается обязанность предоставлять достоверную информацию о реализуемых научных исследованиях в области биологической безопасности. На взгляд авторов, необходимо обеспечить надлежащий контроль над деятельностью биологических лабораторий, ведь обязательный механизм контроля исполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления биологического оружия отсутствует, что может повлечь за собой распространение биологического оружия.

В качестве относительно новой угрозы указано манипулирование общественным сознанием и фальсификация истории посредством современных технологий связи, что говорит об усиливающемся информационном противоборстве. Сам термин «информационное противоборство» (Information Warfare) официально используется министерством обороны США с 1992 г. Однако военно-стратегический смысл понятие приобрело в 1996 г. после доклада военной корпорации «Рэнд» под названием «Стратегия информационного противоборства. Новое лицо войны» (Strategic information warfare. A new face of war) [20]. Очевидны обострения информационной войны против российских военных, проводящих специальную военную операцию на Украине по демилитаризации и денацификации. Примером может служить кровавая постановка в поселке Буча Киевской области [21].

Выводы

Политическая, экономическая и военная нестабильность последних лет делает актуальной необходимость разработки правового механизма заблаговременного предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В этой связи, для противодействия чрезвычайным ситуациям необходимо актуальное законодательное закрепление основ обеспечения общественной безопасности, так как именно общественная безопасность ориентирована на защиту от внутренних и внешних угроз интересов как общества в целом, так и интересов каждого гражданина в частности.

На данный момент в действующем законодательстве и правовой доктрине нет единого подхода к содержанию понятия «общественная безопасность», что создает проблемы в правоприменительной практике. Не сложилось и единого мнения о соотношении понятий «национальная» и «общественная» безопасность. Угрозы общественной безопасности также необходимо рассматривать как элементы механизма обеспечения общественной безопасности. Общественная безопасность сложная и динамичная дефиниция, подтверждение этому – новые вызовы, происходящие на протяжении последних лет. Следовательно, необходимо дальше исследовать данную категорию с учетом актуальных угроз для формирования комплексной правовой доктрины общественной безопасности.

Для поддержания общественной безопасности в Российской Федерации создана система правовых норм, регулирующих установление административно-правовых режимов. В современной правовой реальности административно-правовые режимы подвержены повышенной изменчивости, поскольку обеспечивают общественную безопасность не только в обычных условиях, но и при возникновении специальных (экстраординарных) ситуаций, что также представляет значительный теоретический и практический интерес для науки.

В заключении хотелось бы отметить, что на современном этапе для обеспечения общественной безопасности необходима постоянная корректировка политического курса с учетом актуальных угроз. Важно оперативно реагировать и реформировать существующие механизмы обеспечения общественной безопасности.

Список источников

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. 5 июля. № 7. Ч. II. Ст. 5351.
2. Обращение Президента Рос. Федерации от 24 февр. 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843> (дата обращения: 09.11.2022).
3. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 9 нояб. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. 3 янв. № 1. Ст. 2.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. 5 июля. № 27. Ч. II. Ст. 5351.
6. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С. 69–70.
7. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы): монография. СПб., 1994.
8. Гыскэ А.В. Современная российская преступность и проблемы безопасности общества (политический анализ): монография. М., 2000.
9. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 27–30.
10. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
11. Акции в поддержку Алексея Навального и столкновения с полицией. Главное. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/01/2021/600ae9859a794701e0e62558> (дата обращения: 10.11.2022).
12. Стахов А.И. К вопросу о системе российского административного права // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 18–20.
13. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 198 с.
14. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 757. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.
17. Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года. URL: <https://odkb-csto.org/> (дата обращения: 09.11.2022).
18. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (заключена в г. Париже 13 янв. 1993 г.) (с изм. от 7 июня 2020 г.). Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. 9 февр. № 6. Ст. 682.
19. О биологической безопасности в Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2020 г. № 492-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. 4 янв. № 1. Ч. I. Ст. 31.

20. Бухарин В.В. Сравнительный анализ нормативной базы по обеспечению информационной безопасности в США и Российской Федерации (конец XX – начало XXI в.) // Вестник Иркутского гос. техн. ун-та. 2016. Т. 20. № 12. С. 101–108. DOI: 10.21285/1814-3520-2016-12-101-108.

21. Анастасия Мох. Расследование ФАН: кто стоит за «резней в Буче». URL: https://bio.spbu.ru/science/scienceinfo/el_resource.php (дата обращения: 12.11.2022).

References

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2021. 5 iyulya. № 7. Ch. II. St. 5351.

2. Obrashchenie Prezidenta Ros. Federacii ot 24 fevr. 2022 g. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843> (data obrashcheniya: 09.11.2022).

3. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-FZ (в ред. от 9 нояб. 2020 г.) // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2011. 3 yanv. № 1. St. 2.

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2021. 5 iyulya. № 27. Ch. II. St. 5351.

6. Vozzhennikov A.V. Nacional'naya bezopasnost': teoriya, politika, strategiya. M., 2000. S. 69–70.

7. Stepashin S.V. Bezopasnost' cheloveka i obshchestva (politiko-pravovye voprosy): monografiya. SPb., 1994.

8. Gyske A.V. Sovremennaya rossijskaya prestupnost' i problemy bezopasnosti obshchestva (politicheskij analiz): monografiya. M., 2000.

9. Kardashova I.B. Ob obshchestvennoj bezopasnosti // *Administrativnoe pravo i process*. 2008. № 2. S. 27–30.

10. Kondrashov B.P. Obshchestvennaya bezopasnost' i administrativno-pravovye sredstva ee obespecheniya: dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1998.

11. Akcii v podderzhku Alekseya Naval'nogo i stolknoveniya s policiej. Glavnoe. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/01/2021/600ae9859a794701e0e62558> (data obrashcheniya: 10.11.2022).

12. Stahov A.I. K voprosu o sisteme rossijskogo administrativnogo prava // *Administrativnoe pravo i process*. 2008. № 1. S. 18–20.

13. Sapozhnikov A.I. Administrativno-pravovoj rezhim obshchestvennoj bezopasnosti: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006. 198 s.

14. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

15. О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октябрия 2022 г. № 756: Указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 757. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

16. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-FZ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 1994. 26 dek. № 35. St. 3648.

17. Strategiya kollektivnoj bezopasnosti Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti na period do 2025 goda. URL: <https://odkb-csto.org/> (data obrashcheniya: 09.11.2022).

18. Konvenciya o zapreshchenii razrabotki, proizvodstva, nakopleniya i primeneniya himicheskogo oruzhiya i o ego unichtozhenii (zaklyuchena v g. Parizhe 13 yanv. 1993 g.) (s izm. ot 7 iyunya 2020 g.). *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 1998. 9 fevr. № 6. St. 682.

19. O biologicheskoy bezopasnosti v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 30 dek. 2020 g. № 492-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2021. 4 yanv. № 1. Ch. I. St. 31.

20. Buharin V.V. Sravnitel'nyj analiz normativnoj bazy po obespecheniyu informacionnoj bezopasnosti v SSHA i Rossijskoj Federacii (konec XX – nachalo XXI v.) // Vestnik Irkutskogo gos. tekhn. un-ta. 2016. T. 20. № 12. S. 101–108. DOI: 10.21285/1814-3520-2016-12-101-108.

21. Anastasiya Moh. Rassledovanie FAN: kto stoit za «reznej v Buche». URL: https://bio.spbu.ru/science/scienceinfo/el_resource.php (data obrashcheniya: 12.11.2022).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 26.10.2022

Принята к публикации: 13.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 26.10.2022

Accepted for publication: 13.11.2022

Информация об авторах:

Портнова Алена Андреевна, аспирантка юридического факультета Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики (190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44, лит. А), e-mail: lienalau@yandex.ru

Турова Виктория Евгеньевна, доцент кафедры теории и истории государства и права Государственного университета морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова (198035, Санкт-Петербург, ул. Двинская, д. 5/7), доцент

Information about the authors:

Portnova Alena A., postgraduate student of the faculty of law Saint-Petersburg university of management technologies and economics (190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44, let. A), e-mail: lienalau@yandex.ru

Turova Victoria E., associate professor of the department of theory and history of state and law of the Admiral S.O. Makarov State university of marine and river fleet (198035, Saint-Petersburg, Dvinskaya st., 5/7), associate professor

Научная статья
УДК 349.6

КЛИМАТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

✉ Шпаковский Юрий Григорьевич.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина,
Москва, Россия

✉ yurii-rags@yandex.ru

Аннотация. Проблема исследования правовых механизмов климатических вызовов, а также систематизации и взаимоувязки совокупности нормативных правовых актов климатического характера, документов стратегического планирования является весьма актуальной.

Рассматриваются актуальные проблемы климатической составляющей экономической политики Европейского Союза, их влияние на обеспечение национальных экономических интересов Российской Федерации в сфере пространственного развития. Показано, что на сегодняшний день вопросы глобального изменения климата рассматриваются в контексте общих проблем мировой политики.

Статья направлена на развитие правовых механизмов обеспечения климатической безопасности с целью выработки сбалансированной государственной климатической политики в новых экономических и политических условиях социально-экономического развития России.

Ключевые слова: экологическое право, климатическая безопасность, Климатическая доктрина Европейского Союза, стратегическое планирование, Европейский Союз, стратегия пространственного развития

Для цитирования: Шпаковский Ю.Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 34–44.

RUSSIA'S CLIMATE SECURITY: LEGAL ASPECTS OF SPATIAL DEVELOPMENT

✉ Shpakovskii Yurii G.

Kutafin Moscow state law university, Moscow, Russia

✉ yurii-rags@yandex.ru

Abstract. The problem of studying the legal mechanisms of climate challenges, as well as the systematization and interconnection of a set of regulatory legal acts of a climatic nature, strategic planning documents is very relevant.

Discusses the current problems of the climate component of the economic policy of the European Union, their impact on ensuring the national economic interests of the Russian Federation in the field of spatial development. It is shown that today the issues of global climate change are considered in the context of general problems of world politics.

The article is aimed at developing legal mechanisms for ensuring climate security in order to develop a balanced state climate policy in the new economic and political conditions of socio-economic development of Russia.

Keywords: environmental law, climate security, Climate doctrine of the European Union, strategic planning, European Union, spatial development strategy

For citation: Shpakovskii Yu.G. Russia's climate security: legal aspects of spatial development // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 34–44.

Глобальное изменение климата превратилось в одну из наиболее острых проблем современности. Изменение климата с точки зрения его влияния на мировую экономику не только представляет собой масштабную природную опасность, но и является катализатором изменений во многих отраслях экономики. Связанное с нехваткой пресной воды, продовольственной проблемой, стихийными бедствиями, миграциями, а также перспективами развития целого ряда ключевых отраслей (энергетики, транспорта, строительства, сельского хозяйства), изменение климата тесно вплелось в клубок глобальных экономических процессов [1].

За последнее время установлено, что средняя скорость роста среднегодовой температуры воздуха на территории России в два с половиной раза больше скорости роста глобальной температуры, а число опасных явлений погоды, повлекших возникновение чрезвычайных ситуаций, нанесших материальный и социальный ущерб населению и объектам экономики, в России исчисляется сотнями в год.

Климатические аспекты государственной политики в последние годы проявляются все заметнее. Не зря проблемы климата нашли отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, где подчеркнуто, что: «Сохраняются угрозы, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе вследствие изменения климата...».

Одновременно необходимо учитывать, что климатическая повестка была, есть и будет ареной острейшей конкурентной борьбы, а мотивы глобального повышения температуры, климатической безопасности могут использоваться как политический, экономический, даже военный фактор.

Россия подошла к середине 2021 г. практически с полным отсутствием эффективных нормативных и законодательных инициатив, которые отвечали бы стратегическим потребностям страны в климатической повестке: защита собственных рынков, компаний и экономики в целом и возможность вступить в борьбу за лидирующие позиции в формировании механизмов мировой климатической политики.

Сегодня решающим направлением развития правовой системы в России является серьёзное давление, вызванное отчасти требованиями западных правительств и международных организаций соответствовать «мировым стандартам». Защита окружающей среды и климатическая политика, представляющие так называемую зеленую повестку, подаются как одна из визитных карточек Европейского Союза (ЕС), позиционирующего себя как лидера природоохранного законодательства и природоохранной политики в мире. Также в качестве достижений на этом поприще ЕС демонстрирует коллективность действий всех стран-участниц и системность в решении экологических вопросов.

Формирование климатического законодательства России, в котором нашли бы отражение все стороны этой многогранной проблемы современности, задача довольно сложная, но требующая незамедлительного решения.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены только некоторые аспекты этой проблемы.

Для России, обладающей самой большой территорией с самыми сложными и различными природно-климатическими характеристиками, роль и значение территории (пространства) принципиально важно. Территория (пространство) Российской Федерации является основой существования народов, самостоятельной природно-экономической и культурно-исторической ценностью, определяющей духовной и материальной категорией. На взгляд автора, принятие/непринятие климатических законов ЕС самым радикальным образом отразится на концепции пространственного развития России. И это самый сложный, но и самый важный аспект климатической повестки. Какие вопросы (проблемы) «вдруг» актуализируются в случае полного принятия и реализации Климатической повестки ЕС в сфере «пространственного развития Российской Федерации»?

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Необходимо подчеркнуть, что идеология пространственного развития Российской Федерации построена преимущественно на основе простой экстраполяции сегодняшних проблем и краткосрочных тенденций. Например, о доминантном развитии крупных агломераций и условной специализации регионов. Но нет учета (прогноза и расчетов) последствий «потепления». В случае «материализации» климатических прогнозов полностью меняется природо-ресурсная, а следовательно, экономическая, поселенческая, агропромышленная картина мира. Какие районы (регионы) станут районами бедствия и чрезвычайных ситуаций, куда нужно будет переселять население, промышленность?

На взгляд автора, необходим своего рода план эвакуации, подобно плану действий во время войны. В данном конкретном случае необходимо учесть максимально большое число ситуаций (даже и тем более невероятных) катастрофического, кризисного характера – зоны вечной мерзлоты, паводков, опустынивания, резкой смены погодных условий. Такие планы могут быть на уровне страны, на уровне субъектов федерации, регионов и даже отдельных поселений. В таких планах ничего «секретного» нет, но эти планы могут связать «пространство» (территорию) с реальными климатическими проектами.

Другая сторона климатической повестки – влияние альтернативной энергетики и экономики на политику расселения. Независимая и малая энергетика принципиально меняет логику и привлекательность крупных агломераций. При очевидной и угрожающей единству страны диспропорции в уровне развития регионов дальнейшая концентрация населения и капиталов, технологий в крупнейших агломерациях только усугубит пропасть между ними. Поэтому для России климатические проблемы – это, прежде всего, и проблемы пространственного развития.

Климатическая повестка ставит много задач перед эколого-правовым определением сущности таких сверхважных проблем, как, например, пространственное развитие конкретных регионов и субрегионов. Появление Стратегии пространственного развития Российской Федерации² как нормативно правового документа сразу актуализировало несколько тем:

- что нужно понимать под термином «пространственное развитие», и чем «территориальное» развитие отличается от «пространственного»;

- каково содержание (в эколого-правовом смысле) понятия «пространственное развитие»;

- поскольку Стратегия пространственного развития Российской Федерации – это документ «высшего порядка» среди документов стратегического планирования (в соответствии с положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»),³ то его значение и роль в Климатической доктрине ЕС крайне важна. Стратегия пространственного развития является документом, обязательным для разработки на федеральном уровне, но четко определить ее роль и место среди других документов стратегического планирования достаточно сложно.

Во-первых, не ясно каким должен быть уровень (содержание) документов территориального и «пространственного развития», отраслевого, регионального планирования, какой должна быть нормативная база для «развития пространства».

Во-вторых, в какой степени и как должны экологическая и климатическая повестка (выраженная в нормативных документах, доктринах, законах, договорах) повлиять (изменить, трансформироваться) на Стратегию пространственного развития Российской Федерации и наоборот.

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 13 февр. 2019 г. № 207-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как повлияет (может повлиять) Климатическая повестка ЕС на принципы, цели, механизмы стратегии пространственного развития страны. Это один из самых фундаментальных вопросов политики «декарбонизации».

Существует огромный пласт вопросов, связанных с трансформацией внешней политики, глобальных характеристик природопользования, макроэкономических факторов, социальных и культурных особенностей.

Частный случай – нужно ли в обязательном порядке разрабатывать и принимать стратегии пространственного развития на уровне макрорегионов, субъектов федерации, муниципальных образований, и чем должны (содержательно) отличаться эти документы от массы других документов стратегического планирования [2].

Ведь в этом случае должна быть создана как бы альтернатива планам социально-экономического развития как документов стратегического планирования.

Что вообще понимается под «пространственным» – «территориальным» развитием? Существует много определений, сводимых в той или иной мере к сознательному, управляемому, целенаправленному процессу эффективного использования природно-ресурсного, материально-технического и человеческого потенциалов, формированию единого (в социально-экономическом и экологическом плане) пространства – территории.

Обширная территория и выгодное географическое положение, разнообразие природно-климатических условий и минерально-сырьевых ресурсов, научно-технологический и образовательный потенциал, макроэкономическая устойчивость, внутривнутриполитическая стабильность, высокий уровень обеспечения обороны страны и безопасности государства – факторы, которые создают благоприятные условия для модернизации российской экономики, развития промышленного потенциала России.

Вызовы пространственному развитию, указанные в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, включают:

– неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития;

– установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления;

– необходимость эффективного освоения и использования пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, а также укрепления позиций России в области экономического, научного и военного освоения космического и воздушного пространства.

На что влияет изменение климата в формуле «пространственного развития»? Это, прежде всего:

– показатели комфортности и условий проживания;

– развитие сельского хозяйства (урожайность), размещение средств производства;

– миграционные потоки;

– развитие торговли, инфраструктуры, туризма;

– развитие энергетики, состояние экологии, уровень медицины;

– динамику и структуру урбанизированных территорий.

Среди вызовов пространственному развитию Российской Федерации следует отметить дисбаланс размещения центров производства и потребления энергетических ресурсов, что порождает беспрецедентно большой и постоянно растущий объем наиболее дорогих сухопутных перевозок топлива на дальние расстояния. С одной стороны, происходит все большая концентрация экономического роста и энергопотребления в центральных районах европейской части страны, доля которых превысила 60 % потребления энергии в стране, с другой стороны, происходит смещение добычи и производства энергетических ресурсов в северные и восточные районы с ростом их доли свыше 80 %, совершенствование системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации субъектов

экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий⁴.

Но в Стратегии пространственного развития Российской Федерации принципиально не нашли своего отражения более сложные и более насущные (современные) вызовы и угрозы, которые могут полностью «перевернуть» предложенный путь концентрации городов. Какие это вызовы?

Во-первых, появление надежных и компактных энергетических установок (альтернативной энергетики), позволяющих отказаться от линий электро- и теплоснабжения и обеспечивающих локализацию и независимость энергоснабжения.

Во-вторых, появление аддитивных технологий, позволяющих практически полностью перестроить весь цикл производства товаров. Полностью ломается вся картина глобализации как свойство производственных цепочек и интеграции технологических частей.

В-третьих, появление «вертикальных» способов выращивания продуктов питания. При помощи новых технологий такие уже существующие фермы располагаются в городах, поселках – там, где есть потребители. Пищевая ценность увеличивается, затраты резко снижаются, потери стремятся к незначительным процентам, товар всегда свежий и всегда в том количестве, которое необходимо.

В-четвертых, роботизация производства позволяет избежать концентрации в крупных городах.

В-пятых, цифровизация, новые платформы, алгоритмы, большие базы данных, возможность проводить онлайн конференции и совещания почти сделали (делают) физическое присутствие на работе ненужным.

Перечисленное – это только примерный перечень новых технологий, способствующих радикальному пересмотру стратегии пространственного развития страны.

Конечно, новые технологии не способны в настоящее время полностью заменить старые. Но не зря их рост называют экспоненциальным (10–20 % в год – это очень серьезные темпы). Стратегии, в том числе и пространственного развития, и создаются как способ перенастройки существующего механизма (административного, правового, экономического, технологического, политического и др.) с учетом научных прогнозов на прорывные решения. Иначе смысл стратегического планирования пропадает.

Следует так же всегда учитывать временной лаг от начала действия до получения результатов. Чаще всего это «время созревания» для разных областей управления будет разным, но в случае пространственного развития, включающего самые масштабные и самые значимые решения, этот временной лаг будет не менее 10–20 лет, а цена ошибки слишком велика, чтобы игнорировать столь очевидные и перспективные технологии.

Климатическая доктрина ЕС позволяет с особой тщательностью подойти к оценке и последствиям стратегического планирования не только в экологической или энергетической сфере, но и во всех без исключения документах стратегического планирования.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечено, что Российская Федерация рассматривает свою территорию, (не «пространство») как ландшафтное и биологическое разнообразие, уникальный эколого-ресурсный потенциал в качестве национального достояния, сохранение и защита которого необходимы для обеспечения жизни будущих поколений, гармоничного развития человека и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Сохранение отвечающих экологическим стандартам качества атмосферного воздуха и воды, рекультивация нарушенных земель, экологическая реабилитация территорий и водных объектов, увеличение площади лесовосстановления, ликвидация накопленного вреда окружающей среде являются обязательными условиями для улучшения качества жизни в Российской Федерации.

⁴ Об Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Определение территории, ландшафтного и биологического разнообразия, эколого-ресурсного потенциала как национального достояния, входящего в национальный интерес и высший приоритет, говорит о том, что все документы стратегического планирования и все законодательство должны исходить из этого факта при подготовке и принятии документов любого уровня. В этом качестве термин «пространственное развитие» должен включать элементы качества окружающей среды, качество жизни, сбалансированность развития (безопасность и устойчивость) и другие категории.

Но для целей данного исследования необходимо выделить один принципиальный аспект, который в ближайшие десятилетия будет определять стратегию пространственного развития.

Это изменения в окружающей среде (экология) и изменения климата как со стороны чисто природных характеристик – потепление-похолодание, истощение ресурсов, экологическая безопасность, так и со стороны экономики. Прогнозов относительно климатических изменений и их влияния на глобальную и региональную экономику, демографию, экологию очень много, но задачей стратегического уровня является выбор, формирование целей, задач, планов, программ, «дорожных карт», подготовка правового и нормативного поля, правореализация.

За постсоветский «рыночный» период, протяженностью около трех десятилетий, численность населения Дальнего Востока сократилась примерно на 1/4. В том числе на 4/5 это сокращение было обусловлено миграционной убылью, в то время как за период буржуазного, а также «рыночного» развития Российской империи протяженностью около семи десятилетий численность населения Дальнего Востока, наоборот, «возросла в 18 раз – с 50 до 900 тыс. чел.», в том числе на 4/5 за счет миграционного прироста.

Численность населения, постоянно проживающего на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе, на 1 января 2008 г. составляла 11 072,9 тыс. чел. (7,8 % населения страны) с преобладанием городского населения. Плотность населения колеблется в пределах от 0,1 до 12,1 чел. на 1 кв. км, в среднем – 1,4 чел. на 1 кв. км⁵.

Природно-климатические условия на большей части территории Дальнего Востока и Байкальского региона характеризуются как весьма суровые и даже экстремальные. Только на юге Приморского края среднегодовая температура превышает нулевую отметку.

Территория Дальнего Востока и Байкальского региона отличается богатством недр. Здесь находятся (как правило, в труднодоступных районах) крупнейшие месторождения углеводородов, гелия, угля, золота, меди, алмазов, крупные месторождения черных, цветных и редких металлов, фосфоритов урана, олова, плавикового шпата и других рудных и нерудных полезных ископаемых.

Единого подхода к оценке величины и динамики воздействия климата на пространственное развитие нет, но процесс изменения климата – это во многом и процесс изменения законодательной базы. В сознании людей (особенно в глобальном плане) климатические и экологические факторы настолько значимы, что прежние концепции «развития», в том числе или прежде всего, «пространственного», уже не актуальны.

Но необходимо различать два совершенно различных подхода – прогноз климатических изменений и его последствий на экономику, политику расселения, экологию и прогноз экономических мер, связанных с углеродной политикой.

Что касается «парниковых газов» и «потепления», есть прогнозы, что под воздействием климата к 2100 г. подушевой ВВП США снизится, а в России увеличится в 2–3 раза, есть прогнозы катастрофические и для Европы, и для США, и для России [3].

Глобальное потепление может увеличить пригодную для жизни площадь России. Отмечено, что сельскохозяйственный экспорт из России за 20 лет вырос в шесть раз и достиг десятков миллиардов долларов в год, и это связано с климатом. Экспорт пшеницы за это

⁵ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2009 г. № 2094-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

время вырос с 1 млн т в год, до более чем 40 млн т в год. По многим данным происходит продвижение на север многих видов растений и животных, увеличивается урожайность всех сельскохозяйственных культур. Это одна сторона проблемы, которая влияет и будет по нарастающей влиять на концепцию пространственного развития. Другая сторона – негативная, невозможно с достоверностью говорить о тектонических природно-климатических сдвигах и достаточно уверенно планировать экономику, основанную на климатических прогнозах. Очевидно, что «потепление», изменения климата потребуют пересмотра многих моделей пространственного развития. Например, уже сейчас Сибирь, часть Северных мегарегионов, Дальний Восток являются наиболее перспективными направлениями пространственного развития страны.

Для стратегии пространственного развития (в том числе и для экологического права) важными представляются следующие факторы:

– насколько документы стратегического планирования и современное законодательство правильно отражает взаимосвязь климата, экологии и пространственного развития;

– какие основные тенденции и характеристики правового регулирования в данной области можно считать перспективными, а какие требуют пересмотра;

– в какой мере климатическая повестка ЕС отразится на пространственном развитии страны.

Вначале необходимо отметить несколько замечаний – пространственное развитие не предполагает никаких быстрых, резких, масштабных решений, типа проекта «поворота северных рек» в СССР. Во вторых, федеративное устройство, высокая степень централизации, огромная и разнообразная территория, природные особенности, культура – все эти бесконечные различия делают неэффективным «вертикальное», централизованное управление. Ни один документ «пространственного развития» не сможет унифицировать и монополизировать местные особенности, не должен определять естественные преимущества той или иной территории.

С одной стороны, наблюдается замедление темпов экономического роста, во всем мире и возрастает давление экологических (климатических) факторов на эффективность экономики, с другой – идет поиск эколого-экономических, «зеленых» вариантов роста. Мировая экономика сталкивается с необходимостью восстановления после пандемии коронавируса, восполнения экономического ущерба от эпидемий, климатических катастроф, затрачивая все больше ресурсов на преодоление их последствий и уменьшающуюся долю ресурсов – на улучшение качества жизни. Значимым фактором, влияющим на определение содержания термина «пространственное развитие», является динамика экологических (климатических) ущербов [4].

Оценки специалистов нанесенного ущерба от климатических и экологических катастроф очень разнятся, но эти величины растут и могут достигнуть 1 трлн долл. При этом косвенные последствия типа переселения огромных масс людей (климатических беженцев), трудно представить.

При прогнозировании климатических (экологических) ограничений роста отечественной экономики необходимо учитывать, что российские природно-климатические и пространственно-географические особенности частично определяют структуру экономики Российской Федерации и структуру законодательства.

Можно предположить, что под воздействием климата (экологических проблем) рост экономики, и, прежде всего, «пространственное развитие», будет зависеть в том числе от величины затрат на преодоление климатических и экологических катастроф.

«Устойчивое развитие» становится возможным при включении «пространства» не только как территории, но и как самостоятельного фактора развития более высокого уровня. «Более высокий уровень» – образное выражение, предполагающее включение внеэкономических факторов, таких как культурные, ментальные, экологические, климатические, иные особенности региона. Экономический рост не равен (без учета

экологической составляющей) повышению качества жизни. Наоборот, новая Климатическая доктрина ЕС может усилить социальное неравенство, вызвать кризис международных отношений, глобальных финансов, как ни странно, деградацию окружающей среды. И все это связано как с концепцией «углеродного следа», так и с нарушением экологического равновесия, что, несомненно, самым радикальным образом отразится на пространственном развитии.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации появились новые понятия: «геостратегическая территория», «опережающее развитие», «территории компактного расположения земельных участков», не очень четко сформулированные в экономико-правовом аспекте и не содержащиеся, например, в Земельном, Градостроительном, Лесном кодексах.

Поэтому важнейший посыл, сформулированный в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, – основные направления опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, относящиеся к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации:

- создание условий и стимулов для создания новых и развития действующих территорий опережающего социально-экономического развития, совершенствование механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности;
- создание инновационных центров, технопарков, инжиниринговых подразделений государственных корпораций и центров исследований и разработок;
- совершенствование механизма социального развития центров экономического роста;
- совершенствование механизма государственной инфраструктурной поддержки инвестиционных проектов, направленных на опережающее социально-экономическое развитие;
- создание инфраструктуры для развития территорий компактного расположения земельных участков.

Следующая методологическая основа Стратегии пространственного развития Российской Федерации заключается в том, что она «исходит из сочетания в пределах субъектов Российской Федерации пространственных факторов размещения экономики (численности и плотности населения, качества человеческого капитала, транспортно-географического положения, инфраструктурной обеспеченности, климатических условий, природно-ресурсного потенциала и других факторов)», а также юридически не определена, так как требует «легимитизации» понятий, например, «человеческий капитал», «транспортно-географическое положение» [2].

Есть еще один документ стратегического планирования, который непосредственно связан с пространственным развитием, где говорится, что «государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Существующая наряду с экологической, энергетической, продовольственной, другими документами стратегического планирования Стратегия пространственного развития Российской Федерации должна как минимум не противоречить им, а как максимум – быть связанным по целям, задачам, условиям, планам документом. Это особый документ стратегического планирования, который тесно связан с климатическим (экологическим) подходом к будущему, не только «пространственному» развитию страны.

Как известно, размеры России, ее природно-климатические и природно-ресурсные характеристики во многом определяют характер экономики. Поэтому «пространственное развитие» – ключевой фактор для любых проектов и программ, тем более климатических. Если представить, что Россия примет полностью или в большей части Климатическую доктрину ЕС, это будет означать кардинальное изменение концепции пространственного развития.

В настоящее время согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации предполагается концентрация городов в мегаагломерации, 12 макрорегионов, 44 перспективных центров, 27 минерально-отраслевых агропромышленных центров, 20 научно-образовательных центров. Авторы стратегии пространственного развития исходили из линейного характера развития страны на основе рентной экономики и существующей тенденции роста экономически активных городских агломераций. Но климатическая повестка уже вносит серьезные коррективы. Города, особенно большие, представляют собой «острова тепла», где температура всегда выше на 3–7 °С. Кроме того, города являются источниками дополнительных выбросов CO₂, вследствие чего оказывают серьезное влияние на климат. Повсеместное использование возобновляемых источников энергии и удешевление энергоснабжения при развитии цифровых технологий радикально изменит поселенческие предпочтения в сторону малых поселений. При этом в случае потери налогооблагаемой базы со стороны ресурсодобывающих предприятий – основных налогоплательщиков, пострадают, прежде всего, Москва, Санкт-Петербург, города миллионники.

Россия – это, прежде всего, пространство, которое является экономической и экологической категорией и недооцененной ценностью. Климатическая повестка ставит под угрозу доступность воды, продуктов, медицинской помощи.

С каждым годом все отчетливее тренд на рост «климатических» (экологических) беженцев.

Право на здоровую и благополучную окружающую среду пока не ассоциируется с климатом, наводнениями, природными катастрофами, пожарами, таянием вечной мерзлоты и другими явлениями [5].

В 2018 г. из-за природных катастроф переехали 17,2 млн чел., в 2019 г. их число достигло 24,9 млн чел., из которых только около 1 млн человек вынужденно мигрировал из-за землетрясений и извержений вулканов, а оставшиеся 23,9 млн чел. – по причинам, связанным с погодными явлениями (наводнения, ураганы, засухи и др.). Только в первой половине 2020-го. стихийные бедствия привели к перемещению 9,8 млн чел. и оставались ведущим фактором внутренних миграций во всём мире. По оценкам Всемирного банка, к 2050 г. изменения климата приведут к вынужденной миграции более 143 млн чел. только в трёх регионах планеты: Тропической Африке, Южной Азии и Латинской Америке. В глобальных прогнозах чаще всего называется цифра в 200 млн чел. к 2050 г. Другие оценки варьируют от 25 млн до 1 млрд чел. к 2050 г. Можно взять любой прогноз и все они дают сравнительно сопоставимые оценки последствий изменения климата. Для России с учетом традиции стратегического планирования эти расчеты представляют (должны представлять) особую значимость. Уже в настоящее время должны быть подготовлены и «просчитаны» варианты на случай усиления миграции [6, 7].

В советском варианте пространственного развития основным стимулом для добровольной миграции населения в климатически сложные районы были высокие надбавки за работу и проживание в северных областях. В настоящее время этот инструмент не столь эффективен, поэтому необходимы совсем другие подходы – сочетание финансовых, экологических и других стимулов.

Внутренние миграционные потоки, связанные с климатическими причинами, в России пока относительно небольшие. В 2018 г. на миграцию по причинам природно-климатического характера приходилось 0,3 % от общего числа всех мигрантов.

Климатические перемены неизбежно повлияют на «пространственное развитие» и в организационно-правовом плане. Необходимо выделить наиболее важные и принципиальные темы для совершенствования как процесса планирования, так и методологии: – уточнение или, быстрее, «легализация» понятийного аппарата, уточнение содержательного наполнения «пространственного развития»;

- уточнение места и роли «пространственного развития» в перечне документов стратегического планирования;
- пересмотр в концептуальном плане идеи опорных агломераций, концентрации городов, выделение различных «профильных» поселений;
- ослабление или «децентрализация» управления региональным развитием, предоставление полной свободы в определении целей, задач, перспектив, способов и мер реализации поставленных целей;
- пересмотр содержания стратегии пространственного развития через призму климатической повестки.

Подведем итоги.

1. Стратегия пространственного развития, подготовленная Минэкономразвития России и принятая в виде документа стратегического планирования, практически не рассматривает варианты «зеленого» роста, «энергоперехода», климатической доктрины. Это огромная проблема.

2. Существующие прогнозы и сценарии развития ситуации температурного кризиса самым радикальным способом меняют всю концепцию Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

3. Тепловые аномалии, изменение климата несут как негативные, так и позитивные возможности для ряда территорий Российской Федерации. Неучет или игнорирование этих сценариев грозит потерей управляемости и рисками экономического, экологического, демографического, технологического и иного характера

4. Необходимо уже в настоящее время прорабатывать варианты переселения «климатических беженцев», обсуждения возможности предоставления (бронирования) территорий для переезда зарубежных производств, целых народностей, общин для безопасного и комфортного проживания.

5. Необходимо поощрять создание различных климатических и переселенческих фондов, «земельных банков», иных средств долговременных инвестиций в размещение на территории Российской Федерации «климатических» районов.

Список источников

1. Макаров И.А. Глобальное изменение климата как вызов мировой экономике и экономической науке // Экономический журнал высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 479–496.

2. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. 2020. № 5. С. 56–61.

3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. 2022. № 1. С. 2–8.

4. Киршин И.А. Экологические ограничения современного экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2014. № 3 (144). С. 86–95.

5. Евтушенко В.И., Шпаковский Ю.Г. Миграция как способ реализации экологических прав граждан: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 176 с.

6. Шпаковский Ю.Г., Евтушенко В.И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex Russica. 2017. № 10 (131). С. 47–57.

7. Шпаковский Ю.Г., Евтушенко В.И. Методологические основы правового регулирования перемещения (переселения) населения из пострадавших районов при чрезвычайных ситуациях: понятийно-категориальный аппарат // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5 (90). С. 214–220.

References

1. Makarov I.A. Global'noe izmenenie klimata kak vyzov mirovoj ekonomike i ekonomicheskoy nauke // Ekonomicheskij zhurnal vysshej shkoly ekonomiki. 2013. № 3. S. 479–496.
2. Zhavoronkova N.G., Shpakovskij Yu.G. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii: voprosy strategicheskogo planirovaniya // Yurist. 2020. № 5. S. 56–61.
3. Zhavoronkova N.G., Shpakovskij Yu.G. Klimaticheskie aspekty nacional'noj ekologicheskoy politiki // Yurist. 2022. № 1. S. 2–8.
4. Kirshin I.A. Ekologicheskie ogranicheniya sovremennogo ekonomicheskogo rosta // Problemy prognozirovaniya. 2014. № 3 (144). S. 86–95.
5. Evtushenko V.I., Shpakovskij Yu.G. Migraciya kak sposob realizacii ekologicheskikh prav grazhdan: monografiya. M.: Norma: INFRA-M, 2020. 176 s.
6. Shpakovskij Yu.G., Evtushenko V.I. Dokumenty strategicheskogo planirovaniya v sfere regulirovaniya migracionnoj deyatel'nosti Rossijskoj Federacii po ekologicheskim prichinam // Lex Russica. 2017. № 10 (131). S. 47–57.
7. Shpakovskij Yu.G., Evtushenko V.I. Metodologicheskie osnovy pravovogo regulirovaniya peremeshcheniya (pereseleniya) naseleniya iz postradavshih rajonov pri chrezvychajnyh situacijah: ponyatijno-kategorial'nyj apparat // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2018. № 5 (90). S. 214–220.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 20.10.2022

Принята к публикации: 13.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 20.10.2022

Accepted for publication: 13.11.2022

Информация об авторах:

Шпаковский Юрий Григорьевич, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9), доктор юридических наук, e-mail: yurii-rags@yandex.ru

Information about the authors:

Shpakovskii Yuri G., professor of the department of environmental and natural resource law of the O.E. Kutafin Moscow state law university (125993, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9), doctor of law, e-mail: yurii-rags@yandex.ru

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 344.651

О СОСТОЯНИИ ВОИНСКОЙ, СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ И ДИСЦИПЛИНЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ В МЧС РОССИИ

✉ **Бонь Михаил Владимирович.**

Департамент кадровой политики МЧС России, Москва, Россия

✉ bonmv@mail.ru

Аннотация. Проводится анализ состояния воинской дисциплины, служебной дисциплины, а также дисциплины труда работников в системе МЧС России. Исследованию подвергся период с 2017 по 2021 г. На основе статистических данных, указанных в статье, выявлены категории личного состава и грубые нарушения дисциплины, по которым имеются снижения и увеличения количества нарушений. Указаны соответствующие рекомендации для руководителей территориальных органов и учреждений МЧС России по укреплению дисциплины в подчиненных подразделениях. Отмечается, что постоянный контроль со стороны руководства МЧС России по недопущению сокрытия фактов совершения дисциплинарных поступков позволяет выявить реальное положение дел в территориальных органах и учреждениях МЧС России. Сделаны выводы, что в МЧС России требует урегулирования сфера разграничения полномочий руководителей (начальников) по наложению дисциплинарных взысканий на сотрудника федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, необходимо принятие Дисциплинарного устава федеральной противопожарной службы.

Ключевые слова: воинская дисциплина, служебная дисциплина, дисциплина труда работников, МЧС России

Для цитирования: Бонь М.В. О состоянии воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда работников в МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 45–52.

ABOUT THE STATE OF MILITARY, SERVICE DISCIPLINE AND LABOR DISCIPLINE OF EMPLOYEES IN THE EMERCOM OF RUSSIA

✉ **Bon Mikhail V.**

Department of personnel policy of EMERCOM of Russia, Moscow, Russia

✉ bonmv@mail.ru

Abstract. The analysis of the state of military discipline, service discipline, as well as labor discipline of employees in the EMERCOM of Russia system is carried out. The period from 2017 to 2021 was studied. Based on the statistical data indicated in the article, categories of personnel and gross violations of discipline were identified, for which there are decreases and increases in the number of violations. The relevant recommendations for the heads of territorial bodies and institutions of EMERCOM of Russia on strengthening discipline in subordinate units are indicated. It is noted that the constant monitoring by the leadership of EMERCOM of Russia to prevent the concealment of the facts of the commission of disciplinary acts makes it possible to identify the real state of affairs in the territorial bodies and institutions of EMERCOM of Russia. The conclusions are drawn that in EMERCOM of Russia, the sphere of differentiation of the powers of managers (chiefs) to impose disciplinary penalties on an employee of the federal fire service of the State fire service requires regulation, it is necessary to adopt the Disciplinary statute of the federal fire service.

Keywords: military discipline, service discipline, labor discipline of employees, EMERCOM of Russia

For citation: Bon M.V. About the state of military, service discipline and labor discipline of employees in the EMERCOM of Russia // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 45–52.

Работа по обеспечению должного уровня воинской дисциплины, служебной дисциплины, а также дисциплины труда работников в системе МЧС России является одним из важнейших направлений деятельности по поддержанию сил и средств МЧС России в готовности к выполнению задач по предназначению и осуществляется в соответствии с требованием нормативных правовых актов для всех категорий личного состава МЧС России.

В системе МЧС России имеются различные категории личного состава, такие как: военнослужащие спасательных воинских формирований, сотрудники федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (ФПС ГПС), государственные гражданские служащие, спасатели и гражданский персонал. В рамках организации работы по поддержанию дисциплины данные категории личного состава регламентируются различными нормативными правовыми актами [1–4], но все они направлены на одно – обеспечение и укрепление служебной дисциплины.

Основным инструментом по решению задачи поддержания на должном уровне дисциплины в системе МЧС России [5] является воспитательная работа с личным составом, а также качественный подбор высококвалифицированных кадров для МЧС России.

Проблемам обеспечения дисциплины в системе МЧС России посвящены труды таких ученых, как И.В. Зубов, Л.И. Ярмонов [6], Т.В. Яковко [7] и др.

В соответствии с Положением об организации воспитательной и культурно-досуговой работы в учреждениях и организациях, находящихся в ведении МЧС России, утвержденным приказом МЧС России от 28 октября 2019 г. № 614 «Об утверждении положения об организации воспитательной и культурно-досуговой работы в учреждениях и организациях, находящихся в ведении МЧС России» руководители учреждений и организаций, находящихся в ведении МЧС России, обязаны организовывать и проводить работу по укреплению дисциплины в своих подразделениях.

В целях своевременной выработки и принятия профилактических мер в системе МЧС России организован ежеквартальный сбор сведений о состоянии дисциплины в территориальных органах и учреждениях МЧС России [5].

Состояние дисциплины в системе МЧС России ежегодно рассматривается отдельным вопросом на заседании военного совета спасательных воинских формирований (СВФ) МЧС России с принятием соответствующего постановления по поддержанию на должном уровне дисциплины в территориальных органах, спасательных воинских формированиях и организациях МЧС России, в котором предусматривается расширенный комплекс мероприятий по укреплению дисциплины среди личного состава министерства. Помимо этого вопрос воинской и служебной дисциплины, а также дисциплины труда систематически рассматривается на ежегодных всероссийских сборах, тематических селекторных совещаниях, подведении итогов и т.д.

Проводимая воспитательная работа и анализ состояния дисциплины показывает, что постоянный контроль со стороны руководства министерства по недопущению сокрытия фактов совершения дисциплинарных поступков позволяет выявить реальное положение дел в территориальных органах и учреждениях МЧС России.

Анализ состояния воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда за 2021 г. на основе поступивших в Департамент кадровой политики данных показывает, что за отчетный период в системе МЧС России выявлено лиц, допустивших нарушения дисциплины, – 7 394 чел. (на 16,8 % меньше от среднего значения за пять лет (2020 г. – 6 760 чел., 2019 г. – 10 178 чел., 2018 г. – 10 370 чел., 2017 г. – 9 729 чел.) (рис. 1).

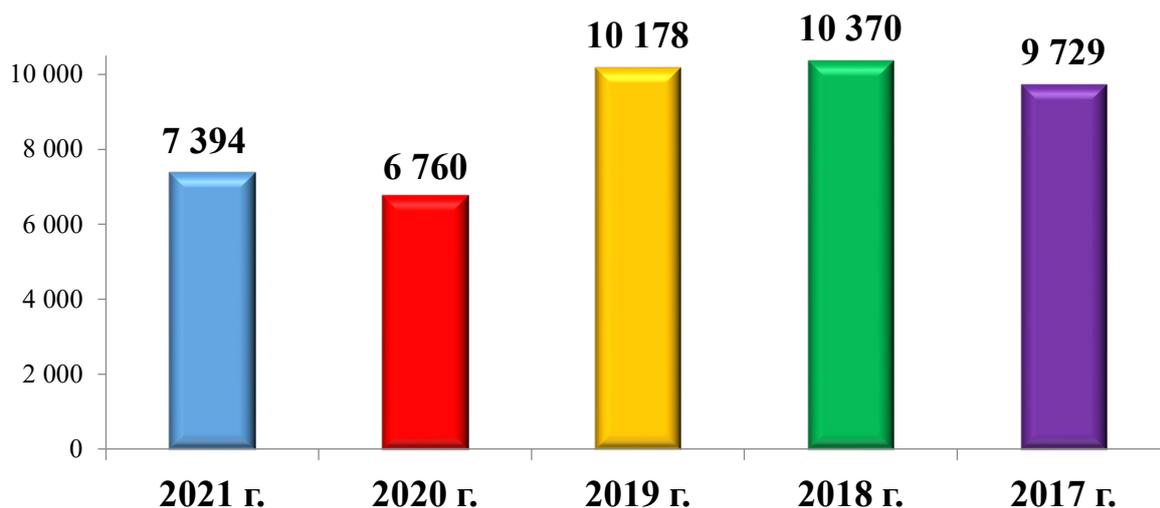


Рис. 1. Количество выявленных лиц, допустивших нарушения дисциплины в период с 2017 по 2021 г.

Анализ по категориям личного состава, показал, что в 75 % от общего количества за пять лет из выявленных сотрудников ФПС ГПС 19 % составляет гражданский персонал, 4 % – спасатели и 2 % – военнослужащие СВФ. Данные показатели напрямую зависят от штатной и фактической численности личного состава по категориям. Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. № 728 «О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» установлена предельная штатная численность МЧС России в количестве 288 565 единиц, в том числе: военнослужащих СВФ – 7 223 чел.; личного состава ФПС ГПС – 251 339 чел., из них лиц рядового и начальствующего состава – 141 364 чел. и лиц, не имеющих специальных или воинских званий, – 109 975 чел.; федеральных государственных гражданских служащих – 5 094 чел.; работников – 24 909 чел. (без учета численности лиц, не имеющих специальных или воинских званий, личного состава ФПС ГПС) (табл. 1, рис. 2).

Таблица 1

№ п/п	Категория личного состава МЧС России	2021 г.	2020 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	Средний показатель за пять лет
1	Сотрудники ФПС ГПС	5 185	5 224	7 741	7 934	7 344	6 686
2	Военнослужащие СВФ	483	305	231	329	351	340
3	Гражданский персонал	1 328	1 132	2 140	1 997	1 780	1 675
4	Спасатели	398	99	224	116	242	216
Выявлено лиц, допустивших нарушение дисциплины		7 394	6 760	10 178	10 370	9 729	8 886

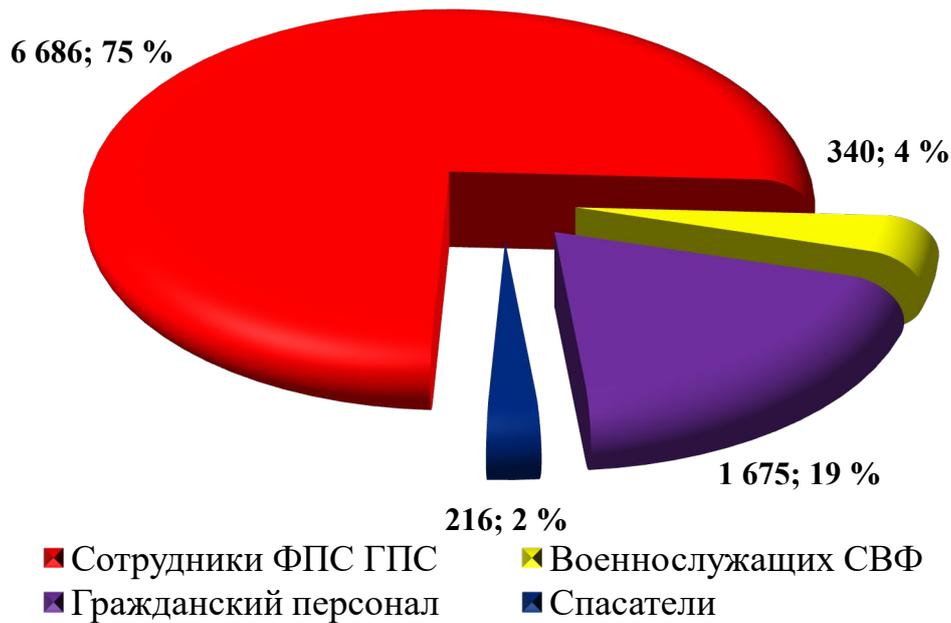


Рис. 2. Средние значения выявленных лиц, допустивших нарушения дисциплины в период с 2017 по 2021 г., по категориям личного состава

Приведенный анализ состояния дисциплины за пять лет выявил снижение количества лиц, нарушивших дисциплину, среди сотрудников ФПС ГПС на 22,4 % (2021 г. – 5 185; 2020 г. – 5 224; 2019 г. – 7 741; 2018 г. – 7 934; 2017 г. – 7 344); среди гражданского персонала на 20,7 % (2021 г. – 1 328; 2020 г. – 1 132; 2019 г. – 2 140; 2018 г. – 1 997; 2017 г. – 1 780).

При этом отмечается увеличение количества лиц, допустивших дисциплинарные проступки, среди спасателей на 84,2 % (2021 г. – 398; 2020 г. – 99; 2019 г. – 224; 2018 г. – 116; 2017 г. – 242); среди военнослужащих СВФ на 29,6 % (2021 г. – 483; 2020 г. – 305; 2019 г. – 231; 2018 г. – 329; 2017 г. – 351) (рис. 3).

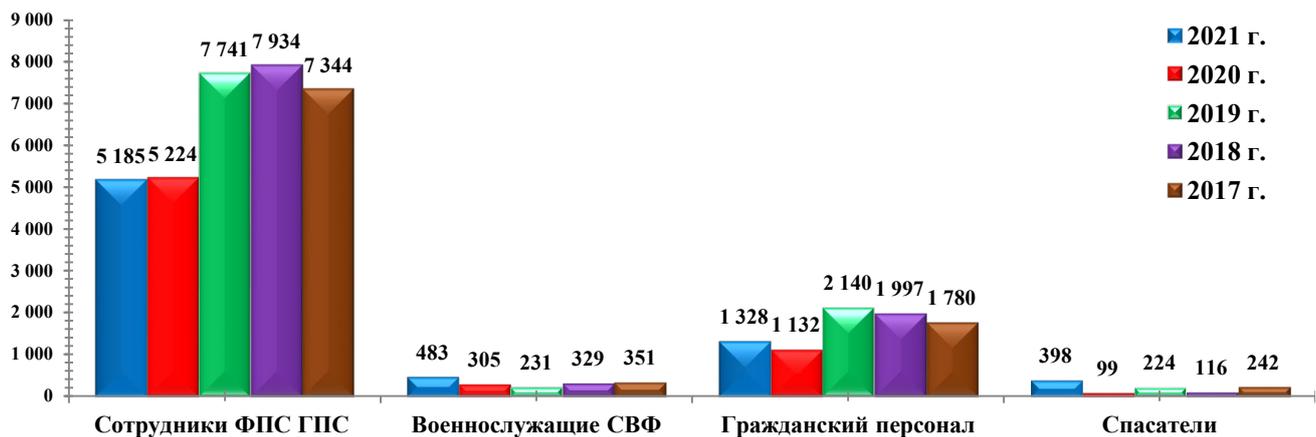


Рис. 3. Количество выявленных лиц, допустивших нарушения дисциплины, по категориям личного состава в период с 2017 по 2021 г.

Стоит обратить внимание на лиц, допустивших нарушение дисциплины, среди офицерского состава, а также сотрудников надзорных подразделений и Государственной инспекции по маломерным судам (ГИМС) (табл. 2).

Таблица 2

№ п/п	Категория личного состава МЧС России	2021 г.	2020 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	Средний показатель за пять лет
1	Сотрудники	5 185	5 224	7 741	7 934	7 344	6 686
2	Средний, старший, высший начальствующий состав ФПС ГПС	3 128	3 500	4 959	3 583	3 687	3 771
3	Сотрудники надзорных органов	1 699	1 775	1 761	1 618	1 579	1 686
4	Военнослужащие	483	305	231	329	351	340
5	Младший, старший и высший офицерский состав СВФ	309	154	137	118	274	198
6	Гражданский персонал	1 328	1 132	2 140	1 997	1 780	1 675
7	ГИМС	283	143	303	338	270	268

От общего количества дисциплинарных проступков, рассматриваемых в данном анализе, среди военнослужащих СВФ 58 % совершены младшим, старшим и высшим офицерским составом, а среди сотрудников ФПС ГПС 56 % совершены средним, старшим, высшим начальствующим составом (рис. 4).

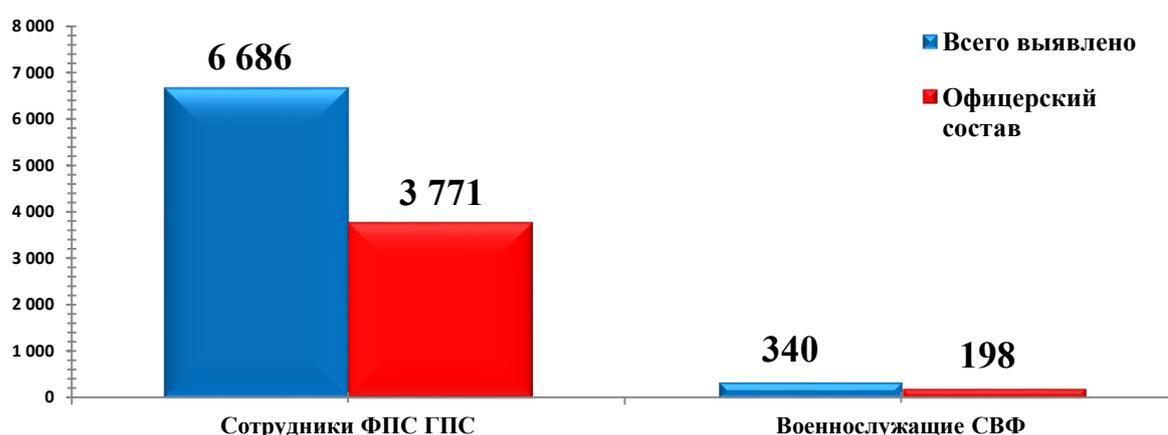


Рис. 4. Средние значения выявленных лиц, допустивших нарушения дисциплины в период с 2017 по 2021 г., среди офицерского состава

Стоит отметить, что показатель среди офицерского состава СВФ увеличился на 36 % (2021 г. – 309; 2020 г. – 154; 2019 г. – 137; 2018 г. – 118; 2017 г. – 274), а среди среднего, старшего, высшего начальствующего состава ФПС ГПС – снизился на 17 % (2021 г. – 3 128; 2020 г. – 3 500; 2019 г. – 4 959; 2018 г. – 3 583; 2017 г. – 3 687).

Имеется увеличение количества выявленных лиц, допустивших нарушения, на 56 % среди сотрудников ГИМС (2021 г. – 283; 2020 г. – 143; 2019 г. – 308; 2018 г. – 338; 2017 г. – 270) и незначительное увеличение (на 0,8 %) среди сотрудников надзорных органов (2021 г. – 1 699; 2020 г. – 1 775; 2019 г. – 1 761; 2018 г. – 1 618; 2017 г. – 1 579).

Повысилась требовательность руководителей в вопросах соблюдения воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда.

Анализ состояния дисциплины в системе МЧС России показал снижение количества грубых нарушений, таких как:

– невыход (опоздание) на службу (работу) без уважительных причин – на 33,7 % (2021 г. – 187; 2020 г. – 173; 2019 г. – 308; 2018 г. – 383; 2017 г. – 360);

– нарушение исполнительской дисциплины – на 27,5 % (2021 г. – 4 944; 2020 г. – 5 422; 2019 г. – 8 337; 2018 г. – 7 774; 2017 г. – 7 619);

– совершение дорожно-транспортных происшествий – на 27 % (2021 г. – 35; 2020 г. – 37; 2019 г. – 66; 2018 г. – 44; 2017 г. – 56);

– прочие нарушения – на 4,8 % (2021 г. – 1 489; 2020 г. – 1 437; 2019 г. – 1 546; 2018 г. – 1 786; 2017 г. – 1 565).

Профилактическая работа начальников территориальных органов, спасательных воинских формирований и руководителей организаций МЧС России в период с 2017 по 2021 г. дала значительный результат по снижению количества грубых нарушений, которые влияют на престиж министерства, а именно:

– грубость, бестактность в отношении граждан – на 15,4 % (2021 г. – 9; 2020 г. – 17; 2019 г. – 9; 2018 г. – 14; 2017 г. – 15);

– злоупотребление спиртными напитками или нахождение в состоянии наркотического опьянения – на 24,2 % (2021 г. – 75; 2020 г. – 77; 2019 г. – 118; 2018 г. – 118; 2017 г. – 105);

– злоупотребление служебным положением, превышение власти, полномочий в 2021 г. удалось полностью исключить (2020 г. – 8; 2019 г. – 7; 2018 г. – 3; 2017 г. – 4).

При общей положительной динамике имеется увеличение на 4,7 % количества случаев утраты служебных документов (удостоверений), имущества – (2021 г. – 67; 2020 г. – 44; 2019 г. – 65; 2018 г. – 69; 2017 г. – 76).

По итогам служебных проверок (расследований) к лицам, допустившим нарушения дисциплины, были применены меры дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. Исходя из результатов данного анализа, увольнение личного состава по отрицательным мотивам снизилось на 0,8 % (2021 г. – 121; 2020 г. – 171; 2019 г. – 108; 2018 г. – 122; 2017 г. – 86).

Работа по поддержанию воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда в системе МЧС России приобрела системный характер и поддерживает необходимый уровень дисциплины для выполнения задач по предназначению.

Заметим, что в МЧС России сегодня также требует урегулирования сфера разграничения полномочий руководителей (начальников), в части, касающейся наложения дисциплинарных взысканий на сотрудников ФПС ГПС. Целесообразно, на взгляд автора, использовать имеющийся положительный опыт и урегулировать по аналогии с применением мер поощрения сотрудников ФПС ГПС [8].

Имеется необходимость в принятии Дисциплинарного устава федеральной противопожарной службы Российской Федерации и внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В целях укрепления дисциплины начальникам территориальных органов, спасательных воинских формирований и организаций МЧС России также необходимо:

– не ослаблять контроль за соблюдением дисциплины, поддерживая ее на достигнутом уровне, регулярно проводить с личным составом профилактическо-разъяснительные мероприятия, при этом особое внимание обратить на офицерский состав;

– поставить на особый контроль наличия (сохранности) служебных документов (удостоверений), имущества;

– применять к лицам, допустившим нарушение дисциплины, меры дисциплинарной ответственности с соблюдением требований нормативных правовых актов;

– продолжить индивидуальную воспитательную работу с личным составом по укреплению воинской, служебной дисциплины и дисциплины труда на постоянной основе;

– проводить работы по повышению роли наставничества и уровню правовой культуры личного состава;

- постоянно проводить информационно-пропагандистское воздействие на личный состав с использованием современных информационно-коммуникационных ресурсов;
- организовывать встречи с ветеранами, которые имеют богатый жизненный и профессиональный опыт и своим примером, авторитетом помогут обратить внимание молодого поколения на ответственность за свои поступки и принятые решения;
- проводить работы по предупреждению и профилактике противоправного поведения;
- создавать благоприятный морально-психологический климат в коллективах, поддерживать здоровую морально-нравственную атмосферу;
- обеспечить должный уровень прохождения службы и благоприятные бытовые условия.

Список источников

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 10 нояб. 2007 г. № 1495. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Положения об организации воспитательной и культурно-досуговой работы в учреждениях и организациях, находящихся в ведении МЧС России: приказ МЧС России от 28 окт. 2019 г. № 614. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Зубов И.В., Ярмонов Л.И. К вопросу о порядке применения положений общевоинских уставов вооруженных сил Российской Федерации, содержащих нормы профессиональной этики и служебного этикета в системе ГПС МЧС России // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России. 2015. № 2 (15). С. 71–75. EDN TZWLBB.
7. Яковко Т.В. Дисциплина – стандартное профессиональное поведение пожарных // Проблемы и тенденции развития социокультурного пространства России: история и современность: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. Брянск: Брянский гос. инж.-технолог. ун-т, 2021. С. 136–140. EDN JLMOWT.
8. Об утверждении Порядка применения к сотруднику федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы мер поощрения: приказ МЧС России от 28 дек. 2016 г. № 701. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dek. 2001 g. № 197-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. O sluzhbe v federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 23 maya 2016 g. № 141-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Ob utverzhenii obshchevoinskih ustavov Vooruzhennyh Sil Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 10 noyab. 2007 g. № 1495. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
5. Ob utverzhenii Polozheniya ob organizacii vospitatel'noj i kul'turno-dosugovoj raboty v uchrezhdeniyah i organizaciyah, nahodyashchihsya v vedenii MCHS Rossii: prikaz MCHS Rossii ot 28 okt. 2019 g. № 614. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. Zubov I.V., Yarmonov L.I. K voprosu o poryadke primeneniya polozhenij obshchevoinskih ustavov vooruzhennyh sil Rossijskoj Federacii, sodержashchih normy professional'noj etiki i sluzhebno go etiketa v sisteme GPS MCHS Rossii // Vestnik Voronezhskogo instituta GPS MCHS Rossii. 2015. № 2 (15). S. 71–75. EDN TZWLBB.

7. Yakovko T.V. Disciplina – standartnoe professional'noe povedenie pozharnyh // Problemy i tendencii razvitiya sociokul'turnogo prostranstva Rossii: istoriya i sovremennost': materialy VIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Bryansk: Bryanskij gos. inzh.-tekhnolog. un-t, 2021. S. 136–140. EDN JLMOWT.

8. Ob utverzhdenii Poryadka primeneniya k sotrudniku federal'noj protivopozharnoj sluzhby Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby mer pooshchreniya: prikaz MCHS Rossii ot 28 dek. 2016 g. № 701. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 25.10.2022

Принята к публикации: 10.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 25.10.2022

Accepted for publication: 10.11.2022

Информация об авторах:

Бонь Михаил Владимирович, заместитель начальника отдела воспитательной работы Департамента кадровой политики МЧС России (121357, Москва, ул. Ватутина, д. 1), e-mail: bonmv@mail.ru

Information about the authors:

Bon Mikhail V., deputy head of the department of educational work of the Department of personnel policy of EMERCOM of Russia (121357, Moscow, Vatutina str., 1), e-mail: bonmv@mail.ru

Научная статья

УДК 349.2

ТРАНСФОРМАЦИЯ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

✉ **Удальцова Наталья Вячеславовна.**

Санкт-Петербургской университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

Удальцов Андрей Александрович.

Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия

✉ *udaltsova@mail.ru*

Аннотация. Статья посвящена особенностям изменения трудовых отношений под воздействием социальных, политических и экономических факторов. Рассматриваются новые формы трудового взаимодействия, возникшие в последние годы и ранее. Рассмотрены дискуссионные вопросы подходов к пониманию терминов «трудовые правоотношения», «правоотношения в сфере трудового права», «правоотношения в сфере труда» и др. Раскрыты проблемные вопросы в исследуемой области, а именно недостаточность правового регулирования новых форм организации совместной трудовой деятельности. В результате авторы приходят к выводу, что трудовые отношения необходимо рассматривать как многоаспектное взаимодействие субъектов трудового права в процессе организации совместного труда. С учетом динамично развивающихся общественных взаимодействий в исследуемой области необходимо более четкое разграничение трудовых правоотношений от отношений в других отраслях права, связанных с трудовыми. В результате появления новых форм совместной трудовой деятельности необходим переход к более гибким механизмам правового регулирования, в большей степени основанным на договорных началах.

Ключевые слова: работник, работодатель, трудовые правоотношения, гибридный формат, передача ресурсов, признаки, основания возникновения

Для цитирования: Удальцова Н.В., Удальцов А.А. Трансформация трудовых правоотношений в России: теория и практика // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 53–58.

TRANSFORMATION OF LABOR RELATIONS IN RUSSIA: THEORY AND PRACTICE

✉ **Udaltsova Natalya V.**

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia.

Udaltsov Andrey A.

Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia, Saint-Petersburg, Russia

✉ *udaltsova@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to the peculiarities of changing labor relations under the influence of social, political and economic factors. The article discusses new forms of labor interaction that have emerged in recent years and earlier. The discussion issues of approaches to understanding the terms «labor relations», «legal relations in the field of labor law», «legal relations in the field of labor», etc. are considered. The problematic issues in the studied area are revealed, namely, the insufficiency of legal regulation of new forms of organization of joint labor activity. As a result, the authors come to the conclusion that labor relations should be considered as a multidimensional interaction of subjects of labor law in the process of organizing joint work. Taking into account the dynamically developing social interactions in the field under study, it is necessary to more clearly distinguish labor relations from relations in other branches of law related to labor. As a result of the emergence of new forms of joint labor activity, it is necessary to move to a more flexible mechanism of legal regulation, more based on contractual principles.

Keywords: employee, employer, labor relations, hybrid format, transfer of resources, signs, grounds for occurrence

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022

For citation: Udaltsova N.V., Udaltsov A.A. Transformation of labor relations in Russia: theory and practice // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 53–58.

Изменения, происходящие в России, естественным образом меняют трудовые отношения, сложившиеся на протяжении последних десятилетий. Действующие сегодня традиционные подходы организации трудовых процессов не в полной мере удовлетворяют разнообразные потребности работника и работодателя. Начавшаяся в 2019 г. пандемия Covid-19 непосредственно повлияла на интенсивность преобразований в сфере труда. Переход к удаленной занятости показал несовершенство трудового законодательства. Пробелы же в правовом регулировании нового формата трудовых отношений привели к снижению правовой защиты работников.

Трансформация трудовых отношений связана с различными причинами. Это глобализация, социальные и политические катаклизмы, автоматизация производства и развитие цифровых технологий, под воздействием возможностей которых происходит изменение подходов к трудовой деятельности самих работников. «Постепенно изменяется положение работника. Отмечается его стремление к самостоятельности, независимости, разнообразию желаний и, немаловажно, ожиданий от выполняемой работы... Он уже не так остро нуждается в традиционной защите, предоставляемой трудовым правом, способен самостоятельно отстаивать свои интересы, открыто и успешно вести переговоры напрямую с работодателем по поводу установления наиболее благоприятных и выгодных для себя условий» [1].

Данные обстоятельства вынуждают работодателей искать новые формы организации трудовой деятельности на замену традиционным. «Дискуссия о новых формах трудовых отношений возникла не сегодня, а в конце 90-х годов, когда появился термин «прекаризационный труд» для описания распространения нерегулярной и неустойчивой занятости без социальных гарантий» [2].

Данные формы занятости исследовались в научных трудах зарубежных и отечественных ученых: А.Л. Kalleberg, Р.А. Долженко, Н.А. Ивановой, С.В. Лобовой, Т.А. Лапиной, А.Э. Федоровой, Е.В. Янченко и др.

Вопросам трансформации трудовых отношений в контексте экономических, социальных и технологических преобразований посвящены работы Б.М. Генкина, Н.А. Волгина, Н.Н. Гриценко, А.В. Кобякова и др.

Работодатель использует различные инструменты для индивидуализации рабочих процессов с учетом личных особенностей, возможностей работников и особенностей организации. Сегодня уже никого не удивит сорсинг-технологиями («sourcing» – передача ресурсов) и близким к нему фрилансингом. Особенность этих технологий связана с передачей части трудовых функций исполнителю, не всегда работнику сторонней организации. Формат такого сотрудничества может быть как очным, так и заочным, с применением или без применения интернет-технологий. Это позволяет работодателю сосредоточить внимание работников на основных трудовых обязанностях. Делегируя часть функций, он, с одной стороны, высвобождает пространство для более эффективной работы своих сотрудников, с другой – находит узкопрофильных специалистов для выполнения разовых заданий. Наиболее перспективной, по мнению Р.А. Доженко, является «меритосорсинг» – переход к генерации идей и поиску решений силами профессиональных сообществ, основанный на особой методологии и специальных технологиях, направленный на развитие действующих и новых продуктов и услуг, улучшение жизни сотрудников, клиентов и общества в целом» [3].

События 2019 г. также внесли изменения в организацию рабочего пространства миллионов трудящихся, не подозревающих, что дистанционный формат работы может быть для них допустим и удобен. «По подсчетам Минтруда, за 2020 г. число перешедших на дистанционную занятость сотрудников подскочило в 110 раз» [4]. При этом опасения относительно данного формата были и у работодателей. Одни опасались нарушения связей в трудовом процессе, в том числе с руководителями, другие – снижения производительности. Но не те, не другие опасения не оправдались.

Проведенные исследования Стэнфордского университета показали, что «производительность труда в домашних условиях увеличивается на 13 %» [4].

Сегодня пандемия не преодолена полностью, но она стала более управляема, а многие работодатели и работники не отказались полностью от дистанционного формата. «К февралю 2022 г. доля компаний в России, которые практикуют удаленную работу сотрудников, достигла рекордных показателей, превысив половину. О перешедших на удаленку сотрудниках заявил 51 % опрошенных компаний» [5].

Работодатели начали внедрение так называемых «гибридных форматов», при которых часть времени работники работают в офисе, часть – дома. При этом график выстраивается исключительно индивидуально с учетом квалификации, навыков, специфики работы и особенностей организации, самодисциплины и т.д.

Очевидно, что будущее именно за гибридными формами работы. Так, «по данным опроса руководителей из разных стран и отраслей, проведенного недавно McKinsey, 90 % компаний по всему миру будут в ближайшее время внедрять тот или иной вид совмещенной работы сотрудников. Предполагается, что работники будут находиться на рабочих местах от 21 до 80 % времени в зависимости от должности и сферы работы. Это заставит компании пересмотреть подход ко многим деловым мероприятиям, в том числе совещаниям, и выработать новые правила общения в гибридном формате» [6].

«Пандемия коронавируса и переход многих россиян на удаленку привели к глобальной переоценке ценностей в сфере трудовых отношений» [7]. При этом массовый переход в онлайн формат показал слабость действующего трудового законодательства, отсутствие необходимых норм регулирования такого формата правового взаимодействия и росту количества нарушений прав работников. Так, количество жалоб в Федеральную службу по труду и занятости с февраля по апрель 2020 г. увеличилось с 4 025 до 7 930 [8], то есть почти в два раза за три месяца.

Принятые в декабре 2020 г. поправки в Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) о дистанционной работе [9] урегулировали часть вопросов, были сформулированы виды дистанционной работы, формат взаимодействия, закреплено понятие «личное время», дополнены гарантии по оплате труда. При этом законодатель расширил перечень оснований для увольнения. Так, например, новым основанием для увольнения стало обстоятельство, при котором работник «в течение двух рабочих дней без уважительной причины не выходит на связь». Что именно относится к уважительной причине в ТК РФ не сказано.

Таким образом, в условиях меняющегося рынка труда и без того сложная для правоприменения категория трудовых отношений приобретает большую актуальность.

Трудовые правоотношения, с одной стороны, являются экономической категорией, так как факторы экономического роста в государстве напрямую связаны с производительностью труда, которая, в свою очередь, во многом зависит от эффективности управления трудовыми ресурсами. Действующий национальный проект, целью которого является рост производительности труда на 5 % к 2030 г., показывает заинтересованность не только работодателей, но и государства [10]. На реализацию поставленной задачи Правительство Российской Федерации выделило более 50 млрд руб.

С другой стороны, трудовые правоотношения являются политической категорией, так как уровень безработицы, занятость, трудовая мобильность являются показателями эффективности политического руководства страной. Минимальный уровень оплаты труда, социально-трудовые гарантии, мероприятия по охране труда устанавливаются государством и напрямую связаны с защитой конституционных прав граждан.

При этом, без сомнения, трудовые правоотношения также являются правовой категорией, основные положения которой закреплены в ТК РФ. Официальное определение трудовых отношений сформулировано в ст. 15 ТК РФ. Однако в различных источниках термин «трудовые отношения» часто заменяют на «трудовые правоотношения», «социально-трудовые отношения». Таким образом, данный термин можно уточнить – это «собственно трудовые отношения», то есть возникающие между работником и работодателем на основании заключенного трудового договора.

Иначе трактуются понятия «правоотношения в сфере труда», «правоотношения в сфере трудового права». В содержании данных терминов кроме «собственно трудовых правоотношений» появляются производные от них. Иными словами, предшествующие, сопутствующие и вытекающие из трудовых. Например, поиск работы, деятельность служб занятости, профессиональная переподготовка кадров предшествуют трудовым, а трудовые споры, защита трудовых прав в суде часто следуют за трудовыми, но неразрывно с ними связаны. Сегодня, на взгляд авторов, необходимо дальнейшее исследование вопроса более четкого разграничения трудовых правоотношений от отношений в других отраслях права, связанных с трудовыми.

В ст. 16 ТК РФ перечислены основания возникновения трудового правоотношения. По сути основание всегда одно – заключение трудового договора, явившееся следствием избрания или назначения на должность, судебного решения, направления на работу по квотам для отдельных категорий граждан или юридическое признание отношений трудовыми, связанными с личным выполнением работ, на основании гражданско-правового договора. Отдельным основанием является фактическое признание состоявшимися трудовых отношений без должного оформления трудового договора при допущении работника к труду по поручению или условно «с молчаливого согласия» работодателя. Главным условием законности данного основания является тот факт, что должностное лицо, допустившее к работе, должно иметь соответствующие полномочия. Необходимо отметить, что впоследствии наиболее частыми основаниями судебных споров в части ст.ст. 15, 16 ТК РФ являются признание трудовыми отношений, основанных на гражданско-правовом договоре, и установление самого факта трудовых отношений.

Являясь разновидностью общественных отношений, «собственно трудовые отношения» обладают всеми признаками правоотношений, при этом имеют ряд специфических черт:

- индивидуальный (личный) характер выполнения работ;
- выполнение трудовой функции по должности;
- выполнение работы в соответствии с установленным в организации режимом рабочего времени;
- получение заработной платы;
- безопасные условия труда на рабочем месте;
- получение гарантий и компенсаций, установленных трудовым законодательством.

С учетом динамично развивающихся технологий и меняющихся политических и экономических условий, видоизменяются трудовые отношения. Появляются новые формы трудовых правоотношений, которые предполагают иную трактовку понятий и более сложные формы организации совместной трудовой деятельности. Переход большого количества граждан на удаленный формат работы привел к серьезной переоценке ценностей в области трудовых отношений, а всеобщий переход в онлайн формат показал слабость действующего трудового законодательства, отсутствие необходимых норм регулирования такого формата работы. Без сомнения, основное предназначение права заключается в способности меняться, реагируя на изменения в обществе, чтобы не оставлять «свободные» от правового регулирования сферы, давая работодателю возможность самостоятельного толкования. «Важную же роль в развитии современного трудового права играет усиление гибкости правового регулирования трудовых правоотношений» [11].

Таким образом, во-первых, трудовые отношения необходимо рассматривать как многоаспектное взаимодействие субъектов трудового права в процессе организации совместного труда, включающее в себя кроме правовой составляющей, экономическую и политическую. Во-вторых, с учетом динамично развивающихся общественных взаимодействий в сфере труда необходимо более четкое разграничение трудовых правоотношений от отношений в других отраслях права, связанных с трудовыми. В-третьих, в результате появления новых форм трудовой деятельности необходим переход к более гибким механизмам правового регулирования, в большей степени основанным на локальных и договорных началах.

Очевидно, в данных условиях проблема трудовых правоотношений остается дискуссионной. Основное направление трансформации трудовых правоотношений в будущем будет обусловлено дальнейшим развитием цифровой экономики и усилением гибкости в вопросах правового регулирования совместного труда.

Список источников

1. Rood M. Labour law the 21st century // Labor Law in the Post-Industrial Era: Essays in Honour of Hugo. Sinzheirner. Aldeshoyt, 1994. P. 87.
2. Трансформация трудовых отношений: факторы социального загрязнения / А.Е. Федорова [и др.]. Екатеринбург: Юника, 2019. 178 с.
3. Доженко Р.А. Краулсорсинг – новая форма организации трудовой деятельности в коммерческом банке // Менеджмент в России и за рубежом. 2012. № 5. С. 98–103.
4. В четырех стенах. В России появится закон об удаленной работе. Как он поможет экономике? URL: <https://lenta.ru/articles/2020/12/10/udalennayarabota/> (дата обращения: 16.08.2022).
5. Рекордная доля россиян перешла на удаленку. URL: <https://lenta.ru/news/2022/02/08/distant/> (дата обращения: 16.08.2022).
6. Почему гибридная работа усугубляет неравенство. URL: <https://www.vedomosti.ru/career/articles/2021/08/05/881055-gibridnaya-rabota> (дата обращения: 16.08.2008).
7. Никитина А. Рынок труда ждет миграция. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4593056> (дата обращения: 16.08.2022).
8. Удальцова Н.В., Удальцов А.А. Государственный механизм защиты трудовых прав граждан // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 2 (47). С. 30–35.
9. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях: Федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 407. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости (утверждена президиумом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам) (протокол от 24 дек. 2018 г. № 16). URL: <https://base.garant.ru/72185994/> (дата обращения: 16.08.2022).
11. Шабанова М.А. Особенности правового регулирования нетипичных трудовых договоров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль: Ярославский гос. ун-т им. П.Г. Демидова, 2008. 33 с.

References

1. Rood M. Labour law the 21st century // Labor Law in the Post-Industrial Era: Essays in Honour of Hugo. Sinzheirner. Aldeshoyt, 1994. P. 87.
2. Transformaciya trudovyh otnoshenij: faktory social'nogo zagryazneniya / A.E. Fedorova [i dr.]. Ekaterinburg: Yunika, 2019. 178 s.
3. Dozhenko R.A. Kraulsorsing – novaya forma organizacii trudovoj deyatel'nosti v kommercheskom banke // Menedzhment v Rossii i za rubezhom. 2012. № 5. S. 98–103.
4. V chetyrekh stenah. V Rossii poyavitsya zakon ob udalenoj rabote. Kak on pomozhet ekonomike? URL: <https://lenta.ru/articles/2020/12/10/udalennayarabota/> (data obrashcheniya: 16.08.2022).
5. Rekordnaya dolya rossiyan pereshla na udalenku. URL: <https://lenta.ru/news/2022/02/08/distant/> (data obrashcheniya: 16.08.2022).
6. Pochemu gibridnaya rabota usugublyaet neravenstvo. URL: <https://www.vedomosti.ru/career/articles/2021/08/05/881055-gibridnaya-rabota> (data obrashcheniya: 16.08.2008).

7. Nikitina A. Rynok truda zhdet migraciya. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4593056> (data obrashcheniya: 16.08.2022).

8. Udal'cova N.V., Udal'cov A.A. Gosudarstvennyj mekhanizm zashchity trudovyh prav grazhdan // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2020. № 2 (47). S. 30–35.

9. O vnesenii izmenenij v Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii v chasti regulirovaniya distancionnoj (udalenoj) raboty i vremennogo perevoda rabotnika na distancionnyyu (udalennuyu) rabotu po iniciative rabotodatelya v isklyuchitel'nyh sluchayah: Feder. zakon ot 8 dek. 2020 g. № 407. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Pasport nacional'nogo proekta (programmy) «Proizvoditel'nost' truda i podderzhka zanyatosti (utverzhdena prezidiumom Soveta pri Prezidente Ros. Federacii po strategicheskomu razvitiyu i nacional'nym proektam) (protokol ot 24 dek. 2018 g. № 16). URL: <https://base.garant.ru/72185994/> (data obrashcheniya: 16.08.2022).

11. Shabanova M.A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya netipichnyh trudovyh dogovorov: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Yaroslavl': Yaroslavskij gos. un-t im. P.G. Demidova, 2008. 33 s.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 18.08.2022

Принята к публикации: 01.10.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 18.08.2022

Accepted for publication: 01.10.2022

Информация об авторах:

Удальцова Наталья Вячеславовна, доцент кафедры трудового права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, e-mail: udaltsova@mail.ru

Удальцов Андрей Александрович, начальник кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилотова, д. 1), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: oudaltsov@mail.ru

Information about the authors:

Udaltsova Natalia V., associate professor of the department of labor law of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of law, e-mail: udaltsova@mail.ru

Udaltsov Andrey A., head of the department of history of state and law of the Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia (198206, Saint-Petersburg, Pilyutova str., 1), candidate of law, associate professor, e-mail: oudaltsov@mail.ru

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 341, 342.4, 342.8

ПОНЯТОЙ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

✉ Сазонова Екатерина Сергеевна.

Главное управление МЧС России по Тюменской области, г. Тюмень, Россия.

Царева Марина Павловна.

Судебный участок № 4 Ленинградской области, Ленинградская обл., г. Волосово, Россия

✉ sazonova.ekaterina97@yandex.ru

Аннотация. Рассматривается роль понятого в процессах производства как уголовных, так и административных дел. В настоящее время существование института понятых является одним из спорных уголовно-процессуальных институтов. Рассмотрены проблемные вопросы участия понятых, которые заранее не обладают специальными знаниями. Приведены примеры судебной практики и практики производства по уголовным и административным делам, которые отражают процесс привлечения и участия понятых в производствах. Авторами проанализированы аргументированные мнения ученых о плюсах и минусах института понятых, сформулированы позиции о необходимости сохранения процессуальной фигуры понятого в современном уголовном процессе России, недопустимости полной подмены присутствия представителя общественности техническими средствами.

Ключевые слова: понятой, уголовный процесс, уголовное судопроизводство, предварительное расследование, осмотр места происшествия, следственное действие, осмотр места пожара

Для цитирования: Сазонова Е.С., Царева М.П. Понятой в уголовном процессе: некоторые проблемные вопросы // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 59–68.

OFFICIAL WITNESS IN THE CRIMINAL PROCESS: SOME PROBLEMATIC ISSUES

✉ Sazonova Ekaterina S.

Main directorate of EMERCOM of Russia in the Tyumen region, Tyumen, Russia.

Tsareva Marina P.

Judicial precinct № 4 of the Leningrad region, Leningrad region, Volosovo, Russia

✉ sazonova.ekaterina97@yandex.ru

Abstract. The article deals with the role of the understood in the processes of both criminal and administrative cases. Currently, the existence of the institute of witnesses is one of the controversial criminal procedure institutions. The authors consider problematic issues of participation of witnesses who do not have special knowledge in advance. The article provides examples of judicial practice and practice of criminal and administrative proceedings, which reflect the process of involvement and participation of witnesses in proceedings. The authors analyzed the opinions of scientists about the pros and cons of the institute of the understood with the relevant arguments. Having come to the conclusion, the authors formulated positions on the need to preserve the procedural figure understood in the modern criminal process of Russia, the inadmissibility of completely replacing the presence of a representative of the public with technical means.

Keywords: official witness, criminal process, criminal proceedings, pre-liminary investigation, inspection of the scene, investigative action, inspection of the scene of the fire

For citation: Sazonova E.S., Tsareva M.P. Official witness in the criminal process: some problematic issues // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations.* 2022. № 3 (56). P. 59–68.

Институт понятых в уголовном процессе является проявлением независимого участия гражданского общества в деятельности органов государственной власти, охраняющих права и свободы человека и гражданина – сотрудников правоохранительной системы. Такое нормативное закрепление института понятых при производстве процессуальных действий сотрудников правоохранительной системы введено законодателем с целью исключения традиционно сложившегося мнения, что должностные лица могут фальсифицировать доказательства в ситуации, когда остаются один на один с лицом, привлекаемым к ответственности за совершение противоправного деяния либо правонарушения.

Между тем, по мнению А. Михайлова, «такой порядок сбора доказательств ведет к дискриминации должностного положения работников правоохранительных органов. Это – публичное проявление недоверия к должностному лицу, его профессиональным качествам и гражданской совести» [1].

Словарь С.И. Ожегова, понятный и доступный общественности, определяет понятого как лицо, привлекаемое следователем или тем, кто производит дознание, при осмотре, опознании, обыске, описи имущества для засвидетельствования фактов (пригласить понятых, в присутствии понятых) [2]. Слово «понятой» происходит от глагола «понять» [3].

Однако из буквального смысла понятой действовать не обязан.

Его функции более ёмкие, согласно ст. 25.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), ст. 60 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ), поскольку он не только «удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты», но и может вносить свои замечания, что наделяет его ответственностью по участию в данном процессуальном действии с точки зрения своей оценки происходящего. Это может повлечь необходимость допроса его в качестве свидетеля по делу.

Необходимо отметить, что согласно действующему законодательству по делам об административных правонарушениях участие понятого обязательно при применении мер обеспечения производства по делу (гл. 27 КоАП РФ), таких как отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинском учреждении, изъятие вещей и документов, личный досмотр, осмотра места происшествия. Нельзя обойти значимость доказательств, полученных в результате составления такого рода процессуальных документов. Можно с уверенностью отметить, что большая часть отмененных постановлений суда, связанных с нарушением порядка привлечения к административной ответственности, основаны, в том числе, и на исключении из числа доказательств в качестве допустимых процессуальных документов, являющихся доказательствами по делу, где нарушения связаны именно с участием понятых. В частности, участие в качестве понятого лица, которое не может быть понятым в силу исполнения своих обязанностей: сотрудника правоохранительных органов [4], его знакомых [5]; в случае нарушения требования закона об участии двоих понятых, при участии по факту одного [6]; участие в качестве понятого несовершеннолетнего лица [7].

Фигура понятого действительно появляется в рамках уголовного судопроизводства с момента приглашения следователем, дознавателем. Следственные действия, осуществляющиеся с привлечением понятого, производятся в его непосредственном присутствии, поскольку он своим личным нахождением при производстве следственных действий способен воспринять объективно все происходящие в их рамках процессы. На понятого как на независимое от исхода дела лицо представителя общественности возлагается задача своим участием способствовать соблюдению прав участников уголовного процесса, структуризации следственных действий.

Впервые участие понятых в уголовном судопроизводстве предусматривалось в таком памятнике русского права, как Соборное уложение, принятом в 1649 г. В нем уголовный процесс был сличен с гражданским. Цель введения института понятого – противодействие злоупотреблениям должностных лиц. В тексте Уложения сказано, что проигравшая сторона может «соблазниться подправить руку правосудия путем фальсификации документов при помощи судебных работников». Уложение в п. 87 обозначало понятых через указание о «сторонних людях, добрых, кому мочно верити» [8].

То есть в современном уголовно-процессуальном поле не теряет актуальности исторически сформированная мысль, выраженная в букве закона, о том, что для искоренения тех действий должностных лиц, которые подпитаны их личными корыстными интересами, нарушающими законные права граждан, организаций, необходим посторонний, не заинтересованный в исходе дела человек, которому можно доверить важную задачу – участие в государственной деятельности охраны прав и свобод гражданина и человека. Однако существует мнение, что институт понятых в своем традиционном значении не действенен и не эффективен ввиду того, что сведен к формализму в своем применении и влечет процессуальные нарушения. Представляется возможным сделать предположение о том, что, несмотря на бытие различных противоположных мнений о существовании института понятых, его отмена была бы ошибкой с точки зрения фундаментальных основ права.

Дальнейшее развитие институт понятых получает в последующих законодательных актах Российского государства, касающихся уголовного судопроизводства.

Современное судопроизводство сохранило институт понятых, которые, не занимая постоянного положения в рамках производства по уголовному делу, делу об административном правонарушении, не имея процессуальной заинтересованности, участвуют в нем, осуществляя содействие реализации его назначения.

Вопрос о нужности понятого как участника уголовного судопроизводства, института понятых в целом и его возможной рудиментарности ставится в науке и приводит к дискуссиям, исходя из того, что ранее присутствие незаинтересованного человека было единственным возможным способом засвидетельствовать все происходящее. Сторонники видеофиксации процессуальных действий считают, что это в значительной мере упростило запечатление отдельных моментов и может заменить институт понятых. Ввиду того, что в таком случае будут сведены на нет процессуальные сложности с поиском, привлечением, обеспечением прав понятого, любой вид заинтересованности в деле отсутствует, равно как и возможное воздействие со стороны защиты, и немаловажным аргументом является точная фиксация обстоятельств, имеющих значение для расследования уголовного дела [9].

Так, О.С. Лейнова указывает, что институт понятых подлежит искоренению ввиду того, что он не справляется со своей функцией по удостоверению некоторых фактов производства следственного действия, его хода и результатов: участие понятых в том виде, в котором оно существует в российском процессуальном законодательстве, сведено к формальному подписанию протокола после производства следственного действия [10].

Афонин В.К. – сторонник участия понятого в уголовном деле, считает, что в процессе исследования полученных с участием понятых доказательств последние могут перейти в положение свидетелей обвинения, что является безусловным плюсом института понятых. Также он указывает, что привлечение понятых усиливает надежность получения доказательств с позиции их достоверности и допустимости [11].

Интерес представляет позиция О.П. Глущенко, выступающего за сохранение института понятых в современном уголовном процессе России. Мотивацией выступает провозглашение в Конституции Российской Федерации участия граждан в управлении государством: в исполнительной, законодательной и судебной власти. Однако сам исследователь отмечает, что в случае, когда в рамках уголовного судопроизводства фигурируют неквалифицированные лица, это не способствует правозащитной деятельности, ограничивая и нарушая права участников уголовно-процессуальных отношений [12].

Предполагается, что революционный подход к институту понятых, который бы свел на нет его существование, не отвечает требованиям ни науки, ни практики. Участие понятых – гарантия, в том числе и допустимости доказательств по уголовному делу, поскольку допустимое доказательство – это то, которое получено без нарушения закона, и если следственное действие должно быть проведено с участием понятых, это требование выполнять необходимо. Не лишен особой ценности аргумент о том, что «вчерашний» понятой, являющийся свидетелем того, как производится следственное действие, к каким результатам оно привело, может явиться очень ценным свидетелем, поскольку он был максимально приближен к объективной реальности и обстановке происшествия, фиксировал для себя поведение участников.

К примеру, при фиксации правонарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения, немаловажную роль играет понятой, который констатирует не только показатели технических средств процедуры освидетельствования на состояние алкогольного опьянения на месте, что влечет привлечение к административной ответственности по ст. 12.8 КоАП РФ, но и признаки такого опьянения: запах алкоголя изо рта, поведение, не соответствующее обстановке, указанные в качестве обязательных в Приказе Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933 «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» [13], которые на видеофиксации закрепить не представится возможным.

Зачастую, в ходе расследования уголовного дела, поиск свидетелей – очевидцев затруднен. В таком случае должностному лицу не стоит пренебрегать получением сведений от понятого и привлечением его в качестве свидетеля по уголовному делу. Законодатель же со своей стороны в ч. 4 ст. 60 УПК РФ предусмотрел, что понятой не вправе уклоняться от явки по вызовам дознавателя, следователя или в суд, что также должно быть ему разъяснено перед началом производства следственного действия.

Дискуссионным является также вопрос привлечения понятых, заведомо обладающих специальными знаниями и различным уровнем интеллектуального развития. Несмотря на то, что основной задачей понятого является удостоверение происходящих действий, в целом он должен понимать, что конкретно он удостоверяет, а это не всегда возможно ввиду изложения в протоколах данных, требующих специальных знаний [9].

Одним из важнейших процессуальных действий при сборе доказательств как по делу об административном правонарушении, так и по уголовному делу является протокол осмотра места происшествия, который составляется должностным лицом, в чьем ведении находится дело, и обязательно сопровождается участием понятых либо видеофиксацией, а как показала практика, наилучшим вариантом все же является и участие понятых, и применение специальной техники видеофиксации, особенно по делам о пожарах.

Протокол осмотра места происшествия содержит специфические данные о применении специальных технических средств, показатели приборов со специфическими названиями, в нем наличествует ориентирование.

Если говорить о специфике и сводить вопрос к казуальности, то, например, в протоколах осмотра места происшествия по факту пожара зачастую используются записи о применении специальных средств, например фотоионизационного газоанализатора «КОЛИОН-1В». В местах детектирования показания прибора определяются как числовые показатели. Данный прибор предназначен для обнаружения в воздухе горючих газов и паров легковоспламеняющихся и горючих жидкостей. Люди, не обладающие специальными знаниями, могут задаваться вопросом о технике производства детектирования, правильного считывания информации прибором, следовательно, необходима какая-то заблаговременная подготовка понятого с предварительным разъяснением ему устройства прибора, целей и задач его применения, технических характеристик, на что может уходить немалое

количество времени, а условием и принципом проведения такого следственного действия, как осмотр места происшествия является его неотложность и оперативность.

Следователь, дознаватель должны уметь в условиях оперативности донести до понятого основную идею следственного действия, объясняя, в том числе, и суть применения технических средств. Если понятой не понимает изложение самого протокола осмотра места происшествия, то вскрывается проблема практики, решить которую возможно комплексно: поставив вопрос, в том числе, о том насколько понятно и корректно составляется сам протокол осмотра места происшествия как тот, что является «словесной картиной» того, что из себя представляет определенное место происшествия: объект недвижимости, обширные участки местности и различные масштабные строения или транспортные средства.

Зачастую протокол осмотра места происшествия, связанного с пожаром, действительно содержит массу специальных терминов, каких-либо непреложных фактов, которые будут выглядеть для понятого вовсе непонятными, ввиду отсутствия у него специальной профессиональной составляющей, вызывающими сомнения и требующими уточнения или разъяснения. В данном случае лицу, составляющему протокол осмотра места происшествия, необходимо помнить о том, что данный процессуальный документ должен быть понятным в перспективе всем участникам уголовного судопроизводства, он не должен содержать двояких толкований, умозаключений и выводов, но вместе с тем он должен быть логичным. При хорошо налаженной технологии фиксации все важные фрагменты протокола должны быть проиллюстрированы фотоснимками или видеозаписями, а также план-схемами. Указанное оформляется приложением к протоколу осмотра. Предоставляемая информация должна быть последовательна, материалы должны быть соотносимы между собой – это касается и приложений к протоколу, и самого его содержания.

Еще в середине XIX в. отмечалось, что «подробное изложение информации в протоколе – главное условие успеха всякого осмотра». Вместе с тем, по выражению И.Ф. Крылова, «протокол осмотра нельзя превращать в инвентаризационную ведомость» [14].

При составлении протокола осмотра места происшествия не должно быть пропущено ни одно обстоятельство, ни один объект или явление, их характеристики, которые впоследствии могут быть положены в основу одной из версий случившегося, поиска виновного, то есть стать важнейшим доказательством по расследуемому уголовному делу.

Соблюдение данных положений сведет на нет возможные замечания к протоколу осмотра места происшествия со стороны понятых, в случае непонимания ими некоторых специфических терминов.

4 марта 2013 г. был принят Федеральный закон № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», предусматривающий изменение формы расследования уголовных дел и введение сокращенного порядка производства дознания, при условии возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, в полном объеме признающего вину. Одновременно данный закон ограничивает пределы доказывания, поскольку доказательства собираются в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в совершении преступления, при этом законодатель допустил отмену обязательного участия понятых в определенных процессуальных действиях и внес коррективы в положения ст. 170 УПК РФ. Следователь получил право заменить фигуру понятого с его возможным удостоверительным функционалом на использование технических средств.

Применение технических средств для фиксации хода и результатов расследования само по себе не является нововведением. В специальной литературе этим вопросам уделяется внимание еще со времен А. Бертильона и Г. Гросса. Новелла заключается в том, что законодатель предложил в определенном смысле «подменить» понятых техническими средствами, справедливо полагая, что их применение будет способствовать более объективной фиксации, нежели присутствие нередко совершенно безразличных статистов [14].

В уголовном судопроизводстве сохранены случаи проведения следственных действий, когда замена понятых средствами фотофиксации является недопустимой, а именно: обыск (ст. 182 УПК РФ), личный обыск (ст. 184 УПК РФ), предъявление для опознания (ст. 193 УПК РФ). Однако разные виды осмотров (ст.ст. 177, 178 УПК РФ), следственный эксперимент (ст. 181), наложение ареста на имущество (ст. 115 УПК РФ), почтово-телеграфные отправления, их выемку (ст. 185 УПК РФ), контроль и запись переговоров (ст. 186 УПК РФ), проверку показаний на месте (ст. 194 УПК РФ) возможно проводить без понятых, но с обязательным применением технических средств фиксации хода и результатов следственного действия. Решение о привлечении независимых участников принимается следователем, исходя из его личных убеждений, опыта, его личной необходимости, что легально дефинируется как усмотрение. В редких, исключительных случаях дознавателю, следователю разрешается отказаться и от использования технических средств, но с обязательной фиксацией факта невозможности их применения в протоколе. Например, в случаях проведения осмотра места происшествия по факту пожара в труднодоступных местах, где использование технических средств может быть затруднено ввиду задымленности помещений, наличия разрушений обстановки, из-за чего прохождение внутри помещений объекта в принципе затруднительно, также возможны случаи утери технического средства в неосвещенных, загроможденных, задымленных помещениях.

Следующее изменение, внесенное в ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ, повлекло еще более грубое упущение в законодательной технике. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в ст. 76.1 и 145.1 УК РФ и УПК РФ» признал ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ утратившей силу, а дополнил УПК РФ ст. 164.1 «Особенности изъятия электронных носителей информации и копирования с них информации при производстве следственных действий», ч. 2 которой воспроизвела редакцию действовавшей ранее ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ. Вместе с тем ч. 1 ст. 170 УПК РФ до настоящего времени отсылает к недействующей уже несколько лет ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ. Для устранения ошибки в ч. 1 ст. 170 УПК РФ ссылку на недействующую часть статьи следовало бы заменить ссылкой на ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ [15].

Вместе с тем результаты технической фиксации не подменяют процессуальный документ – протокол, а выступают источниками информации, которые в сочетании с ним способствуют получению объективных, достоверных знаний о месте происшествия и деятельности участников осмотра. Фото- и видеофиксация не способны заменить личного участия незаинтересованных в исходе дела лиц. Зачастую должностные лица, пользуясь правом на свое усмотрение решать вопрос о привлечении понятых, осуществляя замену их привлечения использованием технических средств, им же и злоупотребляют, поскольку качество фотофиксации и оформления фотографических таблиц не отражает содержание протокола осмотра места происшествия. Белицкий В.Ю. считает, что удостоверительную функцию и обеспечение гарантии достоверности результатов следственных действий, указанных в ч. 1.1 ст. 170 УПК РФ, может заменить применение средств видеозаписи (видеоили киносъемки) только при обязательном соблюдении ряда правил: непрерывность видеозаписи, одновременная съемка всех участников следственного действия, сохранность материального носителя видеозаписи и обеспечение невозможности его замены (подмены) [16].

Действительно, если речь идет о видеофиксации, то важным является вопрос сохранности носителя и последующее его «введение» в уголовное дело с соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства, а именно осмотр видеозаписи и последующее признание носителя в качестве вещественного доказательства с определением места хранения и способа упаковки предмета, исключающими возможную утерю доказательства и его умышленную замену, что частично разрешают ч.ч. 2, 3 ст. 164.1 УПК РФ.

Помимо того, что уголовно-процессуальное законодательство предусматривает случаи, когда проведение следственного действия императивно происходит с участием понятых, также в нем содержится норма о том, что в труднодоступной местности при

отсутствии надлежащих средств сообщения, а также в тех случаях, когда производство следственного действия связано с опасностью для жизни и здоровья людей, следственные действия с обязательным участием понятых могут производиться без такового.

Протокол осмотра места происшествия в этом случае должен содержать соответствующую запись в графе о понятых со ссылкой на нормативную базу, дающую право сотруднику органа предварительного расследования понятых не привлекать.

В случае, когда производится проверка по сообщению о преступлении по факту пожара, нередко ситуация, когда даже при усмотрении дознавателя об участии понятого в осмотре места происшествия, такое участие невозможно. Это связано с объективными причинами, а именно с самим обстоятельством пожара, который как явление представляет собой неконтролируемое горение, наносящее вред интересам общества, государства, личности.

Зачастую горящий объект представляет собой опасность ввиду возможного обрушения конструкций, значительного количества пожарного мусора, различных агломератов. Проход по таким объектам должен осуществляться с обязательным оснащением специальной одеждой, которой у привлекаемых со стороны незаинтересованных лиц нет, и ее обеспечение для органа, производящего предварительное расследование, максимально затруднительно.

Более того, объект пожара представляет собой зону, где в ходе развития пожара образовывались зоны горения, задымления и теплового воздействия. Опасные факторы действующего до проведения осмотра места происшествия пожара могут сохраняться и на момент проведения следственного действия: повышенная температура окружающей среды, повышенная концентрация токсичных продуктов горения и термического разложения, пониженная концентрация кислорода, снижение видимости в остаточном дыму. Опасные факторы данных явлений еще длительное время воздействуют на человека: на дыхательные пути, слизистую. Возможности терморегуляции путем уменьшения или увеличения теплообразования и теплоотдачи ограничены и могут длительно осуществляться только в определенном диапазоне температуры окружающей среды. Поэтому длительное пребывание человека в условиях высокой температуры окружающей среды ведет к общему перегреванию организма, резким проявлением которого является тепловой удар [17].

Реакции организма же в вышеуказанных условиях у всех разные и оценить ресурсные возможности человека с первого взгляда зачастую не представляется возможным – это стоит отметить в вопросе критериев подбора лиц, привлекаемых в качестве понятых. В рамках производства следственного действия это может повлечь проблемы в ходе его проведения: у привлеченного понятого может внезапно ухудшиться самочувствие, в итоге следственное действие может быть прервано, в дальнейшем кто-то из понятых может выбыть из круга участников, а законодательно предусмотрено требование об участии не менее двух понятых. В данном случае предлагается перед производством следственного действия, после привлечения понятых, в ходе разъяснения им их прав и обязанностей, указывать на возможные неблагоприятные условия и последствия в производстве осмотра такого места происшествия.

Таким образом, вопрос привлечения незаинтересованных лиц, представителей общественности для участия в следственных действиях в ходе уголовного судопроизводства не лишен дискуссионного толка и полемики в научной сфере и в сфере специалистов-практиков. Среди вторых зачастую существует опасение, что понятые, потенциально имеющие неблагоприятные мотивы, – воспрепятствовать деятельности должностного лица, способны нагружать ход следственного действия какими-либо замечаниями. Однако нельзя не признать тот факт, что повышение информированности населения в сфере данного института позволит снизить существующее общественное недоверие к правоохранительной деятельности в целом, а также к объективности, беспристрастности уголовного судопроизводства. Граждане Российской Федерации должны понимать, что участие в качестве понятого – это благородная цель, направленная на объективное установление всех

обстоятельств дела с соблюдением прав человека и установленной законом последовательности процессуальных действий [9].

При всех существующих мнениях относительно фигуры понятого в уголовном процессе, учитывая, что общественный контроль в уголовном процессе внешне может казаться устаревшим, тем не менее институт понятых сформирован исторически и является действенной гарантией соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Однако не только он создает фундаментальные основы для противодействия формальной халатности и невнимания со стороны сотрудников правоохранительных органов. Профессиональный уровень, личные качества следователя и дознавателя, а со стороны понятого – достаточный уровень знаний о правовой реальности, адекватное ее психологическое восприятие, осознание специфических сторон правовой деятельности государственных органов, осознание итогов реализации законности в виде правопорядка, который устойчив и стабилен, – важный шаг на пути к должному уровню правовой культуры, развитию принципов правового демократического государства.

Список источников

1. Михайлов А. Институт понятых – архаизм российского уголовного судопроизводства // Законность. 2003. № 4. С. 31.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений. Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М: Азъ, 1994. 907 с. ISBN 5-85632-007-7.
3. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4-х т.: пер. с нем. = Russisches etymologisches Wörterbuch / Перевод и доп. О.Н. Трубачёва. 4-е изд., стереотип. Т. 2. М.: АСТ, 2004.
4. Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 22 дек. 2014 г. № 23-АД14-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 20 мая 2015 г. № 49-АД15-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 6 июня 2017 г. по делу № 7-911/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2009 г. № 11АП-973/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961.
9. Ахмерова О.С. Актуальные проблемы участия понятых в производстве следственных действий // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2022. № 1 (60). С. 61–66.
10. Лейнова О.С. Проблемы участия понятых в следственных действиях после внесения изменений в УПК РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 82–84.
11. Афонин В.К. Становление института понятых в уголовном судопроизводстве России (краткий исторический аспект и современное состояние) // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 2. С. 132–137.
12. Глущенко О.П. Условия участия общественности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства (на примере института понятых) // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2015. № 2 (158). С. 251–256.
13. О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Министерства здравоохранения Рос. Федерации от 18 дек. 2015 г. № 933н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Бирюков В.В., Бирюкова Т.П. Осмотр места происшествия: организационно-тактические основы оптимизации его производства и фиксации результатов // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 5 (101). С. 33–40.

15. Тогулев В.М. Понятые или техническая фиксация результатов следственных действий? // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2021. № 4 (100). С. 112–119.

16. Белицкий В.Ю. Применение технических средств как альтернатива участию понятых // Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 2 (86). С. 11–13.

17. Судебная медицина: учеб. для юрид. ин-тов и факультетов / под ред. В.И. Прозоровского. М.: Юридическая литература, 1968. 368 с.

References

1. Mihajlov A. Institut ponyatyh – arhaizm rossijskogo ugolovnogogo sudoproizvodstva // Zakonnost'. 2003. № 4. S. 31.

2. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: 72500 slov i 7500 frazeologicheskikh vyrazhenij. Rossijskaya AN, In-t rus. yaz., Rossijskij fond kul'tury. 2-e izd., ispr. i dop. M: Az", 1994. 907 s. ISBN 5-85632-007-7.

3. Fasmer M. Etimologicheskij slovar' russkogo yazyka: v 4-h t.: per. s nem. = Russisches etymologisches Wörterbuch / Pervod i dop. O.N. Trubachyova. 4-e izd., stereotip. T. 2. M.: AST, 2004.

4. Postanovlenie Verhovnogo Suda Ros. Federacii ot 22 dek. 2014 g. № 23-AD14-2. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

5. Postanovlenie Verhovnogo Suda Ros. Federacii ot 20 maya 2015 g. № 49-AD15-2. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. Reshenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 6 iyunya 2017 g. po delu № 7-911/2017. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

7. Postanovlenie Odinnadcatogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 10 marta 2009 g. № 11AP-973/2009. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

8. Tihomirov M.N., Epifanov P.P. Sobornoe ulozhenie 1649 goda. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 1961.

9. Ahmerova O.S. Aktual'nye problemy uchastiya ponyatyh v proizvodstve sledstvennyh dejstvij // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2022. № 1 (60). S. 61–66.

10. Lejnova O.S. Problemy uchastiya ponyatyh v sledstvennyh dejstviyah posle vneseniya izmenenij v UPK RF // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2013. № 3 (59). S. 82–84.

11. Afonin V.K. Stanovlenie instituta ponyatyh v ugolovnom sudoproizvodstve Rossii (kratkij istoricheskij aspekt i sovremennoe sostoyanie) // Vestnik Rossijskoj tamozhenoj akademii. 2008. № 2. S. 132–137.

12. Glushchenko O.P. Usloviya uchastiya obshchestvennosti na dosudebnyh stadiyah ugolovnogogo sudoproizvodstva (na primere instituta ponyatyh) // Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya. 2015. № 2 (158). S. 251–256.

13. O poryadke provedeniya medicinskogo osvidetel'stvovaniya na sostoyanie op'yaneniya (alkogol'nogo, narkoticheskogo ili inogo toksicheskogo): prikaz Ministerstva zdravoohraneniya Ros. Federacii ot 18 dek. 2015 g. № 933n. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

14. Biryukov V.V., Biryukova T.P. Osmotr mesta proisshestviya: organizacionno-takticheskie osnovy optimizacii ego proizvodstva i fiksacii rezul'tatov // Rossijskoe право: obrazovanie, praktika, nauka. 2017. № 5 (101). S. 33–40.

15. Togulev V.M. Ponyatyie ili tehnikheskaya fiksaciya rezul'tatov sledstvennyh dejstvij? // Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V.N. Tatishcheva. 2021. № 4 (100). S. 112–119.

16. Belickij V.Yu. *Primenenie tekhnicheskikh sredstv kak al'ternativa uchastiyu ponyatyh* // *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2015. № 2 (86). S. 11–13.

17. *Sudebnaya medicina: ucheb. dlya yurid. in-tov i fakul'tetov / pod red. V.I. Prozorovskogo*. M.: Yuridicheskaya literatura, 1968. 368 s.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 02.11.2022

Принята к публикации: 09.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 02.11.2022

Accepted for publication: 09.11.2022

Информация об авторах:

Сазонова Екатерина Сергеевна, старший дознаватель отделения административной практики и дознания отдела административной практики и дознания по городу Тюмени, Тюменскому муниципальному району Управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Тюменской области (625048, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Максима Горького, д. 72), e-mail: sazonova.ekaterina97@yandex.ru

Царева Марина Павловна, Мировой судья судебного участка № 4 Ленинградской области (188410, Ленинградская обл., Волосовский р-н, г. Волосово, ул. Усадьба СХТ, 1), e-mail: tsama@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7309-2992>

Information about the authors:

Sazonova Ekaterina S., senior investigator of the department of administrative practice and inquiry of the department of administrative practice and inquiry in the city of Tyumen, Tyumen municipal district of the Department of supervision and preventive work of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Tyumen region (625048, Tyumen region, Tyumen, Maxim Gorky str., 72), e-mail: sazonova.ekaterina97@yandex.ru

Tsareva Marina P., justice of the peace of the judicial district № 4 of the Leningrad region (188410, Leningrad region, Volosovsky district, Volosovo, Usadba SHT str., 1), e-mail: tsama@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7309-2992>

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 341, 327

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

✉ Амбурцев Роман Альбертович.

Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ, Санкт-Петербург, Россия.

Кожабаяев Жанболат Омирсерикович.

Министерство финансов Республики Казахстан, Астана, Казахстан

✉ ara1@iacis.ru

Аннотация. Рассмотрены правовые основы сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями. Авторы уделяют внимание международным правовым документам, обеспечивающим международное сотрудничество, и национальному законодательству Республики Казахстан в области внешней политики, в части сотрудничества с международными организациями. Важное значение имеет Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 гг., в которой обозначены приоритеты международного взаимодействия Республики Казахстан.

Ключевые слова: Республика Казахстан, международное сотрудничество, международные организации

Для цитирования: Амбурцев Р.А., Кожабаяев Ж.О. Правовые основы сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 69–76.

LEGAL BASIS FOR COOPERATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN WITH INTERNATIONAL ORGANISATIONS

✉ Amburtsev Roman A.

International institute for monitoring the development of democracy, parliamentarism and respect for the electoral rights of citizens of the IPA CIS member states, Saint-Petersburg, Russia

Kozhabayev Zhanbolat O.

Ministry of finance of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan

✉ ara1@iacis.ru

Abstract. The article examines the legal framework of cooperation of the Republic of Kazakhstan with international organizations. The authors pay attention to international legal documents that provide international cooperation, and the national legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of foreign policy, in terms of cooperation with international organizations. The Foreign Policy Concept of the Republic of Kazakhstan 2020–2030, which outlines the priorities of international cooperation of the Republic of Kazakhstan, is important.

Keywords: Republic of Kazakhstan, international cooperation, international organizations

For citation: Amburtsev R.A., Kozhabayev Zh.O. Legal basis for cooperation of the Republic of Kazakhstan with international organizations // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 69–76.

Введение

Одним из главных направлений международного сотрудничества является взаимодействие государств и международных организаций.

Базовым международным нормативным правовым документом, который определяет направления сотрудничества государств с международными организациями, является Устав Организации Объединенных Наций (ООН) [1], который вступил в силу 24 октября 1945 г.

Другими международными нормативными правовыми документами, которые содержат и закрепляют принципы международного сотрудничества, выступают Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. [2], и Хельсинский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. [3].

Сотрудничество государств и международных организаций по вопросам политического, социально-экономического, гуманитарно-культурного развития, здравоохранения, защиты окружающей среды, сохранения природного многообразия опирается на многосторонние и двусторонние международные договоры и соглашения.

Сегодня одним наиболее динамично развивающихся государств постсоветского пространства в социально-экономической, технологической и политической областях является Республика Казахстан. Всесторонняя модернизация Казахстана ставит вопрос о расширении международных связей с соседними государствами, а также глобальными и региональными международными организациями.

В условиях глобальных трансформаций правовые основы взаимодействия и сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями становятся объектом пристального внимания со стороны экспертного сообщества.

Аналитическая часть

Республика Казахстан проводит прагматичную многовекторную внешнюю политику, участвуя в формировании и реализации повестки во всех сферах глобального и регионального развития.

К числу международных нормативных правовых актов, которыми руководствуется Республика Казахстан во взаимодействии с международными организациями, относятся: Венские конвенции 1961, 1969, 1975 гг. [4–6], Будапештская конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных организаций 1980 г. [7], уставы международных организаций, договоры и соглашения.

Правовыми основами сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями в национальном законодательстве выступают:

- Конституция Республики Казахстан [8];
- Положение о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан [9];
- Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 гг. [10];
- Закон Республики Казахстан от 7 марта 2002 г. № 299 «О дипломатической службе Республики Казахстан» [11];
- Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» [12] и др.

В 1995 г. была принята Конституция Республики Казахстан. В документе закреплены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина [8].

Согласно п. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.

В соответствии с п.п. 3, 4 ст. 4 Конституции Республики Казахстан международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

Министерство иностранных дел (МИД) Республики Казахстан осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением.

К задачам МИД Республики Казахстан относятся [9]:

- разработка концепции и основных направлений внешней политики Республики Казахстан и представление соответствующих предложений Президенту и Правительству Республики Казахстан;

- реализация внешнеполитического курса Республики Казахстан, содействие осуществлению внешнеэкономической политики и укреплению международного авторитета Республики Казахстан;

- защита прав и интересов Республики Казахстан, ее граждан и юридических лиц за рубежом;

- реализация дипломатическими средствами и методами усилий Республики Казахстан по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности;

- обеспечение дипломатическими средствами и методами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и нерушимости границ Республики Казахстан, ее политических, торгово-экономических и иных интересов в отношениях с другими государствами и на международной арене;

- разработка для Президента Республики Казахстан предложений по внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Республики Казахстан и реализация международных инициатив Президента;

- осуществление дипломатических и консульских отношений Республики Казахстан с иностранными государствами, международными организациями;

- координация международной деятельности других центральных государственных органов Республики Казахстан в целях обеспечения проведения единого внешнеполитического, внешнеэкономического курса и инвестиционной политики Республики Казахстан в отношениях с иностранными государствами и международными организациями;

- анализ политического и социально-экономического положения в мире, внешней и внутренней политики иностранных государств, деятельности международных организаций и обеспечение центральных государственных органов Республики Казахстан необходимой информацией.

К функциям МИД, в частности, относятся:

- обеспечение участия Республики Казахстан в деятельности международных организаций, конференций, совещаний, форумов, содействие повышению роли Республики Казахстан как члена международного сообщества в решении глобальных и региональных проблем;

- содействие осуществлению межпарламентских связей Республики Казахстан с другими странами;

- осуществление на территории Республики Казахстан и за рубежом консульских функций, регламентированных международно-правовыми нормами и законодательством Республики Казахстан;

- содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Важное место в международном сотрудничестве Казахстана и международных организаций отведено Администрации Президента Республики Казахстан. В структуре Администрации Президента Республики Казахстан функционирует Отдел внешней политики и международных связей.

Среди основных направлений деятельности Отдела внешней политики и международных связей выступают в частности: обеспечение реализации полномочий Президента Республики Казахстан в области внешней политики: формирование графика международных мероприятий Президента и обеспечение их содержательной части, обеспечение взаимодействия Президента и руководства Администрации с политическими и общественными деятелями зарубежных стран и международных организаций [14].

Среди международных универсальных организаций Казахстан сотрудничает, прежде всего, с органами и учреждениями, относящимися к системе ООН (по алфавиту):

- Всемирная метеорологическая организация;
- Всемирная организация здравоохранения;
- Всемирная организация интеллектуальной собственности;
- Международная организация труда;
- Международное агентство по атомной энергии;
- Специализированное учреждение ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);
- Экономический и Социальный Совет;
- ООН по промышленному развитию и т.д.

В настоящее время Республика Казахстан является членом следующих международных организаций (по алфавиту):

- Евразийский экономический союз (ЕАЭС);
- Международный валютный фонд (МВФ);
- Один пояс – Один путь;
- Организация Договора коллективной безопасности;
- Организация исламского сотрудничества (ОИС);
- ООН;
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);
- Организация тюркоязычных государств (ОТГ);
- Совет Европы;
- Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА);
- Содружество Независимых Государств (СНГ);
- Формат «С5+1» (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и США);
- Центрально-азиатский диалог;
- Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Опыт взаимодействия Казахстана с международными организациями

С момента обретения независимости Республика Казахстан активно участвует в работе региональных интеграционных объединений и международных организаций на постсоветском пространстве.

Республика Казахстан играет важную роль в развитии международного сотрудничества на уровне исполнительных, законодательных и судебных ветвей власти государств – участников СНГ.

В 2015 и 2022 гг. Казахстан председательствовал в СНГ, в 2017–2018 гг. – в ОДКБ, в 2021 г. – в ЕАЭС.

Республика Казахстан – учредитель и участник экономических интеграционных образований на постсоветском пространстве: в 2001–2014 гг. – Евразийское экономическое сообщество; с 1 июля 2010 г. – Таможенный союз; с 1 января 2012 г. – Единое экономическое пространство; с 20 сентября 2012 г. – Зона свободной торговли.

29 мая 2014 г. в столице Казахстана Астане был подписан договор о создании ЕАЭС, который объединил предыдущие экономические интеграционные объединения постсоветского пространства. Договор вступил в силу 1 января 2015 г.

Плодотворную роль в развитии казахстанского парламентаризма играет сотрудничество с международными парламентскими организациями: Межпарламентским союзом, Парламентской ассамблеей тюркоязычных стран, Парламентским союзом ОИС, Парламентской Ассамблеей НАТО, Парламентской Ассамблеей ОБСЕ, Парламентской Ассамблеей Совета Европы.

В рамках Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ за Республикой Казахстан закреплено председательство в Постоянной комиссии по политическим вопросам и международному сотрудничеству.

В 2010 г. Казахстан председательствовал в ОБСЕ, став первым государством – участником СНГ в этой роли.

В 2011–2012 гг. Казахстан председательствовал в ОИС. Республика Казахстан проводила и продолжает работу по налаживанию диалога мусульманских народов и остального мира.

Начиная с 2003 г., каждые три года Казахстан принимает Съезд лидеров мировых и традиционных религий, инициированный Первым Президентом Республики Казахстан.

С 1 января 2017 г. два года Казахстан занимал место непостоянного члена Совета безопасности ООН.

Особо следует отметить вклад Казахстана в поиск решений для глобальных кризисов. Так, еще в 1992 г. Казахстан инициировал диалог на площадке СВМДА.

Согласно действующей Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 гг. приоритетами в части сотрудничества Казахстана с международными организациями являются такие направления, как [10]:

- поиск решения узловых вопросов безопасности в азиатском регионе на площадке СВМДА, обеспечение межкультурного и межрелигиозного диалога в рамках мероприятий Альянса цивилизаций ООН, Съезда лидеров мировых и традиционных религий и других форматов;

- развитие взаимодействия с государствами – участниками ЕАЭС и СНГ;

- расширение диалога и сотрудничества в центральноазиатском регионе и за его пределами, с ОБСЕ, ОДКБ, ОИС, Организацией «Форум Азия – Европа», ОТГ, СВМДА, Советом Европы, ШОС, а также НАТО;

- расширение контактов с такими организациями, как: Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Лига арабских государств, Совет сотрудничества государств Персидского залива и др.;

- усиление партнерства с такими международными финансовыми организациями, как: Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Азиатский банк развития, Группа Всемирного Банка, Евразийский банк развития, Европейский Банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Исламский банк развития, МВФ, Организация экономического сотрудничества и развития и др.

Отметим слова Касым-Жомарта Токаева во время выступления на церемонии инаугурации, которая состоялась 26 ноября 2022 г. [13]: «Казахстан продолжит осуществление сбалансированной, конструктивной внешней политики, направленной на защиту национальных интересов.

В фокусе приоритетного внимания будут находиться вопросы взаимовыгодного сотрудничества и стратегического партнерства с соседними государствами – Россией, Китаем и братскими странами Центральной Азии, с партнерами по интеграционным объединениям.

Будем прилагать все усилия с целью развития многогранного сотрудничества с США, Европейским Союзом, государствами Азии, Ближнего Востока и Закавказья, а также со всеми заинтересованными странами.

Казахстан остается приверженным современному международному праву и Уставу ООН».

Заключение

Таким образом, Республика Казахстан проводит независимую и взвешенную политику. Активно участвуя в интеграции на постсоветском пространстве в рамках СНГ, ЕАЭС и ОДКБ, Казахстан старается сохранять баланс в отношениях с глобальными профильными организациями и международными структурами, прежде всего Европы и Азии.

Список источников

1. Устав Организации Объединенных Наций: подписан 26 июня 1945 г. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 12.12.2022).
2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 12.12.2022).
3. Хельсинский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf (дата обращения: 12.12.2022).
4. Венская конвенция о дипломатических сношениях: принята 18 апр. 1961 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (дата обращения: 12.12.2022).
5. Венская конвенция о праве международных договоров: принята 23 мая 1969 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 12.12.2022).
6. Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера: принята 14 марта 1975 г. URL: <https://www.zonazakona.ru/law/abro/157?ysclid=lbpr470a5p4661351409> (дата обращения: 12.12.2022).
7. Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901725212> (дата обращения: 12.12.2022).
8. Конституция Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 12.12.2022).
9. Положение о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P960001094> (дата обращения: 12.12.2022).
10. Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 гг.: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 6 марта 2020 г. № 280. URL: https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-konceptcii-vneshnei-politiki-respubliki-kazahstan-na-2020-2030-gody (дата обращения: 12.12.2022).
11. О дипломатической службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 7 марта 2002 г. № 299. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/documents/details/adilet/Z020000299_?lang=ru (дата обращения: 12.12.2022).
12. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 нояб. 2015 г. № 416-V ЗПК. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/documents/details/207470?lang=ru> (дата обращения: 12.12.2022).
13. Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на церемонии инаугурации. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kktoakaeva-na-seremonii-inauguracii-2610566> (дата обращения: 12.12.2022).
14. Администрация Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/executive_office/executive_office_stucture/otdel-vneshnei-politiki-i-mezhdunarodnyh-svyazei (дата обращения: 12.12.2022).

References

1. Ustav Organizacii Ob"edinennyh Nacij: podpisana 26 iyunya 1945 g. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (data obrashcheniya: 12.10.2022).
2. Deklaraciya o principah mezhdunarodnogo prava, kasayushchihsya druzhestvennyh otnoshenij i sotrudnichestva mezhdu gosudarstvami v sootvetstvii s Ustavom OON. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (data obrashcheniya: 12.10.2022).
3. Hel'sinskij Zaklyuchitel'nyj akt Soveshchaniya po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf (data obrashcheniya: 12.10.2022).
4. Venskaya konvenciya o diplomaticheskikh snosheniyah: prinyata 18 apr. 1961 g. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (data obrashcheniya: 12.10.2022).
5. Venskaya konvenciya o prave mezhdunarodnyh dogovorov: prinyata 23 maya 1969 g. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (data obrashcheniya: 12.10.2022).
6. Venskaya konvenciya o diplomaticheskikh snosheniyah 1975 g. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (data obrashcheniya: 12.10.2022).
7. Konvenciya o pravovom statuse, privilegiih i immunitetah mezhdunarodnykh ekonomicheskikh organizacij, dejstvuyushchih v opredelennykh oblastyakh sotrudnichestva. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901725212> (data obrashcheniya: 12.10.2022).
8. Konstituciya Respubliki Kazahstan. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (data obrashcheniya: 12.10.2022).
9. Polozhenie o Ministerstve inostrannykh del Respubliki Kazahstan. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P960001094> (data obrashcheniya: 12.10.2022).
10. Konceptsiya vneshnej politiki Respubliki Kazahstan na 2020–2030 gg.: utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 6 marta 2020 g. № 280. URL: https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-konceptcii-vneshnei-politiki-respubliki-kazahstan-na-2020-2030-gody (data obrashcheniya: 12.10.2022).
11. O diplomaticheskoy sluzhbe Respubliki Kazahstan: Zakon Respubliki Kazahstan ot 7 marta 2002 g. № 299. URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/documents/details/adilet/Z020000299_?lang=ru (data obrashcheniya: 12.10.2022).
12. O gosudarstvennoj sluzhbe Respubliki Kazahstan: Zakon Respubliki Kazahstan ot 23 noyab. 2015 g. № 416-V ZRK. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/documents/details/207470?lang=ru> (data obrashcheniya: 12.10.2022).
13. Vystuplenie Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva na ceremonii inauguracii. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kktokaeva-na-ceremonii-inauguracii-2610566> (data obrashcheniya: 12.10.2022).
14. Administraciya Prezidenta Respubliki Kazahstan. URL: https://www.akorda.kz/ru/executive_office/executive_office_structure/otdel-vneshnei-politiki-i-mezhdunarodnyh-svyazei (data obrashcheniya: 12.10.2022).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 05.11.2022

Принята к публикации: 03.12.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 05.11.2022

Accepted for publication: 03.12.2022

Информация об авторах:

Роман Альбертович Амбурцев, начальник аналитического отдела Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (191124, Санкт-Петербург, Шпалерная ул., 53б), e-mail: aral@iacis.ru

Жанболат Омирсерикович Кожобаев, руководитель Департамента экономических исследований по городу Астана Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан (010000, Нур-Султан (Астана) пр. Мангилик Ел, д. 8), e-mail: Svan62@inbox.ru

Information about the authors:

Amburtsev Roman A., head of the analytical department of the International institute for monitoring the development of democracy, parliamentarism and respect for the electoral rights of citizens of the IPA CIS member states (191124, Saint-Petersburg, Shpalernaya str., 53b), e-mail: aral@iacis.ru

Kozhabaev Zhanbolat O., head of the Department of economic investigations for the city of Astana of the Financial monitoring committee of the Ministry of finance of the Republic of Kazakhstan (010000, Nur-Sultan (Astana), Mangilik El Ave., 8), e-mail: Svan62@inbox.ru

Научная статья

УДК 341.1/8

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ И УНИФИКАЦИИ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ВАЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ, СПОРТИВНЫХ И ИНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО УРОВНЯ В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

✉ Колесник Артём Анатольевич.

Экспертно-консультативный совет при Совете Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности,
Санкт-Петербург, Россия

✉ kolesnikaa@mail.ru

Аннотация. Анализ опыта правового регулирования обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня в государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности позволил автору обосновать вывод о необходимости формирования целостной, основанной на единых принципах и подходах, унифицированной нормативной правовой базы в данной сфере. Предложены практические рекомендации по совершенствованию понятийного аппарата законодательства об обеспечении безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня, закреплению приоритетных задач такой деятельности, формированию норм, регламентирующих применение системы общих и специальных мер обеспечения безопасности.

Ключевые слова: международное сотрудничество, важные общественно-политические, спортивные и иные мероприятия международного уровня, правовое регулирование, нормативный правовой акт, модельное законодательство, угрозы безопасности

Для цитирования: Колесник А.А. Актуальные вопросы развития и унификации правовых механизмов обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня в государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 77–87.

TOPICAL ISSUES OF DEVELOPMENT AND UNIFICATION OF LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING THE SECURITY OF IMPORTANT SOCIO-POLITICAL, SPORTS AND OTHER INTERNATIONAL EVENTS IN THE MEMBER STATES OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION

✉ Kolesnik Artem A.

Expert advisory council under the Council of the Parliamentary Assembly
of the Collective Security treaty organization, Saint-Petersburg, Russia

✉ kolesnikaa@mail.ru

Abstract. The analysis of the experience of legal regulation of ensuring the security of important socio-political, sports and other international events in the member states of the Collective Security treaty organization allowed the author to substantiate the conclusion that it is necessary to form a holistic, unified regulatory legal framework in this area based on common principles and approaches. Practical recommendations are proposed to improve the conceptual apparatus of legislation on ensuring the safety of important socio-political, sports and other international events, to consolidate the priorities of such activities, to form norms regulating the application of a system of general and special security measures.

Keywords: international cooperation, important socio-political, sports and other international events, legal regulation, regulatory legal act, model legislation, security threats

For citation: Kolesnik A.A. Topical issues of development and unification of legal mechanisms for ensuring the security of important socio-political, sports and other international events in the member States of the Collective Security treaty organization // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 4 (57). P. 77–87.

В настоящее время во многих государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) на регулярной основе проводится значительное количество важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня (ВОПСМ) как континентального, так и мирового масштаба. В качестве ВОПСМ рассматриваются общественно-политические и экономические саммиты, конгрессы, форумы, значимые события спортивного, культурно-исторического и религиозного характера, а также совместные крупные учения сил и средств вооруженных сил нескольких государств [1].

Важнейшими отличительными особенностями таких мероприятий являются:

- участие в их проведении глав иностранных государств и иных объектов государственной охраны;
- высокая значимость проведения таких мероприятий для консолидации международного сотрудничества, расширения и укрепления политических, экономических, военных, культурных и иных отношений между государствами;
- общегосударственное и международное значение результатов подобных мероприятий, в том числе принятых в ходе их проведения решений и подписанных документов для государств-участников;
- крупномасштабное строительство и реконструкция соответствующей инфраструктуры и специальная подготовка объектов проведения данных мероприятий;
- реализация комплексных мер по организации подготовки и проведения этих крупных международных мероприятий, а также по обеспечению безопасности их проведения в целом, безопасности лиц, принимающих в них участие, средств массовой информации (СМИ), освещающих их ход и результаты.

Качественная подготовка и успешное проведение любого ВОПСМ являются важнейшими государственными задачами, имеющими огромное значение для дальнейшего развития культурного обмена между различными странами, укрепления взаимного доверия, расширения сфер и форм взаимовыгодного сотрудничества [2].

Опыт государств – членов ОДКБ показывает, что подготовка и проведение важных мероприятий международного уровня характеризуются возникновением и обострением различных угроз и в первую очередь угроз терроризма и экстремизма [3–5]. Реализация данных угроз способна привести к массовой гибели людей, негативно отразиться на имидже государств на мировой арене, дискредитировать их как организаторов таких мероприятий, привести к значительным экономическим, политическим и социальным негативным последствиям и как следствие – к дестабилизации обстановки как в отдельном государстве, так и в целом регионе [1].

Выстраивание эффективной государственной политики противодействия таким угрозам возможно в рамках нормативно закрепленной системы обеспечения безопасности важных международных мероприятий. В целях создания системы безопасности ВОПСМ, в рамках которой, прежде всего, будут соблюдаться интересы, и обеспечиваться комфорт для всех участников и гостей мероприятий, требуется регламентация их прав и обязанностей, а также полномочий сотрудников сил безопасности и правопорядка. Кроме того, для обеспечения безопасности ВОПСМ возникает необходимость юридически обоснованного применения специальных организационных, экономических, политических, военных и социальных мер, особых административно-правовых режимов, усиления деятельности и реализации особых полномочий сил правопорядка и безопасности. Не меньшее значение для выстраивания эффективной системы обеспечения безопасности ВОПСМ имеют вопросы организации деятельности специальных ведомственных и межведомственных временных

и постоянно действующих органов управления обеспечением безопасности мероприятий. Все эти вопросы нуждаются в тщательной проработке и последующей правовой регламентации.

Как показывает современный опыт проведения ВОПСМ в различных государствах, качество организации любого мероприятия подобного уровня и эффективность обеспечения его безопасности во многом определяются наличием упорядоченной нормативной правовой базы. При этом безопасность при совершенствовании нормативного правового регулирования в данной сфере необходимо рассматривать в самом широком смысле, то есть учитывать вопросы как общественной, так и государственной безопасности [3].

Таким образом, для создания в государствах – членах ОДКБ эффективной системы обеспечения безопасности ВОПСМ и в целях соблюдения интересов, регламентации прав и обязанностей всех участников данных общественных отношений необходимо наличие соответствующей целостной, основанной на единых принципах и подходах, унифицированной нормативной правовой базы.

Вместе с тем? как свидетельствуют результаты проведенного комплексного сравнительного правового анализа законодательства государств – членов ОДКБ, вопросы обеспечения безопасности ВОПСМ, особенно на межгосударственном уровне, регламентированы в недостаточной степени.

В национальных правовых актах содержится незначительное количество норм прямого действия, посредством которых осуществляется регламентация деятельности по обеспечению безопасности ВОПСМ [1]. При этом в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ существуют различные подходы к урегулированию тех или иных вопросов, имеющих значение для обеспечения безопасности ВОПСМ, в том числе: к определению ключевых понятий в рассматриваемой сфере, к регламентации порядка подготовки и проведения ВОПСМ, а также системы мер по обеспечению их безопасности.

Кроме того, правовое регулирование в отдельных государствах – членах ОДКБ в рассматриваемой сфере носит в основном ситуативный характер, то есть характеризуется нацеленностью главным образом на конкретное мероприятие.

При этом в правовой системе создается большой массив зачастую противоречащих друг другу норм, ограниченных по времени действия и не имеющих устойчивой практики применения, которые по окончании мероприятия теряют актуальность и, как правило, отменяются. Кроме того, вновь принятые нормативные правовые акты нуждаются в постоянной корректировке, так как они разрабатываются и издаются в условиях ограниченного времени и не всегда учитывают реальные условия подготовки мероприятия [2].

Такое частое и не всегда системное внесение изменений в законодательство создает проблемы для приведения в соответствие с ним подзаконных нормативных правовых актов министерств и ведомств, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, которые в силу их компетенции являются основными субъектами обеспечения безопасности ВОПСМ. В результате в правовой системе государств – членов ОДКБ возникает большое количество пробелов, коллизионных норм, что, в свою очередь, затрудняет правоприменительную деятельность субъектов обеспечения безопасности и крайне негативно сказывается на всем процессе подготовки указанных мероприятий.

Следует отметить, что как в методологическом, так и в правовом плане не до конца решенными остаются вопросы, связанные с терминологическим аппаратом сферы обеспечения безопасности ВОПСМ, что приводит к затруднению обоснованного выделения такой деятельности в самостоятельное направление и соотнесения ее с другими видами (направлениями) деятельности по подготовке и проведению ВОПСМ [1].

По мнению автора, в настоящее время решение ряда задач, связанных с повышением эффективности правового регулирования деятельности субъектов обеспечения безопасности ВОПСМ на территории государств – членов ОДКБ, возможно, прежде всего, в рамках межгосударственного сотрудничества при разработке соответствующих модельных

правовых актов Парламентской Ассамблеи ОДКБ. В свою очередь, эффективная нейтрализация угроз безопасности ВОПСМ возможна исключительно в рамках нормативно закреплённой системы обеспечения безопасности ВОПСМ, разработку которой необходимо осуществлять совместными усилиями государств-членов. В основе данной работе, по мнению автора, должно быть не только использование имеющегося в государствах – членах национального законодательства, но и формирование предложений по его совершенствованию на основе сближения и гармонизации подходов правового регулирования данной сферы.

Так, анализ опыта проведения ВОПСМ в государствах – членах ОДКБ и странах дальнего зарубежья, законодательства и практики правоприменительной деятельности в сфере обеспечения безопасности данных мероприятий показал, что совершенствование нормативного правового регулирования необходимо осуществлять по следующим направлениям.

1. Прежде всего, должны быть определены цели и принципы нормативного правового регулирования обеспечения безопасности ВОПСМ, а также оптимальные правовые механизмы их достижения.

В качестве целей нормативного правового регулирования обеспечения безопасности ВОПСМ в государствах – членах ОДКБ могут быть определены:

а) развитие национальных правовых механизмов:

– создания и функционирования общегосударственной системы мер по обеспечению безопасности ВОПСМ;

– координации деятельности компетентных государственных и иных органов, реализующих полномочия в области обеспечения безопасности ВОПСМ;

– минимизации и ликвидации последствий кризисных и чрезвычайных ситуаций в случае их возникновения в ходе подготовки и проведения ВОПСМ;

– ответственности, в том числе уголовной, за нарушение требований к обеспечению безопасности ВОПСМ;

б) выработка мер, направленных на совершенствование правового регулирования, создание необходимых условий, обеспечивающих выполнение государствами – членами ОДКБ своих международных обязательств в рассматриваемой области;

в) обеспечение надлежащей имплементации в законодательстве государств – членов ОДКБ принципов и норм международных договоров в области обеспечения безопасности ВОПСМ, заключённых государствами-участниками [1].

Основными принципами нормативного правового регулирования обеспечения безопасности ВОПСМ в государствах – членах ОДКБ являются:

– обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданина при обеспечении безопасности ВОПСМ;

– учет норм международного права и положений международных договоров в области обеспечения безопасности ВОПСМ, стороной которых являются государства – члены ОДКБ;

– установление конечной ответственности государства за обеспечение безопасности ВОПСМ;

– обеспечение строгого разделения полномочий между субъектами обеспечения безопасности ВОПСМ, централизованного управления силами и средствами, а также процессами планирования и реализации мер обеспечения безопасности таких мероприятий;

– обеспечение встраивания требований к обеспечению безопасности ВОПСМ в другие направления их подготовки и проведения;

– комплексный учет всех факторов, оказывающих влияние на обеспечение безопасности ВОПСМ, обеспечение согласованного использования имеющихся сил, средств и возможностей для решения задач обеспечения безопасности;

– обеспечение разумного вмешательства государства в хозяйственную деятельность организаторов ВОПСМ, иных организаций и учреждений при обеспечении безопасности таких мероприятий;

– обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц с общественными объединениями, неправительственными, в том числе международными, организациями, а также с иными организациями, включая коммерческие, СМИ и гражданами по вопросам обеспечения безопасности ВОПСМ;

– разработка и использование единых унифицированных подходов в области обеспечения безопасности ВОПСМ [1].

2. Кроме того, необходимо разработать понятийный аппарат законодательства об обеспечении безопасности ВОПСМ.

В частности, правовой регламентации основные понятия и определения в сфере подготовки, проведения и обеспечения безопасности ВОПСМ, такие как: «важное общественно-политическое, спортивное и иное мероприятие международного уровня», «внутриобъектовый режим», «волонтеры», «запретная зона», «зрители», «контролер-распорядитель», «контролируемая зона», «место проведения важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня», «меры обеспечения безопасности важного общественно-политического, спортивного и иного мероприятия международного уровня», «пропускной режим», «система обеспечения безопасности важного общественно-политического, спортивного и иного мероприятия международного уровня», «спортивные мероприятия», «средства поддержки» и др.

3. В целях учета особенностей ВОПСМ как объекта обеспечения безопасности при формировании системы законодательного регулирования в государствах – членах ОДКБ необходимо наличие четкого определения и правового оформления:

- критериев и порядка отнесения мероприятий к ВОПСМ;
- объектов обеспечения безопасности ВОПСМ;
- угроз безопасности подготовки и проведения ВОПСМ.

При этом нормативными правовыми актами государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности ВОПСМ должны определяться приоритетные социальные, материальные и информационные объекты, а также основные процессы и мероприятия, связанные с организацией подготовки и проведения ВОПСМ, в отношении которых реализуются меры по обеспечению безопасности [1].

При рассмотрении угроз необходимо исходить из того, что они могут быть классифицированы по различным основаниям. Наиболее отражающей содержание процессов является классификация угроз по сферам общественных отношений [6].

С позиций системного подхода подготовка и проведение ВОПСМ рассматривается как сложный целенаправленный социально-политический процесс, составными элементами которого являются социальные, материальные, информационные объекты, процессы, субъекты обеспечения безопасности, органы государственной власти и управления, организации, задействованные в подготовке и проведении ВОПСМ [1].

Формирование, сохранение и развитие системных свойств процесса подготовки и проведения ВОПСМ осуществляется путем определенной организации жизни и деятельности людей. Поскольку виды, формы, способы и направления жизни и деятельности людей в обществе являются чрезвычайно разнообразными, а также с учетом того, что угрозы объектам и процессам имеют различные источники и причины возникновения, формируются и проявляются в различных сферах жизнедеятельности мирового сообщества, страны и района проведения ВОПСМ, принято их классифицировать по различным направлениям (областям или сферам жизнедеятельности).

В качестве таких сфер наиболее часто выделяются: политическая, социальная (гуманитарная), экономическая и др. На основании анализа опыта проведения ВОПСМ в государствах – членах ОДКБ и странах дальнего зарубежья, а также складывающейся обстановки в районах проведения ВОПСМ угрозы безопасности ВОПСМ целесообразно подразделять на угрозы терроризма и угрозы в политической, военной, экономической, социальной, информационной, экологической, техногенной и организационной сферах. Выделение угроз терроризма в отдельный вид угроз носит целенаправленный характер

и связано с необходимостью привлечения всех имеющихся сил и средств общества и государства в лице органов государственной власти, к компетенции которых относятся вопросы противодействия терроризму, ресурсов мирового сообщества в интересах комплексного противодействия данному явлению, способному нанести существенный ущерб престижу страны в мире.

4. Для закрепления в законодательстве общих требований к организации ВОПСМ правовое оформление в нормативных правовых актах государств – членах ОДКБ должны получить такие важные аспекты, как:

– правовой статус организаторов ВОПСМ, а также собственников (пользователей) объектов, используемых для их проведения;

– права и обязанности физических лиц (например контролеров-распорядителей, стюардов), прошедших специальную подготовку в порядке, определяемом нормативными правовыми актами государства, привлекаемых организатором ВОПСМ и (или) собственником (пользователем) объекта, на котором данное мероприятие проводится, на договорной основе для обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении мероприятия;

– права и обязанности участников ВОПСМ, обеспечивающие надлежащее выполнение ими требований по обеспечению безопасности таких мероприятий;

– основные положения правил поведения зрителей ВОПСМ (их права и обязанности, применяемые запреты);

– требования к местам проведения ВОПСМ (в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов, которые используются для проведения ВОПСМ);

– основания и порядок реализации запрета проведения, приостановления или прекращения ВОПСМ.

5. Нормативными правовыми актами государства должны определяться приоритетные задачи обеспечения безопасности ВОПСМ.

При этом состав и характер угроз безопасности ВОПСМ, объектов и процессов, подлежащих защите, а также основных задач обеспечения безопасности уточняются на различных этапах их подготовки и проведения.

На этапе планирования и строительства объектов ВОПСМ и объектов, обеспечивающих их функционирование, обеспечивается нормативное правовое регулирование решения задач по недопущению срыва подготовки к мероприятию, защите объектов строительства и местного населения от угроз терроризма, угроз в политической, экономической и социальной сферах, защите экосистемы района проведения мероприятия.

На этапе окончания строительства и проверки готовности к проведению ВОПСМ обеспечивается нормативное правовое регулирование решения задач по обеспечению антитеррористической защищенности объектов мероприятия, противодействия угрозам безопасности в сфере экономики, связанным со строительством объектов ВОПСМ, объектов, обеспечивающих их функционирование, задач противодействия угрозам безопасности в политической сфере, а также профилактики угроз, которые могут возникнуть в период проведения мероприятия.

На этапе проведения ВОПСМ обеспечивается нормативное правовое регулирование усиленного режима деятельности субъектов обеспечения безопасности.

6. В целях законодательного регулирования основ организации обеспечения безопасности при подготовке и проведении ВОПСМ определяются:

– субъекты обеспечения безопасности ВОПСМ, их компетенция, а также порядок взаимодействия и координации деятельности данных субъектов;

– основы планирования обеспечения безопасности ВОПСМ (состав необходимых организационно-плановых документов и требования к их содержанию);

– порядок заблаговременного создания и наделения соответствующими полномочиями специальных межведомственных и ведомственных постоянно действующих

и временных органов управления и их подразделений, которые составляют основу системы обеспечения безопасности ВОПСМ. При этом система нормативного правового регулирования должна предусматривать управление обеспечением безопасности ВОПСМ на государственном, межведомственном, ведомственном и объектовом уровнях. В случае проведения ВОПСМ на территориях нескольких государств в соответствии с договорами (соглашениями) между государствами, соглашением о проведении мероприятия могут создаваться межгосударственные органы управления и координации обеспечения его безопасности. Задачи, полномочия, состав, порядок организации и обеспечения деятельности межгосударственных органов управления и координации определяются соответствующими договорами (соглашениями) между государствами, а также соглашением о проведении ВОПСМ;

– механизмы сотрудничества государственных органов и их должностных лиц с институтами гражданского общества и гражданами при реализации компетенции в сфере обеспечения безопасности при подготовке и проведении ВОПСМ;

– правовые механизмы, задачи и формы сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами, органами безопасности и специальными службами, а также с международными организациями, в том числе международными спортивными организациями, организационными комитетами и заявочными комитетами государств – кандидатов на проведение ВОПСМ.

7. Особое внимание при совершенствовании нормативного правового регулирования в данной сфере следует уделить формированию норм, регламентирующих применение системы общих и специальных мер обеспечения безопасности ВОПСМ на этапах их подготовки и проведения. Это обуславливается тем, что в период проведения ВОПСМ? наряду с общими мерами безопасности, введенными в период их подготовки, возникает необходимость применения дополнительных специальных мер, которые напрямую ограничивают права и свободы граждан и иных лиц. Порядок реализации данных мер требует тщательной правовой регламентации с учетом действующего законодательства каждого из государств – членов ОДКБ.

Исходя из существующего опыта отдельных государств – членов ОДКБ, при обеспечении безопасности ВОПСМ, как правило, применяются особые организационные, экономические, политические, военные и социальные меры, устанавливаются специальные административно-правовые режимы, в том числе вводятся усиленные меры безопасности [7, 8]¹.

¹ Например, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в период проведения указанных мероприятий Президенту Российской Федерации было предоставлено право введения своим указом усиленных мер безопасности, включающих:

- установление контролируемых и (или) запретных зон;
- ограничение на въезд и (или) временное пребывание граждан и проживание граждан;
- ограничение движения транспортных средств;
- ограничение полетов летательных аппаратов;
- ограничение судоходства;
- усиление охраны общественного порядка и объектов инфраструктуры;
- ограничение проведения публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;
- проведение при проходе или проезде на контролируемую территорию и при выходе или выезде с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

Основное содержание усиленных мер безопасности составляют ограничения, реализуемые посредством:

- разделения территории на зоны, в которых действуют особые правила;
- определения особых полномочий органов государственной власти;
- создания силами обеспечения безопасности специальных постоянных или временных органов, наделенных компетенцией по поддержанию режима, в том числе контролю процесса реализации прав и обязанностей всеми участниками общественных отношений, применению административных мер для обеспечения соблюдения режимных правил;
- изменения порядка реализации прав и обязанностей граждан;
- определения условий жизнедеятельности на территориях, где вводятся усиленные меры безопасности, в том числе правил пользования имуществом, земельными участками;
- определения правил ведения хозяйственной деятельности, в том числе запрещения отдельных видов предпринимательской деятельности;
- установления особенностей гражданского оборота отдельных видов предметов и веществ, в том числе представляющих повышенную общественную опасность;
- организации пропускного режима на территории, где введены усиленные меры безопасности, и др.

Введение подобного рода ограничений на определенной территории государства по своей сущности означает установление особого режима, который в научной литературе определяется категорией «специальный административно-правовой режим» [9, 10]. Так, к специальным административно-правовым режимам относятся, например, режим чрезвычайного и военного положения, режим в зоне проведения контртеррористической операции, режимы закрытого административно-территориального образования, государственной тайны, особой экономической зоны, государственной границы и др. [10].

Основными назначениями специальных административно-правовых режимов являются: обеспечение национальной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и суверенитету государства; обеспечение функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение; определение порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные природоохранные, санитарные, противопожарные и иные мероприятия, а также на территориях, являющихся специальными зонами государственно-правовой охраны; установление порядка пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну; обеспечение прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций, нормализация обстановки, восстановление правопорядка; создание условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти, результативного осуществления ими контрольных, надзорных, регламентационных полномочий.

Применительно к вопросам обеспечения безопасности ВОПСМ проблемы правового регулирования реализации усиленных мер безопасности при введении специального административно-правового режима в районе их проведения приобретают особую значимость.

– ограничение или запрещение оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особенностей оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Усиленные меры безопасности применялись в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года».

Реализация усиленных мер безопасности способствует профилактике угроз безопасности объектов, процессов и мероприятий, подлежащих защите в период проведения ВОПСМ, а также обеспечивает готовность органов государственной власти, задействованных при обеспечении безопасности ВОПСМ, к скорейшей нейтрализации угроз их безопасности, а также минимизации и ликвидации последствий кризисных и чрезвычайных ситуаций в случае их возникновения [1].

Для правильного применения усиленных мер безопасности, организации деятельности субъектов обеспечения безопасности в период проведения ВОПСМ государствам – членам ОДКБ необходимо осуществить разработку и нормативное закрепление организационно-правовых механизмов их реализации.

8. В целях законодательного регулирования привлечения и применения дополнительных сил и средств правопорядка и безопасности в районе проведения ВОПСМ нормативными правовыми актами должны определяться порядок и условия применения вооруженных сил государства, других войск и воинских формирований в целях обеспечения безопасности ВОПСМ, в том числе порядок принятия решения о поражении воздушных судов и летательных аппаратов – нарушителей воздушного пространства.

9. В целях создания необходимых условий для реализации законодательства в сфере обеспечения безопасности ВОПСМ, нормативными правовыми актами и распорядительными документами главы, правительства государства и уполномоченных органов государственной власти должны приниматься комплексные и отраслевые программно-целевые документы по нормативно-правовому, кадровому, информационно-аналитическому, финансовому и иным видам обеспечения данной деятельности [1].

10. Отдельным направлением совершенствования нормативного правового регулирования в сфере обеспечения безопасности ВОПСМ является установление порядка и условий привлечения лиц и организаций к ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой сфере, в том числе:

- определение в законодательстве государства – члена ОДКБ конкретных видов правонарушений в области обеспечения безопасности ВОПСМ, а также мер (санкций) за их совершение уголовного, административного, гражданско-правового, дисциплинарного и иного характера;

- определение порядка возмещения ущерба, причиненного законным интересам граждан, общества и государства в результате нарушений законодательства в сфере обеспечения безопасности ВОПСМ;

- определение порядка и условий передачи материалов о прецедентах, связанных с нарушением международного права в области защиты прав человека в ходе обеспечения безопасности ВОПСМ, в соответствующие международные суды.

В целях укрепления межгосударственного сотрудничества на рассматриваемом направлении Российская Федерация с учетом имеющегося современного опыта проведения крупных саммитов глав государств и правительств, экономических форумов, известных международных спортивных соревнований выступила с инициативой разработки и принятия:

- Модельного закона СНГ «Об обеспечении безопасности крупных спортивных мероприятий» [6];

- Концепции нормативного правового регулирования обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня [1].

Важные особенности указанных модельных актов – это правовое оформление важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня в качестве общегосударственного объекта обеспечения безопасности и закрепление согласованных стандартов деятельности по обеспечению безопасности таких мероприятий в правовом пространстве ОДКБ.

По мнению автора, реализация положений указанных модельных актов СНГ и ОДКБ позволит определить правовые механизмы, обеспечивающие динамичное развитие системы

обеспечения безопасности ВОПСМ, в том числе способствующие вовлечению общественных организаций и граждан в данную сферу деятельности, что позволит использовать имеющиеся ресурсы государства более эффективно.

Концепция и модельный закон являются основой для разработки и реализации специальных планов и программ в области обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня, совершенствования нормативной правовой базы в данной области, обоснования распределения необходимых кадровых, материальных и иных ресурсов [1].

Список источников

1. Концепция нормативного правового регулирования обеспечения безопасности важных общественно-политических, спортивных и иных мероприятий международного уровня в государствах – членах ОДКБ: принята на Одиннадцатом пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ: постановление от 30 окт. 2018 г. № 11-3.8. URL: <https://paodkb.org/documents/kontseptsiya-normativnogo-pravovogo-regulirovaniya-obespecheniya-bezopasnosti-vazhnyh> (дата обращения: 22.10.2022).

2. Лозовский Д.Н. К вопросу о деятельности правоохранительных органов по обеспечению безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий международного уровня (зарубежная практика) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 11-2. С. 24–25.

3. Миронов А.Н., Васильев Ф.П., Амиров И.М. Правовое регулирование обеспечения правопорядка при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в России // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 51–56.

4. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: монография. М., 2002. С. 8–9.

5. Черняев Г.М., Быстрянец А.Ф. К вопросу о проблемах обеспечения правоохранительными органами общественного порядка и безопасности при проведении спортивных мероприятий // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 2. С. 10–59.

6. Об обеспечении безопасности крупных спортивных мероприятий: принят на 45-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ: Модельный закон: постановление от 25 нояб. 2016 г. № 45-17 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2017.

7. Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года: Указ Президента Рос. Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 (в ред. от 12 мая 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. 15 мая. № 20. Ст. 2900.

8. О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ (в ред. от 3 авг. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. 10 июня. № 23. Ст. 2866.

9. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Общая часть: учеб. для вузов. М.: Зерцало-М, 2018. 480 с.

10. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 347 с.

References

1. Konceptsiya normativnogo pravovogo regulirovaniya obespecheniya bezopasnosti vazhnyh obshchestvenno-politicheskikh, sportivnyh i inyh meropriyatij mezhdunarodnogo urovnya v gosudarstvah – chlenah ODKB: prinyata na Odinnadcatom plenarnom zasedanii Parlamentskoj Assamblei ODKB: postanovlenie ot 30 okt. 2018 g. № 11-3.8. URL: <https://paodkb.org/documents/kontseptsiya-normativnogo-pravovogo-regulirovaniya-obespecheniya-bezopasnosti-vazhnyh> (data obrashcheniya: 22.10.2022).

2. Lozovskij D.N. K voprosu o deyatel'nosti pravoohranitel'nyh organov po obespecheniyu bezopasnosti pri provedenii massovyh sportivnyh meropriyatij mezhdunarodnogo urovnya (zarubezhnaya praktika) // Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami. 2013. № 11-2. S. 24–25.

3. Mironov A.N., Vasil'ev F.P., Amirov I.M. Pravovoe regulirovanie obespecheniya pravoporyadka pri provedenii sportivnyh i inyh massovyh meropriyatij v Rossii // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 9. S. 51–56.

4. Mailyan S.S. Administrativno-pravovye rezhimy v teorii i praktike gosudarstvennogo upravleniya pravoohranitel'noj deyatel'nost'yu: monografiya. M., 2002. S. 8–9.

5. Chernyaev G.M., Bystryancev A.F. K voprosu o problemah obespecheniya pravoohranitel'nymi organami obshchestvennogo poryadka i bezopasnosti pri provedenii sportivnyh meropriyatij // Policejskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. 2015. № 2. S. 10–59.

6. Ob obespechenii bezopasnosti krupnyh sportivnyh meropriyatij: prinyat na 45-m plenarnom zasedanii Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG: Model'nyj zakon: postanovlenie ot 25 noyab. 2016 g. № 45-17 // Informacionnyj byulleten' Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG, 2017.

7. Ob osobennostyah primeneniya usilennyh mer bezopasnosti v period provedeniya v Rossijskoj Federacii chempionata mira po futbolu FIFA 2018 goda i Kubka konfederacij FIFA 2017 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 9 maya 2017 g. № 202 (v red. ot 12 maya 2018 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2017. 15 maya. № 20. St. 2900.

8. O podgotovke i provedenii v Rossijskoj Federacii chempionata mira po futbolu FIFA 2018 goda, Kubka konfederacij FIFA 2017 goda i vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 7 iyunya 2013 g. № 108-FZ (v red. ot 3 avg. 2018 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2013. 10 iyunya. № 23. St. 2866.

9. Alyohin A.P., Karmolickij A.A. Administrativnoe pravo Rossii. Obshchaya chast': ucheb. dlya vuzov. M.: Zercalo-M, 2018. 480 s.

10. Rushajlo V.B. Special'nye administrativno-pravovye rezhimy v Rossijskoj Federacii: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2004. 347 s.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.11.2022

Принята к публикации: 08.11.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.11.2022

Accepted for publication: 08.11.2022

Информация об авторах:

Артём Анатольевич Колесник, член Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (191124, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47), e-mail: kolesnikaa@mail.ru

Information about the authors:

Artem A. Kolesnik, member of the Expert advisory council at the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective security treaty organization (191124, Saint-Petersburg, Shpalernaya str., 47), e-mail: kolesnikaa@mail.ru

АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

К публикации принимаются оригинальные исследовательские и обзорные аналитические статьи, отвечающие профилю журнала, представляющие результаты завершеного научного исследования, выполненного на актуальную тему, обладающие научной новизной, имеющие практическое значение и теоретическое обоснование, оформленные в соответствии с требованиями.

Статья не должна быть ранее опубликованной и не поданной для рассмотрения в другие журналы. Все статьи проходят проверку в системе «Антиплагиат».

Статьи **обучающихся магистратуры, курсантов и студентов** принимаются **только в соавторстве с научным руководителем.**

1. Материалы для публикации представляются в редакцию журнала лично или на электронную почту: pravobchs@igps.ru. Материал должен сопровождаться:

а) статья аспиранта (адъюнкта) или соискателя *отзывом научного руководителя.*

б) *электронной версией* статьи, представленной в формате редактора Microsoft Word (версия не ниже 2003). Название файла должно быть следующим:

Автор1, Автор2 – Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов – Анализ существующей практики.doc;**

в) *плата* с адъюнктов и аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

Издание осуществляет рецензирование всех поступающих в редакцию материалов с целью их экспертной оценки. Статьи рецензируются в обязательном порядке членами редакционной коллегии журнала. Основная цель рецензирования – предоставить редакции аргументированную информацию для принятия решения об опубликовании материала.

2. Статьи, включая рисунки и подписи к ним, список литературы, должны иметь **объем от 8 до 15 страниц.** По согласованию с руководством журнала статьи могут быть приняты и большего объема.

3. Оригинальность статей должна быть не менее 70 %.

4. Текст статьи должен быть обязательно структурирован по разделам:

Введение

В разделе «Введение» проводится анализ состояния исследуемой проблемы по публикациям отечественных и зарубежных источников, на основании которого обосновывается актуальность исследования, формулируются цель и задачи исследования.

Методы исследования

В разделе описываются применяемые в работе методы исследования, приводятся сведения об объектах исследования, измерительном оборудовании, описываются условия экспериментов и т.д. Возможно указание ссылок на работы с более подробным изложением методов, однако приводимого описания должно быть достаточно для понимания хода исследования.

При использовании стандартных (или известных) методов и процедур лучше сделать ссылки на соответствующие источники, не забывая описать модификации стандартных методов, если таковые имелись. Если же используется собственный новый метод, описание которого нигде ранее не было опубликовано, важно привести все необходимые детали. Если ранее описание метода было опубликовано в известном журнале, можно ограничиться ссылкой.

Допускается и иное название раздела, обусловленное спецификой исследования и подготовленной на его основе статьи, например «Материалы и методы исследования», «Модели и методы исследования», «Теоретические основы и методы расчета».

Результаты исследования и их обсуждение

В разделе в логической последовательности излагаются результаты исследования, которые подтверждаются таблицами, графиками, рисунками. Здесь же проводится анализ и интерпретация полученных результатов, описываются выявленные закономерности, подтверждается достоверность результатов, проводится сопоставление собственных результатов с данными других исследователей.

Заключение

В разделе излагаются основные выводы, подводятся итог проделанной работы, обосновывается научная новизна полученных результатов, приводятся научно обоснованные рекомендации по их использованию, определяются основные направления дальнейших исследований в данной области.

Заключение содержит главные идеи основного текста статьи, но не должно повторять формулировок, приведенных в предыдущих разделах.

Список литературы должен содержать **не менее 10 источников** (из которых **не менее 30 % зарубежных**).

Для **ОБЗОРНЫХ аналитических статей** допускается иная структура статьи:

1. Введение.
2. Аналитическая часть.
3. Заключение.

В разделе «Аналитическая часть» должен быть представлен критический анализ и критическое обобщение актуальной исследовательской проблемы по отечественным и зарубежным научным источникам (**не менее 25 источников**, из которых **не менее 50 % зарубежных**) с оценкой их научной новизны и оригинальности. Результаты критического анализа и обобщения рекомендуется подтверждать сравнительными таблицами, графиками, рисунками. В статье также должны быть отражены дискуссионные (проблематичные) вопросы.

Допускается разбиение разделов «Методы исследования», «Результаты исследования и их обсуждение», «Аналитическая часть» на несколько логически связанных подразделов.

5. Оформление текста:

а) текст материала для публикации должен быть тщательно отредактирован автором;

б) текст на одной стороне листа формата А4 набирается на компьютере (шрифт Times New Roman 14, **интервал 1,5**, без переносов, в одну колонку, **все поля по 2 см**, нумерация страниц внизу посередине);

в) на первой странице авторского материала должны быть напечатаны: тип статьи (научная, обзорная, редакционная, дискуссионная, рецензия и т.п.), УДК (универсальная десятичная классификация), **на русском и английском языках** название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); ФИО авторов полностью (**не более трех**); место работы (название учреждения), электронный адрес авторов (без слова e-mail), аннотация, ключевые слова.

Требования к аннотации. Аннотация должна быть краткой, информативной, содержать цель работы, методы исследования, основные положения и результаты исследования (излагаются основные результаты теоретических и/или экспериментальных исследований, фактические данные, обнаруженные взаимосвязи и закономерности), выводы с обоснованием научной новизны результатов. Аннотация может включать и другую информацию, уместную с точки зрения авторов, например, рекомендации по применению полученных результатов. Примерный объем аннотации **100–250 слов**.

6. Оформление формул в тексте:

а) формулы должны быть набраны на компьютере в редакторе формул Microsoft Word (Equation), размер шрифта эквивалентен 14 (Times New Roman);

б) в формулах рекомендуется использовать буквы латинского и греческого алфавитов (курсивом);

в) формулы печатаются по центру, номер – у правого поля страницы (нумеровать следует только формулы, упоминаемые в тексте).

7. Оформление рисунков и таблиц:

а) рисунки необходимо выделять отдельным блоком для удобства переноса в тексте или вставлять из файла, выполненного в любом из общепринятых графических редакторов, под рисунком ставится: Рис. 2. и далее следуют пояснения;

б) если в тексте не одна таблица, то их следует пронумеровать (сначала пишется: Таблица 2, на той же строке название таблицы полужирно, и далее следует сама таблица);

в) если в тексте одна таблица или один рисунок, то их нумеровать не следует;

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

д) в тексте ссылки на таблицы и рисунки делаются следующим образом: рис. 2, табл. 4, если всего один рисунок или одна таблица, то слово пишется целиком: таблица, рисунок.

8. Оформление библиографии (списка литературы):

Список литературы должен содержать **не менее 10 источников**, для **обзорных** аналитических статей **не менее 25 источников**.

При этом количество ссылок на статьи из иностранных научных журналов и другие иностранные источники должно быть не менее 30 % от общего количества ссылок, для обзорных аналитических статей не менее 50 % .

В списке литературы должно быть не более 30 % источников, автором либо соавтором которых является автор статьи.

Правила оформления списка литературы:

а) в тексте ссылки на цитируемую литературу обозначаются порядковой цифрой в квадратных скобках;

б) список должен содержать цитируемую литературу, пронумерованную в порядке ее упоминания в тексте.

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка источников:

Список источников

1. Кропачева А.В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 196–201.

2. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. 59 с.

3. Права человека: учеб. / отв. ред. Е.А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 20.

4. Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Акад. управления МВД России, 2000. 33 с.

5. О внесении изменений в статьи 3.5 и 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 5 апр. 2021 г. № 58-ФЗ. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.11.2021).

6. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

7. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах: постановление Правительства Рос. Федерации от 7 окт. 2020 г. № 1614. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Правил тушения лесных пожаров: приказ Мин. природных ресурсов и экологии Рос. Федерации от 8 июля 2014 г. № 313 // Рос. газ. 2014. 15 авг. № 184(6456).

9. Семейкин С.А. Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // Чрезвычайное законодательство и борьбы с терроризмом: сб. науч. статей. М.: Акад. управления МВД России, 2003. С. 48–49.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.07.2021).

9. Оформление раздела «Информация об авторах»

Сведения об авторах прилагаются в конце статьи и включают: Ф.И.О. (полностью), должность, место работы с указанием адреса и его почтового индекса; номер телефона; ученую степень, ученое звание, почетное звание; адрес электронной почты; ORCID для каждого автора (<https://orcid.org/>).

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

Внимание авторов: материалы, оформленные без соблюдения настоящих требований, будут возвращаться на доработку.

Редакция оставляет за собой право направлять статьи на дополнительное анонимное рецензирование.

ОБРАЗЕЦ ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

Научная статья
УДК 342.7

О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

✉ **Иванов Иван Иванович.**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

✉ **tigp@igps.ru**

Аннотация. 100–250 слов

Ключевые слова: 3–10 слов

Для цитирования: Иванов И.И. О дополнительных гарантиях защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 11–22. (ОФОРМЛЯЕТСЯ РЕДАКЦИЕЙ)

ABOUT ADDITIONAL GUARANTEES OF PROTECTION HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN A STATE OF EMERGENCY

✉ **Ivanov Ivan I.**

**Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia,
Saint-Petersburg, Russia**

✉ **tigp@igps.ru**

Abstract.

Keywords:

For citation: Ivanov I.I. About additional guarantees of protection human and civil rights and freedoms in a state of emergency // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 11–22.

Введение

Текст, текст, текст

Методы исследования

Текст, текст, текст

Результаты исследования и их обсуждение

Текст, текст, текст

Заключение

Текст, текст, текст

Список источников (не менее 10 источников)

References

Информация о статье:

Поступила в редакцию:

Принята к публикации:

The information about article:

Article was received by the editorial office:

Accepted for publication:

Информация об авторах:

Иванов Иван Иванович, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, e-mail: tigp@igps.ru

Information about the authors:

Ivanov Ivan I., professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky Ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigp@igps.ru



**МЧС РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ
МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ
ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ ИМЕНИ ГЕРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГЕНЕРАЛА АРМИИ Е.Н. ЗИНИЧЕВА»**

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 4 (57)–2022

Издается ежеквартально

Подписной индекс № 15655 в электронном каталоге «Урал-Пресс»

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 29.12.2022. Формат 60×86_{1/8}
Усл.-печ. 11,75 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 81

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете ГПС МЧС России
196105, Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 149