

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**
LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS
№ 1 (54) – 2022

Редакционный совет

Председатель – кандидат технических наук генерал-лейтенант внутренней службы **Гавкалюк Богдан Васильевич**, начальник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Заместитель председателя – доктор технических наук, доцент **Зыбина Ольга Александровна**, заместитель начальника Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Николай Иванович**, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Члены редакционного совета:

доктор юридических наук, профессор **Агаев Гюлоглан Али оглы**, профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России;

кандидат юридических наук, доцент **Бондуровский Владимир Владимирович**, заместитель руководителя Секретариата Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности;

доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации **Винокуров Владимир Анатольевич**, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

доктор юридических наук, доцент **Воскресенская Елена Владимировна**, директор юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики;

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации **Грешных Антонина Адольфовна**, декан факультета подготовки кадров высшей квалификации Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

доктор юридических наук, доцент **Ишеков Константин Анатольевич**, доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Маюров Николай Петрович**, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

доктор юридических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации **Мушкет Иван Ильич**, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ – директор Международного института мониторинга развития

демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ;

доктор юридических наук, доцент **Ковалева Наталья Витальевна**, профессор Департамента международного и публичного права Юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

доктор юридических наук, профессор **Кручинина Надежда Валентиновна**, профессор кафедры криминалистики Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина;

доктор юридических наук, профессор **Кузбагаров Асхат Назаргалиевич**, профессор кафедры гражданского права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия;

доктор юридических наук, доцент **Макаров Олег Сергеевич**, директор Белорусского института стратегических исследований (Республика Беларусь, г. Минск);

доктор юридических наук, профессор **Сафарзода Бахтовар Амирали**, заместитель Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи – полномочный представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан в МПА СНГ и ПА ОДКБ;

доктор юридических наук **Шишкин Сергей Николаевич**, профессор кафедры гражданского права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия;

доктор юридических наук, профессор **Шурухнов Николай Григорьевич**, главный научный сотрудник НИЦ-3 Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний;

Секретарь совета:

майор внутренней службы **Дмитриева Ирина Владимировна**, начальник редакционного отдела центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Редакционная коллегия

Председатель – кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Немченко Станислав Борисович**, начальник кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук, доцент **Шеншин Виктор Михайлович**, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Члены редакционной коллегии:

кандидат технических наук, доцент **Виноградов Владимир Николаевич**, инженер отдела планирования, организации и координации научных исследований центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук полковник внутренней службы **Доильницын Алексей Борисович**, заместитель начальника Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук **Зозуля Александр Александрович**, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук, доцент **Ирошников Денис Владимирович**, заведующий кафедрой правового обеспечения национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

доктор юридических наук, доцент **Медведева Анна Александровна**, профессор кафедры трудового права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Муталиева Лэйла Сасыкбековна**, заместитель начальника кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат исторических наук, доцент майор внутренней службы **Смирнова Анна Александровна**, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

кандидат юридических наук, доцент **Эльмурзаев Асолтан Валерьевич**, доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Секретарь коллегии:

майор внутренней службы **Домничева Анастасия Вячеславовна**, старший редактор отделения предпечатной подготовки редакционного отдела центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.



СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Биюшкина Н.И., Сосенков Ф.С. Обеспечение коллективной безопасности как предпосылка развития советского федерализма (исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 21-011-43043)..... 6

Ирошников Д.В. Безопасность как категория международного публичного права: теоретический аспект..... 11

Силуянова Н.М., Коряго С.Ю. Фальсификация исторических фактов как угроза национальной безопасности России..... 23

Трофимов В.В., Горюшина Ю.В. Функция антикоррупционной экспертизы законопроектов в деятельностной структуре законотворчества (постановка вопроса в контексте решения задачи усиления национальной безопасности)..... 29

II. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Колесник А.А. О совершенствовании методических основ модельного законотворчества в Организации Договора о коллективной безопасности..... 40

Маюров Н.П., Чугунов Г.С. Некоторые правовые вопросы государственного регулирования безопасности в атомной энергетике..... 50

Шеншин В.М., Кириленко В.А., Сивец А.С. Осуществление законодательного регулирования обеспечения пожарной безопасности в лесах..... 57

Петренко А.В. Антикоррупционная политика как направление государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации..... 64

Винокуров В.А., Штыров В.А. Федеральный государственный пожарный надзор в федеральной территории: исходные начала..... 70

III. ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Амбарцумов Н., Гейдаров Э., Долженкова Е. Права публикатора на произведения науки, литературы и искусства..... 76

IV. УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Мальшева И.В., Пальчиков М.М. Допуск адвокатов в следственный изолятор в условиях пандемии: эпидемиологическая безопасность и право на юридическую помощь..... 85

V. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Уткин Н.И., Шеншин В.М. Рецензия на монографию «Асфатроника: на пути к теории глобальной безопасности»..... 91

Информационная справка..... 93

Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»..... 98

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

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 321 (091)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА РАЗВИТИЯ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА (исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 21-011-43043)

Надежда Иосифовна Биюшкина;

✉ Федор Сергеевич Сосенков.

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород, Россия

✉ f.sosenkov@yandex.ru

Аннотация. Рассматривается коллективная безопасность как предпосылка развития специфического советского федерализма. На основе анализа статей и выступлений партийных лидеров, стенограмм XX съезда РКП (б) выявлено, что создание единого оборонного пространства посредством соответствующих соглашений еще до образования СССР во многом решило вопрос государственного объединения социалистических республик. В заключении авторы приходят к выводу, что к 1922 г. единое государство фактически уже существовало, поскольку армия, являющаяся весомым атрибутом суверенности, управлялась из единого центра.

Ключевые слова: коллективная безопасность, советский федерализм, образование СССР, военно-политический блок, Народный комиссариат по военным делам, суверенитет

Ссылка для цитирования: Биюшкина Н.И., Сосенков Ф.С. Обеспечение коллективной безопасности как предпосылка развития советского федерализма // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 6–10.

ENSURING COLLECTIVE SECURITY AS A PREREQUISITE FOR THE DEVELOPMENT OF SOVIET FEDERALISM (research was funded by RFBR according to the project № 21-011-43043)

✉ Nadezhda I. Biyushkina; Fedor S. Sosenkov.

Lobachevsky national research Nizhny Novgorod state university, Nizhny Novgorod, Russia

✉ f.sosenkov@yandex.ru

Abstract. The article considers collective security as a prerequisite for the development of a specific Soviet federalism. Based on the analysis of articles and speeches of party leaders, transcripts of the tenth Congress of the RCP (b), it is revealed that the creation of a single defense space through relevant agreements even before the formation of the USSR largely solved the issue of state unification of the socialist republics. In conclusion, the author comes to the conclusion that by 1922, a single state actually already existed, since the army, which is a significant attribute of sovereignty, was controlled from a single center.

Keywords: collective security, soviet federalism, formation of the USSR, military-political bloc, People's commissariat for military affairs, sovereignty

For citation: Biyushkina N.I., Sosenkov F.S. Ensuring collective security as a prerequisite for the development of soviet federalism (research was funded by RFBR according to the project № 21-011-43043) // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 6–10.

Стабильное, несмотря на некоторые внутренние сложности, развитие военно-политического блока НАТО [1–5], обсуждение создания вооруженных сил Евросоюза [6, 7], а также достаточно продолжительное функционирование на постсоветском пространстве Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) [8–11] и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) [12–15] свидетельствуют об актуальности темы оборонных союзов. ОДКБ объединяет ряд республик, ранее входивших в СССР: Россию, Казахстан, Армению, Киргизию, Таджикистан и Беларусь. ШОС имеет несколько иной состав и помимо бывших советских социалистических республик включает Китай. В преддверии юбилея образования СССР авторы считают нужным уделить в рамках данной статьи внимание фактору коллективной безопасности как предпосылке развития советского федерализма и создания союзного государства.

30 декабря 1922 г. Советский Союз был образован как объединение равноправных республик. Именно идея федерации послужила консолидации государственных образований, территории которых ранее составляли Российскую империю, в единое государство. Лениным В.И. федерация представлялась как форма дальнейшего углубления отношений между советскими республиками: «Федерация является переходной формой к полному единству трудящихся разных наций. Федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность как в отношениях РСФСР к другим советским республикам..., так и внутри РСФСР... Признавая федерацию переходной формой к полному единству, необходимо стремиться к более и более тесному федеративному союзу» [16]. Выделены следующие три причины образования единого государства, из которых в рамках данной статьи особенно интересна первая: «...во-первых, невозможность отстоять существование советских республик, окруженных несравненно более могущественными в военном отношении империалистическими державами всего мира, без теснейшего союза советских республик; во-вторых, необходимость тесного экономического союза советских республик, без чего неосуществимо восстановление разрушенных империализмом производительных сил и обеспечение благосостояния трудящихся; в-третьих, тенденцию к созданию единого, по общему плану регулируемого пролетариатом всех наций, всемирного хозяйства как целого, такая тенденция обнаружена уже при капитализме и безусловно подлежит дальнейшему развитию и полному завершению при социализме» [16]. О специфических причинах объединения, продиктованных оборонными целями, также высказался в ходе X съезда РКП (б) (8–16 марта 1921 г.) И.В. Сталин: «Пример Венгрии красноречиво показывает, что без государственного Союза Советских республик, без их сплочения в единую военно-хозяйственную силу невозможно устоять против соединенных сил мирового империализма ни на военных, ни на хозяйственных фронтах» [17]. Таким образом, руководители советского государства рассматривали в качестве важнейшей предпосылки создания СССР, выхода советского федерализма на новый территориальный и организационный уровень необходимость объединения оборонных ресурсов советских социалистических республик.

Следует особо отметить, что Советский Союз образовался не «с чистого листа», ему предшествовало установление военных связей между советскими республиками. В обращении Президиума ЦИК Союза ССР первого созыва от 13 июля 1923 г. подчёркивалось де-факто существовавшее государственное единство в пределах будущего Советского Союза на базе системы коллективной безопасности: «Солидарность трудящихся объединяла... в общей задаче осуществления братского сотрудничества освобожденных народов... Они вышли вместе из победоносной пролетарской революции... Они вместе подвергались тяжелому историческому испытанию интервенции и блокады и победоносно его выдержали. Они вместе приступили к грандиозной работе восстановления народного хозяйства...» [18]. В 1920–1921 гг. между РСФСР, Украиной, Белоруссией и закавказскими республиками были заключены двухсторонние договоры об объединении вооруженных сил и сотрудничестве в области народного хозяйства. Таким образом, восстановление, хотя и с некоторыми потерями, территории бывшей империи было объективно обусловлено, выгодно вновь возникшим государственным образованиям. Федерация в этой связи, конечно, создавала большее единство, чем договорные связи по различным вопросам. Параллельно создавалась и система общих органов управления, прообразов союзных наркоматов: в период 1920–1921 гг. Белоруссия, Украина, Грузия, Азербайджан, Армения, Хорезмская и Бухарская народные республики

заключили с РСФСР соглашения об объединении военного, финансового, железнодорожного комиссариатов, комиссариатов народного хозяйства, почт, телеграфов и труда. Ещё одним шагом к государственному объединению республик стала скоординированная внешняя политика: так, по соглашению между РСФСР, Азербайджанской ССР, Армянской ССР, Белорусской ССР, Бухарской Народной Советской Республикой, Грузинской ССР, Дальневосточной Народной Республикой, Украинской ССР и Хорезмской Народной Республикой РСФСР поручалось представлять общие интересы на Генуэзской конференции [19]. Таким образом, наблюдалось повсеместное делегирование советскими республиками осуществления своих функций РСФСР как общепризнанному политическому центру на территории, практически равнявшейся по площади бывшей Российской империи.

Необходимость создания единого государства, а не просто тесного, но все же межгосударственного соглашения в немалой степени диктовалась военной угрозой со стороны соседних государств и потребностью воссоздания единого народнохозяйственного комплекса, производственной кооперации, что и было отражено в резолюции X съезда РКП (б): «Общие интересы... Советских республик...повелительно диктуют государственный союз... Советских республик...» [17]. Формирующееся новое национально-территориальное единство, по сути, было уже подготовлено. Оно также во многом достигалось за счет интернациональной идеологии большевизма: «...само строение советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь объединения в одну социалистическую семью...». Показательно в этой связи, что идеологические предпосылки органически сочетались с объективными потребностями в межгосударственной кооперации.

Таким образом, следует заключить, что опасность интервенции и рецидива Гражданской войны обусловили координацию управления вооруженными силами, заключение оборонных союзов и делегирование административных полномочий общему Наркомату по военным делам. Армия, являющаяся весомым атрибутом суверенности, к 30 января 1922 г. уже управлялась из единого центра, что подчеркивало фактически сложившееся государственное единство. В этих условиях вопрос создания единого государства принципиально был решен, однако его организационные формы вызвали дискуссии. В результате партия и руководство страны пришли к двухуровневой федерации, хоть и предполагавшей возможность сецессии союзной республики, но концентрировавшей вопросы обороны страны на уровне федерального центра.

Список источников

1. Бартош А.А. Что происходит в НАТО и с НАТО // Дипломатическая служба. 2020. № 1. С. 15–26.
2. Clarke M. National Security and American Grand Strategy. In: American Grand Strategy and National Security. Palgrave Macmillan, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-30175-0_1.
3. Yaniz F. The Role of NATO. In: Ramírez J., Biziewski J. (eds) A Shift in the Security Paradigm. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-43253-9_11.
4. Tosbotn R.A., Cusumano E. NATO in a Changing World. In: Hosli M., Selleslaghs J. (eds). The Changing Global Order. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Cham, 2020. Vol. 17. DOI: 10.1007/978-3-030-21603-0_16.
5. Lippert T.H. Taking Stock of the Situation: NATO. In: NATO, Climate Change, and International Security. Palgrave Macmillan, Cham. 2019. DOI: 10.1007/978-3-030-14560-6_3.
6. Манойло А.В. Современные подходы Европейского Союза к созданию собственных вооруженных сил // Актуальные проблемы Европы. 2020. № 4 (108). С. 75–94.
7. Ochman J., Biziewski J. European Union's Strategic Autonomy. In: Ramírez J., Biziewski J. (eds) A Shift in the Security Paradigm. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-43253-9_12.
8. Колотов В.Н., Маслов А.А. Евразийская дуга нестабильности и новые вызовы для России // Международная жизнь. 2021. № 2. С. 136–141.
9. Меликян Г.Г. Сравнительный анализ военно-стратегических концепций НАТО и ОДКБ: общее и особенное // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 1 (90). С. 42–46.

10. Štimac Z., Aslanova I. The Role of Securitization in the Relationship Between State and Religion – The Example of the Kyrgyz Republic. In: Mihr A. (eds) *Between Peace and Conflict in the East and the West*. Springer, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-77489-9_6.
11. Park S. Russia's New Eastward Policy and Transnational Development Cooperation in the Far East. In: Bolgov R., Atnashev V., Gladkiy Y., Leete A., Tsyb A., Pogodin S. (eds) *Proceedings of Topical Issues in International Political Geography*. Springer Geography. Springer, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-58263-0_25.
12. Scott-Smith G. The Shanghai Cooperation Organisation. In: Hosli M., Selleslachs J. (eds). *The Changing Global Order*. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Cham, 2020. Vol. 17. DOI: 10.1007/978-3-030-21603-0_10.
13. Ahmad I. Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia. In: Loewen H., Zorob A. (eds) *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective*. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Dordrecht, 2018. Vol. 14. DOI: 10.1007/978-94-024-1211-6_6.
14. ШОС и ЕАЭС в контексте евразийской интеграции / К.П. Курылев [и др.] // *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. Т. 65. № 2. С. 81–88.
15. Хакимов Б.М. ШОС и проблемы евразийской безопасности // *Международная жизнь*. 2021. № 2. С. 144–145.
16. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Изд-во политической литературы. 1963. Т. 41. 695 с.
17. Десятый съезд РКП (б). Стенографический отчет. М.: Государственное издательство политической литературы. 1963. 915 с.
18. История советской конституции в документах 1917–1956 гг. М.: Госюриздат, 1957. 1046 с.
19. Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск: БГУ, 1969. 273 с.
20. Образование и развитие СССР – триумф идей ленинизма. Киев: Вища школа, 1982. 303 с.
21. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных Советских Социалистических Республик: сб. документов. 1917–1936 гг.: в 3-х т. Ин-т права Акад. наук СССР. М.: Госюриздат, 1960. Т. III. 399 с.

References

1. Bartosh A.A. Chto proiskhodit v NATO i s NATO // *Diplomaticeskaya sluzhba*. 2020. № 1. S. 15–26.
2. Clarke M. National Security and American Grand Strategy. In: *American Grand Strategy and National Security*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-30175-0_1.
3. Yaniz F. The Role of NATO. In: Ramírez J., Biziewski J. (eds) *A Shift in the Security Paradigm*. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-43253-9_11.
4. Tosbotn R.A., Cusumano E. NATO in a Changing World. In: Hosli M., Selleslachs J. (eds). *The Changing Global Order*. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Cham, 2020. Vol. 17. DOI: 10.1007/978-3-030-21603-0_16.
5. Lippert T.H. (2019) Taking Stock of the Situation: NATO. In: *NATO, Climate Change, and International Security*. Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-14560-6_3.
6. Manojlo A.V. Sovremennye podhody Evropejskogo Soyuza k sozdaniyu sobstvennyh vooruzhennyh sil // *Aktual'nye problemy Evropy*. 2020. № 4 (108). S. 75–94.
7. Ochman J., Biziewski J. European Union's Strategic Autonomy. In: Ramírez J., Biziewski J. (eds) *A Shift in the Security Paradigm*. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-43253-9_12.
8. Kolotov V.N., Maslov A.A. Evrazijskaya duga nestabil'nosti i novye vyzovy dlya Rossii // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2021. № 2. S. 136–141.
9. Melikyan G.G. Sravnitel'nyj analiz voenno-strategicheskikh koncepcij NATO i ODKB: obshchee i osobennoe // *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*. 2021. № 1 (90). S. 42–46.

10. Štimac Z., Aslanova I. The Role of Securitization in the Relationship Between State and Religion – The Example of the Kyrgyz Republic. In: Mihr A. (eds) *Between Peace and Conflict in the East and the West*. Springer, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-77489-9_6.
11. Park S. Russia's New Eastward Policy and Transnational Development Cooperation in the Far East. In: Bolgov R., Atnashev V., Gladkiy Y., Leete A., Tsyb A., Pogodin S. (eds) *Proceedings of Topical Issues in International Political Geography*. Springer Geography. Springer, Cham, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-58263-0_25.
12. Scott-Smith G. The Shanghai Cooperation Organisation. In: Hosli M., Selleslaghs J. (eds). *The Changing Global Order*. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Cham, 2020. Vol. 17. DOI: 10.1007/978-3-030-21603-0_10.
13. Ahmad I. Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia. In: Loewen H., Zorob A. (eds) *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective*. United Nations University Series on Regionalism. Springer, Dordrecht, 2018. Vol. 14. DOI: 10.1007/978-94-024-1211-6_6.
14. SHOS i EAES v kontekste evrazijskoj integracii / K.P. Kurylev [i dr.] // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2021. T. 65. № 2. S. 81–88.
15. Hakimov B.M. SHOS i problemy evrazijskoj bezopasnosti // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2021. № 2. S. 144–145.
16. Lenin V.I. *Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. M.: Izd-vo politicheskoy literatury. 1963. T. 41. 695 s.
17. *Desyat' s"ezd RKP (b). Stenograficheskiy otchet*. M.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoy literatury. 1963. 915 s.
18. *Istoriya sovetskoj konstitucii v dokumentah 1917–1956 gg.* M.: Gosyurizdat, 1957. 1046 s.
19. Viharev S.R. *V.I. Lenin o suverenitete soyuznyh respublik*. Minsk: BGU, 1969. 273 s.
20. *Obrazovanie i razvitie SSSR – triumf idej leninizma*. Kiev: Vishcha shkola, 1982. 303 s.
21. *S"ezdy Sovetov Soyuzov SSR, soyuznyh i avtonomnyh Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik: sb. dokumentov. 1917–1936 gg.: v 3-h t.* In-t prava Akad. nauk SSSR. M.: Gosyurizdat, 1960. T. III. 399 s.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 18.09.2021

Принята к публикации: 10.01.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 18.09.2021

Accepted for publication: 10.01.2022

Информация об авторах:

Надежда Иосифовна Биюшкина, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (603105, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4), доктор юридических наук, профессор, e-mail: asya_biyushkina1@list.ru

Федор Сергеевич Сосенков, доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (603105, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: f.sosenkov@yandex.ru

Information about the authors:

Nadezhda I. Biushkina, professor of the department of theory and history of state and law of N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State university (603105, Nizhny Novgorod Region, Nizhny Novgorod, Ashkhabadskaya str., 4), doctor of law, professor, e-mail: asya_biyushkina1@list.ru

Fedor S. Sosenkov, associate professor of the department of constitutional and municipal law of N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State university (603105, Nizhny Novgorod region, Nizhny Novgorod, Ashkhabadskaya str., 4), candidate of law, associate professor, e-mail: f.sosenkov@yandex.ru

УДК 341

БЕЗОПАСНОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

✉ Денис Владимирович Ирошников.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

✉ dv-iroshnikov@mail.ru

Аннотация. Предметом исследования является теоретический аспект вопросов безопасности в механизме международного публичного права. Автором были раскрыты роль и место вопросов безопасности в становлении и историческом развитии международного публичного права, рассмотрены особенности субъектов и объектов международной безопасности, а также затронут вопрос о видах безопасности, обеспечиваемых на уровне международного права.

Ключевые слова: безопасность, международная безопасность, глобальная безопасность, международное право, Совет Безопасности ООН, стратегическая стабильность

Ссылка для цитирования: Ирошников Д.В. Безопасность как категория международного публичного права: теоретический аспект // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 11–22.

SECURITY AS A CATEGORY OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW: THEORETICAL ASPECT

✉ Denis V. Iroshnikov.

Russian Presidential academy of National economy and public administration, Moscow, Russia

✉ dv-iroshnikov@mail.ru

Abstract. The subject of the study is the theoretical aspect of security issues in the mechanism of public international law. The author revealed the place and role of security issues in the formation and historical development of international public law, considered the features of subjects and objects of international security, and also touched upon the question of the types of security provided at the level of international law.

Keywords: security, international security, global security, international law, UN Security Council, strategic stability

For citation: Iroshnikov D.V. Security as a category of public international law: theoretical aspect // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 11–22.

Безопасность традиционно является важнейшей правовой ценностью как на уровне государства, так и на уровне мирового сообщества. Сегодня можно наблюдать особую важность проблематики безопасности как для отдельного человека, так и для всего человечества, учитывая появление новых и трансформацию традиционных вызовов и угроз. Правовые средства являются гарантом безопасности личности, общества и государства, а также мирового сообщества в целом. При этом специфика международного публичного права предопределяет необходимость его исследования на предмет совершенствования механизмов обеспечения международной безопасности. Как представляется, такое исследование должно начинаться с теоретической основы, чему и посвящена настоящая статья.

С методологической точки зрения представляется важным изучить место и роль вопросов безопасности в становлении и историческом развитии международного публичного права, рассмотреть особенности субъектов и объектов безопасности, а также затронуть вопрос о видах безопасности, обеспечиваемых на уровне международного права. Это позволит выявить специфику безопасности как правовой категории в ее преломлении в нормах международного публичного права.

В первую очередь необходимо рассмотреть правовую природу и цель международного публичного права, в которых, несомненно, можно усмотреть вопросы безопасности.

В контексте изучения становления международного права можно сделать однозначный вывод о том, что сама причина появления юридических соглашений между народами и государствами – обеспечение взаимных интересов, главным из которых являлся интерес к безопасности. В этой связи следует согласиться с известным дореволюционным исследователем международного права Каченовским Д.И., который об этом писал: «Когда народы сделались оседлыми и основали крепкие государства, между ними возникают неизбежно, силою обстоятельств, общие интересы и потребности, создаются связи правительственные и частные, защита которых требует серьезных забот и усилий. Желание спокойствия и доброго соседства раньше или позже приводит народы к известным юридическим соглашениям» [1]. Таким образом, общая потребность в безопасности предопределила появление первых юридических межгосударственных соглашений, которые легли в основу современного международного права.

Изложенное определяет и главную цель международного права – обеспечение безопасности субъектов, нормальные международные отношения. Д.И. Каченовский справедливо отмечал на этот счет, что «высшая цель международного права – ограждение порядка и свободы на Земле, безопасности обществ и пользы человечества» [1].

Таким образом, правовая природа и сущность международного публичного права неразрывно связана с обеспечением безопасности, поскольку именно потребность в безопасности предопределила необходимость появления нового правового механизма, его обеспечения на межгосударственном уровне. Таким механизмом стало международное право.

Глубокую органическую связь международного публичного права с вопросами безопасности подтверждает анализ периодизации его развития.

Дореволюционный юрист-международник Ф.Ф. Мартенс в качестве основания для периодизации истории международного права выделял смену одних руководящих идей другими. В истории развития международного права по состоянию на конец XIX в. исследователь выделял три периода развития международного права. Первый период – с древнейших времен до Вестфальского мирного конгресса 1648 г. Второй период – с 1648 г. до Венского конгресса 1815 г. Третий период – с 1815 г. до настоящего времени [2]. На тот период (книга вышла в 1898 г.) такая периодизация международного права была научно обоснованной и объективной, что позволило ей лечь в основу более поздних периодизаций. Так, современные исследователи связывают окончание третьего периода с подписанием Версальского мирного договора в 1919 г. и, таким образом, дополняют данную периодизацию четвертым периодом – с 1919 г. по настоящее время [3].

Средневековое международное право было связано с эпохой феодализма. По справедливому мнению Д.И. Каченовского, мирные связи между народами не могли свободно развиваться в этот период. Долго Европа представляла собой ряд крепостей, замков и бургов, куда никто не смел войти без разрешения владельцев. Путешествовать без оружия или без конвоя было слишком опасно. Охранные грамоты хоть и вошли в употребление, но часто нарушались. Личность и собственность иностранца не была обеспечена ничем [4]. Автор подчеркивает, что «после долгих усилий между купцами были заключены союзы в видах общей безопасности и необходимой обороны товаров» [5]. Этот процесс лег в основу новой вехи развития международного права.

Вестфальский мирный конгресс 1648 г. определил новые начала международного взаимодействия государств, основанного на положении, в силу которого, как писал Ф.Ф. Мартенс: «самостоятельность и независимость каждого отдельного народа не должна была подвергаться ни малейшей опасности со стороны других народов» [2].

Таким образом, именно потребность в безопасности субъектов международного права обусловила качественный виток в его развитии с одновременным отходом от феодальных отношений.

Следующий период развития международного права связан с Венским конгрессом 1815 г., на котором были пересмотрены итоги Наполеоновских войн. Европа при новых границах государств нуждалась в новых механизмах обеспечения международной безопасности, и такие механизмы были выработаны. Венский конгресс положил начало новой – Венской системе международных отношений [6], в основе которой лежал неизвестный Вестфальской системе принцип коллективной безопасности, основанной на соответствующих договорных союзах государств.

Окончание Первой мировой войны и создание Лиги Наций в 1919 г. положило начало следующему периоду эволюции международного права. И снова на повестке дня – вопросы безопасности. В частности, в рамках Гаагских конференций мира были приняты важнейшие международные документы, регулирующие вопросы ведения войны и устанавливающие гарантии прав мирного населения и военнопленных.

Важнейшей вехой в развитии современного международного права является период после окончания Второй мировой войны. И снова в качестве главной цели пересмотра международно-правовых норм – необходимость в новой парадигме обеспечения международной безопасности. Здесь следует особенно отметить создание Организации Объединенных Наций (ООН), Совета Безопасности ООН как важнейшего органа обеспечения международной безопасности, Международного суда ООН и т.п.

Таким образом, все коренные изменения международного права, означающие новые этапы его развития, так или иначе были связаны с необходимостью обеспечивать безопасность субъектов международного права. Это еще раз подтверждает глубокую органическую связь международного права и безопасности и доказывает тезис о том, что главной целью международного права является обеспечение безопасности.

С методологической точки зрения представляется необходимым разработать основные теоретические положения обеспечения безопасности нормами международного публичного права, которые могут стать принципиально важными для понимания сущности безопасности как международно-правовой категории. Для этой цели нужно ответить на следующие вопросы. Какие уровни и виды безопасности обеспечиваются на международном уровне посредством международного права, и как они соотносятся между собой? Какие объекты безопасности и субъекты ее обеспечения выделяют в международно-правовой сфере? Какие отрасли международного публичного права аккумулируют нормы об обеспечении безопасности? Существуют ли какие-либо специальные правовые средства обеспечения безопасности нормами международного права?

Прежде всего, международная безопасность подразделяется на глобальную и региональную, что находит отражение в международно-правовых документах¹. В первом случае подразумевается безопасность во всем мире, во втором – в отдельном географическом регионе. Необходимо отметить, что сегодня понятие «международная безопасность» нередко подменяют понятием «глобальная безопасность» или «всеобщая безопасность», что, в принципе, нельзя считать ошибкой. Однако, как представляется, более юридическим понятием является именно «международная безопасность», поскольку предполагается ее обеспечение на уровне международных отношений, а именно – нормами международного права. Иными словами, международная безопасность базируется на соблюдении норм международного права.

¹ Соглашение между Правительством Рос. Федерации и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области обороны (заключено в г. Сеуле 29 марта 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что исключительно важной категорией для мирового сообщества издревле является «мир». Миром заканчиваются войны, после чего начинается период спокойного проживания, в связи с чем человечество объективно стремится к мирному существованию. Комаровский Л.А. предлагал под «миром» в юридическом смысле понимать принцип гармонии в общественных отношениях людей. Далее автор пояснял, что такой мир подразумевает взаимодействие «сообразно с потребностями, особенностями и дарованиями каждой отдельной личности» [5].

Рассматривая соотношение категорий «мир» и «безопасность», следует отметить, что последняя гораздо шире. Мир является одним из основных, но далеко не единственным условием безопасности. В качестве примера можно привести ситуацию, когда при относительно мирном существовании государств и народов человечеству угрожает потенциально опасный астероид или же смертоносная пандемия. В этих условиях одного мира недостаточно для обеспечения глобальной безопасности на планете.

Учитывая традиционную важность категории «мир», нередко международная безопасность употребляется в словосочетании «международный мир и безопасность». Такое словосочетание характерно для Устава ООН², а также оно воспроизводится в Конституции Российской Федерации. Анализируя данное словосочетание, можно, с одной стороны, отметить некоторую его противоречивость, поскольку категория «мир» является неотъемлемым элементом категории «безопасность», а употребление их через союз «и» несколько искажает это соотношение. С другой стороны, такое словосочетание, по своей сути особенно выделяет мир как основной элемент международной безопасности и демонстрирует, что построение системы безопасности должно начинаться с мира.

Не менее важной, чем «мир» для международной безопасности в теории и на практике является категория «стабильность». Нередко понятие «международная безопасность» употребляется как «международная безопасность и стабильность», примеры чего можно найти в международно-правовых документах³. Заметим, что здесь (аналогично предыдущему примеру) употребление через союз «и» безопасности и стабильности говорит о том, что обеспечение безопасности должно являться условием для стабильности. Это дает основание построить логическую цепочку «мир – безопасность – стабильность». При этом следует согласиться с А.В. Назаренко, что в условиях взаимозависимого мира все сложнее найти приемлемый баланс между безопасностью и свободой, стабильностью и развитием, открытостью миру и сохранением своей идентичности [7]. В этой связи стабильность не всегда может (хотя возможно и должна) следовать за безопасностью, поскольку безопасность на международном уровне, как показывает практика, – весьма хрупкая материя.

Нередко в международных документах, в выступлениях глав государств и представителей международных организаций встречается понятие «стратегическая стабильность». Если толковать это понятие с точки зрения формальной логики, то оно может означать долгосрочную стабильность. Однако на деле понятие «стратегическая стабильность» употребляется, как правило, в военном аспекте (подобно словосочетаниям «стратегическое вооружение», «войска стратегического назначения» и т.п.). Подтверждением этому является, например, анализ Совместного заявления Президентов России и США по стратегической стабильности, подписанное в июне 2021 г. в г. Женеве, согласно которому стратегическая стабильность понимается мировыми лидерами как контроль над вооружениями, снижение рисков вооруженных конфликтов и угрозы ядерной войны⁴.

² Устав организации объединенных наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.; с поправками от 17 дек. 1963 г., 20 дек. 1965 г., 20 дек. 1971 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Совместное заявление государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности об обеспечении всеобъемлющей стабильности в мире (подписано в г. Нью-Йорке 23 февр. 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Совместное заявление Президентов России и США по стратегической стабильности (подписано 16 июня 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Итак, что же такое «международная безопасность» (или «международный мир и безопасность»)? Достаточно полное и непротиворечивое определение понятия можно найти в Словаре международного права под ред. С.А. Егорова: «Безопасность всеобщая – международный мир и безопасность, состояние защищенности мирового сообщества в целом и каждого из его членов и их союзов от внешних угроз (исходящих от космических тел, космического излучения, изменений климата, использования оружия в космическом пространстве и из космического пространства и т.п.), а также от угроз внутреннего воздействия (исходящих от политических, экстремистских, террористических группировок, экономических кризисов, климатических изменений в глобальном масштабе, конфликтного противостояния членов мирового сообщества и их объединений)» [8]. К достоинству этого определения можно отнести перечисление объектов безопасности (не совсем полное, о чем пойдет речь ниже), а также указание на различный характер угроз и достаточно расширенные примеры таких угроз.

Международная безопасность – есть комплексное понятие, и в какой-то степени оно аналогично понятию национальной безопасности на международном уровне. Оно включает в себя целый комплекс различных аспектов: военную составляющую, в том числе вопросы разоружения и создание ядерного баланса в мире; защиту суверенитета и территорий государств, в том числе обеспечение неприкосновенности границ; защиту индивидов посредством установления и гарантирования прав и свобод человека; противодействие международному терроризму и транснациональной преступности; противодействие угрозам из космоса; защиту экологии, в том числе вопросы изменения климата; обеспечение экономической безопасности на международном уровне; обеспечение продовольственной безопасности, в том числе борьбу с голодом и дефицитом пресной воды; защиту информации и противодействие угрозам в кибер-пространстве и многие другие. В качестве яркого примера можно привести противодействие распространению пандемии коронавирусной инфекции, с которой человечество столкнулось в 2019 г. Роль Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), а также прямого сотрудничества государств (в том числе по вопросам вакцинации населения) сложно переоценить.

Таким образом, международная безопасность является обобщающим понятием для совокупности целого ряда видов безопасности, обеспечение которых осуществляется на международном уровне.

Перейдем к характеристике объектов международной безопасности, широкий спектр которых обусловлен соответствующей широтой понятия «международная безопасность».

Представляет интерес исследование Т.В. Вербицкой референтного объекта международной безопасности. В качестве признаков референтности объекта она выделила следующие:

- «1) духовные (нравственные) ценности, которые разделяются сообществом;
- 2) понимание сообществом значимости ценностей обуславливает необходимость защиты ценностей;
- 3) данные ценности составляют суть, используются в подтверждение теорий» [9].

На основе анализа основных концепций международной безопасности Т.В. Вербицкая сформулировала понятие референтного объекта международной безопасности – «это разделяемые государствами ценности, относящиеся к государству (суверенитет, территориальная независимость и государственная целостность), к обществу (традиционный общественный уклад, общественный строй, сохранение и развитие гражданского общества), к индивиду (соблюдение и защита прав человека, обеспечение устойчивого развития), необходимость защиты которых от угроз, в том числе посредством применения экстраординарных мер, признается мировым сообществом в целом» [9]. При этом исследователь, разграничивая понятия «референтный объект международной безопасности» и «объект международной безопасности», отмечает, что последним может быть вызов, угроза, опасность или риск [9]. С этим утверждением вряд ли можно согласиться. Вызов, угроза, опасность и риск не могут выступать объектами безопасности, поскольку объект безопасности – это то, на что направлена деятельность по обеспечению состояния защищенности.

Очевидно, что основными объектами международной безопасности являются государства, поскольку их по праву можно считать основными субъектами международного права. По сути, государства и вступили в международные отношения, закрепив основы этих отношений в соответствующих юридических соглашениях, создав тем самым международный правопорядок, именно для обеспечения собственной безопасности. Стоит отметить, что жизненно важные интересы государств в сфере безопасности на международной арене не сводятся лишь к защите суверенитета и территориальной целостности. Международная безопасность – более комплексное понятие и включает в себя вопросы экологической, экономической, информационной безопасности, безопасности полетов, мореплавания, противодействия транснациональной преступности и т.п. В этой связи государства посредством международного права комплексно обеспечивают внешний аспект своей безопасности, включающий множество составляющих.

Помимо государств к объектам международной безопасности можно отнести союзы государств. С Венского конгресса 1815 г. в парадигму международной безопасности входит концепция коллективной безопасности, предполагающей объединение государств в союзы для совместного обеспечения безопасности каждого из них. Такая концепция позволяет гарантировать безопасность сравнительно небольших государств, которые сами не могут ее полноценно обеспечить в силу объективных обстоятельств. При этом на практике в систему коллективной безопасности входят также и сверхдержавы, гарантирующие безопасность более скромным в военно-политическом потенциале союзникам. На сегодняшний день система коллективной безопасности широко применяется в международном праве, гарантируя защиту союзам государств и каждому из них в частности.

К объектам международной безопасности можно отнести и нации, борющиеся за самоопределение, так как в соответствии с Уставом ООН они также являются субъектами международного права и находятся под соответствующей международной защитой.

Важнейшим объектом международной безопасности является личность, несмотря на то, что ее статус как субъекта международного публичного права весьма спорный с точки зрения традиционной доктрины. Однако нельзя не отметить, что нормы международного права закрепляют основные права и свободы человека, в том числе признают за каждым право на безопасность, гарантируют соблюдение государствами прав и свобод человека посредством соответствующих обеспечительных институтов. Нормы международного права регулируют также вопросы предоставления политического убежища для лиц, безопасность которых может быть нарушена государством их гражданской принадлежности. Кроме того, в рамках международного гуманитарного права, регулирующего вопросы ведения войны, традиционно важную роль играет защита гражданского населения и военнопленных, то есть, по сути – безопасность человека. Еще Гуго Гроций в своем трактате «О праве войны и мира» заложил основы безопасности личности на войне. На этот счет И.К. Блунчли отмечал, что «личная безопасность, честь и свобода – это такие гражданские права, которые война должна оставлять неприкосновенными» [10], с чем нельзя не согласиться. Все это свидетельствует о том, что личность является одним из объектов международной безопасности.

Следующим объектом международной безопасности являются международные организации. Деятельность международных организаций является основой нормального функционирования международного права и гарантом обеспечения международной безопасности. Таким образом, угроза нормального функционирования системы международных организаций – есть угроза международной безопасности.

Представляется целесообразным описанные выше объекты международной безопасности отнести к социальным объектам.

Круг несоциальных объектов международной безопасности, учитывая ее комплексный характер, весьма широк. Это и экология на планете, и мировая экономика, и информационная сфера, и транспортная система, и здоровье населения, и т.д. Иными словами, эти объекты определяются жизненно важными интересами социальных объектов, прежде всего, государств.

Следует отметить такой объект международной безопасности, как международный правопорядок. Проведенный анализ основных этапов развития международного права показал, что кризисный переход от одного этапа к другому, так или иначе, связан с пересмотром вопросов глобальной международной безопасности. Можно с полной уверенностью утверждать, что архитектура международной безопасности держится на правопорядке, на признаваемости юридической силы источников международного права и юрисдикции международных судебных органов.

Действующий международный правопорядок, включающий архитектуру международной безопасности, был создан после Второй мировой войны с учреждением в 1945 г. ООН, первая уставная цель которой – «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира»⁵. Следует особенно подчеркнуть правовой характер обеспечения безопасности, который явно прослеживается в формулировании данной цели.

Необходимо отметить, что приоритеты в защите тех или иных объектов международной безопасности объективно меняются с течением времени. Так, например, в годы холодной войны на первое место выходила проблема предотвращения возможной ядерной войны между СССР и США, вероятность которой порой была весьма высока. На рубеже XX–XXI вв. на повестке дня была борьба с международными террористическими организациями. Кроме того, в последние несколько десятилетий человечество беспокоит проблема изменения климата. На сегодняшний день пандемия коронавирусной инфекции является основной угрозой, ради предотвращения которой мировое сообщество пошло на беспрецедентные меры безопасности (закрытие границ между государствами и т.п.).

Широкий спектр объектов безопасности, защищенность которых должна быть обеспечена нормами международного права, предопределяет необходимость создания системы соответствующих норм. Говоря о системе международного публичного права, следует отметить, что его отрасли не настолько четко очерчены, нежели отрасли внутригосударственного права. По этой причине стоит признать, что на сегодняшний день в международно-правовой доктрине отсутствует общепринятое деление международного права на отрасли.

Из тех отраслей международного права, которые выделяются большинством исследователей, некоторые непосредственно направлены на обеспечение международной безопасности. Это, например, право международной безопасности, международное гуманитарное право, международное уголовное право. В некоторых отраслях нормы о безопасности составляют их важную часть. Так, например, отрасль международного права, регулирующая вопросы государственной территории, гарантирует обеспечение территориальной целостности и безопасности государств, регулирует вопросы делимитации, демаркации и ректификации государственных границ. Международное право прав человека устанавливает и гарантирует систему прав личности, в том числе права на безопасность. Международное морское право, как и воздушное, и космическое, гарантируют безопасность на море, в воздухе и в космосе. Это позволяет сделать общий вывод о том, что нормы о безопасности пронизывают все без исключения отрасли и институты международного публичного права.

⁵ Устав организации объединенных наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.; с поправками от 17 дек. 1963 г., 20 дек. 1965 г., 20 дек. 1971 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Резюмируя изложенное, можно сделать общий вывод о том, что международное публичное право по своей сути направлено на обеспечение безопасности. Безопасность – важнейшая категория международного публичного права, она пронизывает его, являясь его неотъемлемой частью и важнейшей характеристикой.

Особую роль безопасности в международном публичном праве подчеркивает анализ Венской конвенции (Конвенция) о праве международных договоров 1969 г., играющий важнейшую роль в установлении правового статуса международных договоров (в том числе регулирования вопросов их заключения и вступления, ратификации, денонсации и ряда других вопросов), являющихся на сегодняшний день основным и самым распространенным источником международного публичного права. По сути, Конвенцию можно считать официальным нормативным регулятором создания договорных норм международного права, она заложила фундаментальные основы договорного регулирования в международном праве, и ее принятие еще больше повысило значение договоров как источника международного права.

В преамбуле к Конвенции отмечается, что кодификация и прогрессивное развитие права договоров призваны способствовать «...поддержанию международного мира и безопасности»⁶. Таким образом, само право международных договоров (а учитывая роль договорного регулирования в международном праве, можно утверждать, что практически все международное право) призвано обеспечивать международный мир и безопасность.

Представляется необходимым рассмотреть правовой механизм обеспечения международной безопасности, обратив внимание на специальные правовые средства обеспечения безопасности посредством норм международного права и их реализации.

К правовому инструментарию обеспечения международной безопасности, как представляется, можно отнести следующие средства:

1. Процедура мирного разрешения международных споров. «Все члены ООН разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость»⁷ – зафиксировано в Уставе ООН.

2. Обеспечение безопасности международными организациями. К таким организациям можно, прежде всего, отнести: ООН и ее Совет Безопасности, а также международные судебные органы [11]; региональные организации в сфере безопасности – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация Договора о коллективной безопасности и другие; специализированные организации: в сфере борьбы с транснациональной преступностью (Интерпол), в сфере обеспечения безопасности в системе здравоохранения (ВОЗ), в сфере противодействия финансированию терроризма (ФАТФ), в сфере авиационной безопасности (МАК) и др. Деятельность указанных организаций составляет основу международной безопасности в глобальном и региональном аспектах в единстве ее видов.

Бесспорно, основным органом обеспечения международной безопасности является Совет Безопасности ООН, который наделен для этой цели широким объемом полномочий. Стоит согласиться со справедливым замечанием западных ученых о том, что основная функция Совета Безопасности по-прежнему остается в плоскости противодействия военной угрозе, в то время как угрозы международному миру и безопасности XXI в. (связанные с кибернетикой и новыми технологиями, климатом и окружающей средой, а также глобальным здравоохранением) в настоящее время не включены в его повестку дня [12]. Учитывая это, было бы разумно расширить функциональный потенциал Совета Безопасности ООН, с учетом сегодняшней повестки дня в сфере международной безопасности и ее видов.

⁶ Венская Конвенция о праве международных договоров (заключена в г. Вене 23 мая 1969 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.; с поправками от 17 дек. 1963 г., 20 дек. 1965 г., 20 дек. 1971 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом на практике можно наблюдать глубокий кризис в функционировании Совета Безопасности, во многом парализующий его работу. Этот кризис основан на возможности наложения «вето» на решения органа одним из пяти постоянных его членов. А поскольку национальные интересы России сегодня прямо противоречат национальным интересам стран Запада во главе с США, прийти к компромиссу по целому ряду вопросов представляется невозможным.

Ярким примером может служить анализ работы Совета Безопасности по урегулированию конфликта в Сирии, в котором интересы Российской Федерации были диаметрально противоположны интересам США. Совет Безопасности по итогам соответствующих заседаний блокировал все возможные резолюции как Российские, так и западные. Помимо этих примеров можно найти и множество аналогичных. Таким образом, какая-либо реальная угроза международной безопасности сегодня может остаться без должного внимания Совета Безопасности ООН, если в ее решении не будет достигнуто согласие его постоянных членов.

Кризис в Совете Безопасности ООН и, как следствие, снижение эффективности системы глобальной безопасности сегодня – общеизвестный факт, и он прямо отражен в Российских документах стратегического планирования. Так, в Военной доктрине Российской Федерации отмечается, что «существующая архитектура (система) международной безопасности не обеспечивает равной безопасности всех государств»⁸, а в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается на «ослабление влияния международных институтов и снижение эффективности системы глобальной безопасности»⁹. Кроме того, об этом кризисе говорят и исследователи. Следует согласиться с А.А. Щербовичем в том, что «достаточно быстро разрешить противоречия между государствами невозможно, так как не существует объективного арбитра или посредника, в задачи которого входило бы непредвзятое рассмотрение проблемы, а также помощь в достижении консенсуса между постоянными членами Совета Безопасности» [13]. Стоит отметить, что кризис в работе Совета Безопасности ООН является отражением более глубокого и опасного явления – кризиса международного права [14], который можно наблюдать в последние десятилетия.

Глубокий анализ проблемы функционирования модели обеспечения международной безопасности, проведенный с теоретико-правовых позиций, позволил сделать вывод о том, что сегодня стоит с особой осторожностью относиться к предложениям реформирования Совета Безопасности ООН (как в части состава, так и порядка принятия решений), которые нередко поступают на разных уровнях. Обобщая обсуждаемые предложения о реформировании Совета Безопасности ООН, зарубежные исследователи отмечают среди них, во-первых, расширение количества постоянных членов и, во-вторых, распространение права вето на дополнительных членов Совета [15].

Необходимо также иметь в виду, что помимо формальных правил и процедур принятия решения в Совете Безопасности ООН, которые прописаны в официальных документах, существуют и неформальные, теневые правила работы данного органа, которые были подробно исследованы Д. Гифкинсом [16]. Автор пришел к выводу, что наиболее перспективными направлениями реформы Совета Безопасности могут быть неофициальные изменения в практике или методах работы [16].

Думается, что указанный баланс национальных интересов постоянных членов Совета Безопасности ООН при всей объективной сложности его достижения и является сегодня гарантией международной безопасности. Поскольку Россия сегодня противостоит по сути практически всему, так называемому, Западному блоку государств (во главе с США), то некоторые исследователи прямо говорят о «миротворческой миссии России» в сфере международной безопасности [17], с чем вполне стоит согласиться.

⁸ Военная доктрина Рос. Федерации (утв. Президентом Рос. Федерации 25 дек. 2014 г. № Пр-2976). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В этой связи представляется единственно правильным решением не подвергать каким-либо реформам действующую более 75 лет архитектуру международной безопасности при координирующей роли Совета Безопасности ООН.

3. Двусторонние и многосторонние договоры, направленные на обеспечение отдельных аспектов безопасности. К таким договорам можно отнести, например, договор по открытому небу, договоры о сокращении вооружений, договоры о нераспространении ядерного оружия, договоры по климату и др.

Необходимо отметить, что в данном аспекте особую роль играют «великие державы». Понятие «великая держава» закрепилось в международном праве после Венского конгресса 1815 г. Известный русский юрист-международник Л.А. Камаровский в конце XIX в. об особой роли великих держав говорил, что они «занимают в мире привилегированное положение, возлагающее на них великую миссию и страшную ответственность. В их руках – направить мир на путь насилий или подчинить его прочному юридическому порядку» [5]. В середине XX в. особая роль великих держав признавалась, в частности, советской международно-правовой доктриной, согласно которой «в обязанностях по охране мира и всеобщей безопасности лежит основание преимущественного положения великих держав» [18], с чем сложно не согласиться.

Именно «великие державы» посредством точечного договорного регулирования способны обеспечивать отдельные аспекты международной безопасности и стратегической стабильности.

Кроме того, отдельные государства (как правило, пограничные) нередко заключают соглашения о сотрудничестве в конкретных сферах, например, в сфере борьбы с преступностью, обмена разведывательными данными и т.п., в целях совместного обеспечения тех или иных аспектов безопасности. Нередко эти соглашения заключаются на межправительственном и межведомственном уровне.

Представляется, что при таком регулировании важен баланс между национальными интересами договаривающихся государств с одной стороны и вопросами международной безопасности и стратегической стабильности – с другой. Достижение такого баланса должно обеспечить работу принципа равной и неделимой безопасности для всех государств, согласно которому безопасность одних государств не может достигаться за счет ущемления безопасности других.

Теоретико-правовой анализ основных механизмов обеспечения международной безопасности, позволивший выявить некоторые фундаментальные проблемы, может лечь в основу их более детального изучения специалистами международно-правовой науки в целях выработки практических рекомендаций.

Проведенное исследование позволило сделать общий вывод о том, что безопасность является правовой категорией на уровне международного публичного права. Это проявляется, прежде всего, в главной цели международно-правового регулирования отношений между соответствующими субъектами – обеспечении безопасности этих субъектов. Кроме того, вопросы безопасности пронизывают все действующее международное право, что находит прямое отражение в основных его источниках.

Список источников

1. Курс международного права профессора Д. Каченовского. Харьков: Унив. тип., 1863–1866. 1863. Ч. 1. Кн. 1. 120 с.
2. Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1898. Т. 1. 464 с.
3. Международное публичное право: учеб. / Л.П. Ануфриева [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 784 с.
4. Курс международного права профессора Д. Каченовского. Харьков: Унив. тип., 1863–1866. 1866. Ч. 1. Кн. 2. 336 с.
5. Камаровский Л.А. Об основной задаче международного права. М.: Унив. тип., 1898. 104 с.

6. Терениченко А.А. Участие России в формировании институтов международного права на Венском конгрессе 1814–1815 гг. (к двухсотлетию события) // Современный юрист. 2016. № 2. С. 52–63.

7. Назаренко А.В. Национальная и международная безопасность: концепции и реалии в XX – начале XXI вв.: историко-политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. 229 с.

8. Словарь международного права / Т.Г. Авдеева, [и др.]; отв. ред. С.А. Егоров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. 495 с.

9. Вербицкая Т.В. Референтный объект международной безопасности // Международное публичное и частное право. 2017. № 4. С. 21–24.

10. Блунчли И.К. О значении и успехах новейшего международного права: с прил. антропол. очерков учений о праве и государстве и биогр. очерка авт. / соч. И. Блунчли, проф. Гейдельберг. ун-та. СПб.: Н.И. Ламанский, 1867. 128 с.

11. Каламкарян Р.А. Совет Безопасности ООН и Международный Суд ООН: взаимодействие в интересах упрочнения международного правопорядка // Государство и право. 2008. № 4. С. 57–66.

12. Aguirre S., Wagner W. What's the UN Security Council For? // Global Politics and Strategy. 2021. Vol. 63. Iss. 2. P. 69–76.

13. Щербович А.А. Использование «конклавного» формата в деятельности Совета Безопасности ООН как возможность преодоления угрозы миру и международной безопасности // Публичное право сегодня. 2017. № 2. С. 86–91.

14. Явчуновская Р.А. Кризис международного права в реалиях современного миропорядка // Евразийский союз: вопросы международных отношений. 2017. № 4. С. 24–30.

15. Binder M., Heupel M. The Intricacies of UN Security Council Reform // Global Politics and Strategy. 2021. Vol. 63. Iss. 2. P. 63–68.

16. Gifkins J. Beyond the Veto. Roles in UN Security Council Decision-Making // Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. 2021. Vol. 27. Iss. 1. P. 1–24.

17. Дамаскин О.В. Россия в современном мире: уроки истории и перспективы современности в четвертой промышленной революции // Военное право. 2021. № 4. С. 10–20.

18. Международное право / В.Н. Дурденевский [и др.]. Допущ. Мин. высш. образования СССР в кач-ве учеб- для юрид. ин-тов и фак-тов / ин-т права Акад. наук СССР. М.: Юрид. изд-во, 1947. 612 с.

References

1. Kurs mezhdunarodnogo prava professora D. Kachenovskogo. Har'kov: Univ. tip., 1863–1866. 1863. CH. 1. Kn. 1. 120 с.

2. Martens F.F. Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo civilizovannyh narodov. SPb., 1898. T. 1. 464 с.

3. Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: ucheb. / L.P. Anufrieva [i dr.]; отв. red. K.A. Bekyashev. 4-e izd., pererab. i dop. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2005. 784 с.

4. Kurs mezhdunarodnogo prava professora D. Kachenovskogo. Har'kov: Univ. tip., 1863–1866. 1866. Ch. 1. Kn. 2. 336 с.

5. Kamarovskij L.A. Ob osnovnoj zadache mezhdunarodnogo prava. M.: Univ. tip., 1898. 104 с.

6. Terenichenko A.A. Uchastie Rossii v formirovanii institutov mezhdunarodnogo prava na Venskom kongresse 1814–1815 gg. (k duhsotletiyu sobytiya) // Sovremennyj yurist. 2016. № 2. S. 52–63.

7. Nazarenko A.V. Nacional'naya i mezhdunarodnaya bezopasnost': koncepcii i realii v XX – nachale XXI vv.: istoriko-politologicheskij analiz: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. M., 2008. 229 s.

8. Slovar' mezhdunarodnogo prava / T.G. Avdeeva, [i dr.]; отв. red. S.A. Egorov. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Statut, 2014. 495 с.

9. Verbickaya T.V. Referentnyj ob"ekt mezhdunarodnoj bezopasnosti // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2017. № 4. S. 21–24.
10. Blunchli I.K. O znachenii i uspekhhah novejshego mezhdunarodnogo prava: s pril. antropol. ocherkov uchenij o prave i gosudarstve i biogr. ocherka avt. / soch. I. Blunchli, prof. Gejdel'berg. un-ta. SPb.: N.I. Lamanskij, 1867. 128 с.
11. Kalamkaryan R.A. Sovet Bezopasnosti OON i Mezhdunarodnyj Sud OON: vzaimodejstvie v interesah uprochneniya mezhdunarodnogo pravoporyadka // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 4. S. 57–66.
12. Aguirre S., Wagner W. What's the UN Security Council For? // Global Politics and Strategy. 2021. Vol. 63. Iss. 2. P. 69–76.
13. Shcherbovich A.A. Ispol'zovanie «konklavnogo» formata v deyatelnosti Soveta Bezopasnosti OON kak vozmozhnost' preodoleniya ugrozy miru i mezhdunarodnoj bezopasnosti // Publichnoe pravo segodnya. 2017. № 2. S. 86–91.
14. Yavchunovskaya R.A. Krizis mezhdunarodnogo prava v realiyah sovremennogo miroporyadka // Evrazijskij soyuz: voprosy mezhdunarodnyh otnoshenij. 2017. № 4. S. 24–30.
15. Binder M., Heupel M. The Intricacies of UN Security Council Reform // Global Politics and Strategy. 2021. Vol. 63. Iss. 2. P. 63–68.
16. Gifkins J. Beyond the Veto. Roles in UN Security Council Decision-Making // Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. 2021. Vol. 27. Iss. 1. P. 1–24.
17. Damaskin O.V. Rossiya v sovremennom mire: uroki istorii i perspektivy sovremennosti v chetvertoj promyshlennoj revolyucii // Voennoe pravo. 2021. № 4. S. 10–20.
18. Mezhdunarodnoe pravo / V.N. Durdenevskij [i dr.]. Dopushch. Min. vyssh. obrazovaniya SSSR v kach-ve ucheb- dlya yurid. in-tov i fak-tov / in-t prava Akad. nauk SSSR. M.: Yurid. izd-vo, 1947. 612 с.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 26.01.2022

Принята к публикации: 29.01.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 26.01.2022

Accepted for publication: 29.01.2022

Информация об авторах:

Денис Владимирович Ирошников, заведующий кафедрой правового обеспечения национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: dv-iroshnikov@mail.ru

Information about the authors:

Denis V. Iroshnikov, head of the department of legal support of national security of the Russian Presidential academy of national economy and public administration (119571, Moscow, Vernadsky Ave., 82, p. 1), candidate of law, associate professor, e-mail: dv-iroshnikov@mail.ru

УДК 34.096

ФАЛЬСИФИКАЦИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ФАКТОВ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

✉ **Наталья Михайловна Силуянова;**

Светлана Юрьевна Коряго.

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

✉ *siluyanovana@igps.ru*

Аннотация. Рассматривается явление фальсификации исторических фактов сторонними государствами как информационная провокация. Приводятся контраргументы, связанные с противодействием информационным угрозам суверенитету России, как одно из направлений обеспечения национальной безопасности. На основании результатов проведенного анализа предлагается введение новых международных мер по противодействию фальсификации исторических фактов в целях обеспечения национальной безопасности России и защиты ее суверенитета.

Ключевые слова: фальсификация, исторические факты, историческое наследие, информационные технологии, информационная безопасность, национальная безопасность, международная фиксация исторических фактов

Ссылка для цитирования: Силуянова Н.М., Коряго С.Ю. Фальсификация исторических фактов как угроза национальной безопасности России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 23–28.

FALSIFICATION OF HISTORICAL FACTS AS A THREAT TO THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

✉ **Natalia M. Siluyanovana; Svetlana Yu. Koryago.**

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

✉ *siluyanovana@igps.ru*

Abstract. The phenomenon of falsification of historical facts by third-party states is considered as an information provocation. Counterarguments related to countering information threats to the sovereignty of Russia are presented as one of the directions of ensuring national security. Based on the results of the analysis, it is proposed to introduce new international measures to counteract the falsification of historical facts in order to ensure Russia's national security and protect its sovereignty.

Keywords: falsification, historical facts, historical heritage, information technology, information security, national security, international fixation of historical facts

For citation: Siluyanovana N.M., Koryago S.Yu. Falsification of historical facts as a threat to the national security of the Russian Federation // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Pravo. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 23–28.

В настоящее время, в век информационных технологий достоверность информации – довольно относительное явление. На фоне масштабов «информационных вбросов» в средствах массовой информации все сложнее становится строить доказательную базу для установления истинных обстоятельств того или иного события, присвоения объекту того или иного явления. Но неограниченные возможности информационных сетей не являются причиной этой проблемы. Это лишь появившаяся в последнее время возможность достижения порочной цели, которая подразумевает присвоение человеком или группой людей каких-либо ценностей и благ, власти или даже территории путем использования заведомо ложной информации или ее фальсификации.

Наиболее очевидно, что этот инструмент используется государством для достижения самых разных целей как внешне, так и внутривнутриполитических. Например, совсем недавно на фоне происходящих волнений в Соединенных Штатах Америки, вызванных недовольством афроамериканской части населения, президент США Джо Байден во время посещения лютеранской церкви заявил, что лампу накаливания изобрел «чернокожий». По словам президента, идея изобретения принадлежит вовсе не Томасу Эдисону, как это официально удостоверено патентом на его имя от 1879 г., а его помощнику афроамериканского происхождения Льюису Ховарду Латимеру.

Несмотря на абсурдность данного заявления с точки зрения исторических документов, представленных в виде официального патента, кажется очевидным, что указанный факт был совершен не иначе как с целью снятия напряжения в американском обществе на фоне сложившейся ситуации.

Сегодня может показаться, что за счет развитости медиа ресурсов и средств распространения информации явление фальсификации исторических фактов зародилось совсем недавно, однако это не так. Например, одна из самых известных исторических фальсификаций имела место еще в XV в. Она именуется «Константинов Дар» и является документом, якобы предоставляющим Папе Римскому права на владения западной части Империи римлян. На сегодняшний день историками достоверно доказано, что данный документ был «сфабрикован» Папой Римским Папином III, а опровержением этой фальсификации занимался еще в 1440 г. известный итальянский родоначальник исторической критики и гуманист Лоренцо Валла. В своем трактате он достоверно обосновал юридическую незаконность «Константинова Дара», его недостоверность и отсутствие нумизматических подтверждений, а также замалчивание его окружающими историками.

Итак, что же такое фальсификация исторических фактов, и чем она может быть опасна? В своей работе «Политические аспекты фальсификации истории России» российский политолог и специалист по вопросам национальной безопасности А.И. Подберезкин обратил внимание на следующее определение: «Сегодня уже стало очевидным, что история как наука перестала быть только историей, но превратилась в политический инструмент, средство для достижения вполне конкретных, а иногда и сугубо меркантильных целей. С этой точки зрения фальсификация истории, то есть заведомо ложное описание либо трактовка тех или иных событий, становится острым идеологическим и политическим оружием, которое используется как в политических (закрепить за тем или иным государством историческое право на территорию, обосновать легитимность (или не легитимность) той или иной правящей элиты), так и в экономических или иных целях» [1].

Из предложенного объяснения данного явления нетрудно представить масштаб возможных последствий от преступной деятельности такого рода. Помимо удобства решения таким образом части внутривнутригосударственных проблем, с помощью фальсификации исторических фактов можно выстраивать стратегии нанесения информационного удара по суверенитетам других государств, что может являться опасным оружием в ходе ведения политического противостояния как в мирное, так и в военное время.

Сегодня в России регулярно в средствах массовой информации, на различных политических заседаниях и в обществе поднимаются вопросы о фальсификации исторических фактов, как правило, относящихся к разделу Великой Отечественной войны. Большинство из этих случаев несут в себе информацию, направленную на искажение или даже полное исключение памятных событий страны, богатой историей побед и достижений. Например, в Польше в 2017 г. принят закон о запрете пропаганды коммунизма как советского политического строя, нанесшего ущерб стране своими военными действиями. Также этот закон обязывает органы местного самоуправления сносить монументы советским солдатам, которых, по словам российского посольства в Польше, за предыдущие годы и так снесли более сотни. Польские власти обвиняют Советский Союз в нападении и терроре, в то время как официальные документы говорят о том, что Польша стала одной из первых союзниц Германии в период Второй мировой войны, выдвинув ультимативное требование Чехословакии о получении Тешинской области, на которой доля польского населения

не превышала 40 %. В день подписания Мюнхенского соглашения Польша ввела войска в Чехословакию. Стоит отметить, что договор о ненападении с Германией был подписан еще в 1934 г. Одним из пунктов этого договора являлась обязанность польской стороны обеспечивать беспрепятственное прохождение немецких войск на Восток, что демонстрировало симпатию Польши к планам Гитлера о нападении на Советский Союз.

Одновременно с этим, в директиве Генштаба Польши от 31 августа 1937 г. № 2304/2/37 предусматривалось «уничтожение всякой России» как одно из направлений польской политики: «Расчленение России лежит в основе польской политики на Востоке... Поэтому наша возможная позиция будет сводиться к следующей формуле: кто будет принимать участие в разделе. Польша не должна оставаться пассивной в этот замечательный исторический момент. Задача состоит в том, чтобы заблаговременно хорошо подготовиться физически и духовно... Главная цель – ослабление и разгром России» [2].

Бесспорным является тот факт, что необходимо установить взаимосвязь настоящего с прошлым, восстановив весь культурный и исторический контекст, и тем самым понять истинность, сложность и многомерность исторических событий. Историк современности Е.Ю. Спицын в своих трудах о цене победы, которую пришлось заплатить советскому народу в годы Великой Отечественной войны, подчеркивает, что «вопрос, в последнее время превратился в проблему различных цифровых манипуляций и политических спекуляций» [3].

Согласимся, что зачастую историю используют в борьбе за власть в политически выгодном аспекте, а значит необходимо противостоять лженауке, которая приходит на место научного понимания мира.

А сегодня все чаще и чаще, несмотря на наличие существующих исторических документов, на фоне давления со стороны Западных стран Россия подвергается провокационным информационным атакам, в которых на нее перекладывается ответственность за различного рода преступления и приводятся сфабрикованные исторические факты и данные несуществующей статистики.

Несмотря на наличие действительных документов, исторических фактов и архивных доказательств, существует опасность очередного «информационного вброса» извне, который имеет преступную цель – нарушение государственного суверенитета и наложение негативного воздействия на информационную и национальную безопасность России [4, 5]. Реальность и опасность данной угрозы привела к тому, что 15 мая 2009 г. Указом Президента Российской Федерации № 549 была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России, которая просуществовала до 2012 г. Причиной этому послужило то, что незадолго до памятной даты – 70-летия начала Великой Отечественной войны – Европарламент постановил отмечать день подписания пакта Молотова-Риббентропа (23 августа) как «Европейский день памяти жертв сталинизма и фашизма», тем самым ставя эти два режима «на одни весы», как будто совсем забыв о том, кто освобождал их города и взял Берлин. Дальнейшее же направление политики России в вопросах противодействия фальсификации исторических фактов набирало все новые обороты, и на сегодняшний день этому вопросу выделено особое внимание. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается на то, что «все более актуальной становится проблема морального лидерства и создания привлекательной идейной основы будущего мироустройства. На фоне кризиса западной либеральной модели рядом государств предпринимаются попытки целенаправленного размывания традиционных ценностей, искажения мировой истории, пересмотра взглядов на роль и место России в ней, реабилитации фашизма, разжигания межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Проводятся информационные кампании, направленные на формирование враждебного образа России» [6].

Таким образом, внутри государства ответная реакция на посягательства, на суверенитет и историческую правду определяется в виде отдельного направления развития национальной безопасности. Подразумевается, что на его основании должна выстраиваться отдельная модель поведения государства и социальных институтов. Данная модель должна быть направлена на регулирование проблемы исторической фальсификации в пределах их компетенций.

В России всегда граждане отдавали дань уважения своим предкам. Мы помним и гордимся достижениями наших предшественников, чтим традиции и воспитываем подрастающие поколения в мирной стране, никогда не забывая цену, которую заплатили наши предки за этот мир. Мы возводим памятники важным для нашей истории событиям и личностям, празднуем и скорбим в памятные даты, которыми как мостовая дорога выложен путь в наше будущее и будущее грядущих поколений. Государство с целью недопущения и пресечения ударов по внутреннему суверенитету нашей страны рассматривает уголовную и административную ответственность за порчу объектов исторической ценности и культурного наследия. В частности, посягательство на объекты истории и культуры подразумевает ответственность, предусмотренную ст. 243.4 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ).

Таким образом, за «уничтожение или повреждение воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества или его интересов либо посвященных дням воинской славы России» законодательством предусматривается уголовная ответственность в виде штрафа в размере до 5 млн руб. или лишения свободы на срок до 5 лет, устанавливаемого в зависимости от состава преступления [7].

Такие серьезные меры наказания применяются в связи с тем, что данный вид преступления подразумевает не столько материальный, сколько духовный ущерб, наносимый истории государства, его памятным событиям и людям, отдавшим свою жизнь за мирное будущее России. И как бы это ни было очевидно большинству граждан, все равно подобные прецеденты имеют место быть в судебной практике. Например, в г. Новороссийске Октябрьский районный суд приговорил жителя г. Воронежа гражданина Н. к 15 суткам административного ареста по ч. 1 ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за хулиганство и недостойное поведение на территории мемориала «Малая Земля» в г. Новороссийске. Молодой человек в состоянии алкогольного опьянения бросал бутылки в Вечный Огонь, тем самым нанося повреждения плиточному покрытию мемориала. Позднее, при повторном рассмотрении данного дела суд изменил решение, признав гражданина Н. виновным по ч. 4 ст. 243 УК РФ, приговорив его к 6 месяцам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии-поселении [8].

Итак, данная мера пресечения направлена на поддержание уровня безопасности объектов исторического наследия с целью духовного становления внутри страны, однако можно с уверенностью сказать, что сфера информационного воздействия может нести как минимум эквивалентную угрозу суверенитету России в масштабах ее истории. Пресечение искажения исторических фактов, относящихся по своей содержательной части к истории Великой Отечественной войны, внутри страны в средствах массовой информации с 5 апреля 2021 г. стало регламентироваться Федеральным законом № 58-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Таким образом, в современной формации предусматривается административная ответственность за распространение информации, отрицающей или искажающей решения Мирового Военного трибунала по отношению к военным преступникам Второй мировой войны, а также к данной ответственности привлекаются лица, распространяющие ложные сведения о деятельности Советского Союза в годы Второй мировой войны. В законе указывается, что помимо перечисленного, административный штраф накладывается за распространение сведений, касающихся дней воинской славы, памятных дат, ветеранов, символов воинской власти, выражающих явное неуважение к обществу. Юридические лица за распространение такой информации несут ответственность в виде штрафа в размере от 3 до 5 млн руб. [9].

Однако в области международных отношений проблема фальсификации исторических фактов как провокационная агрессия по отношению к другим странам на сегодняшний день не регулируется, так как все страны имеют право на свое виденье каких-либо исторических фактов и событий. Данная свобода подразумевает неограниченные возможности каждого государства в обвинении или оправдании деятельности иных стран в пользу поддержания современного внешнеполитического курса или даже фальсификации давно доказанных и научно

обоснованных исторических событий с целью нанесения информационного ущерба. На сегодняшний день из всех способов информационного противостояния исторической фальсификации можно выделить одно общее направление, которое строится на принципе научной обоснованности тех или иных заявлений. «Противостоять попыткам переписать историю можно только аргументированной правдой» [10, 11].

С целью предотвращения нарушений принципов исторической правды, урегулирования внешнеполитических конфликтов, имеющих место быть по причине фальсификации исторических фактов, поддержания мирных отношений между странами и предотвращения научно необоснованных покушений на информационную безопасность государств необходимо принять меры по независимому исследованию, доказыванию или опровержению событий исторической важности, имеющих международное значение. Одной из таких мер представляется создание открытой международной независимой базы исторических данных и информации. На основании этой базы возможно становление международной независимой комиссии по решению вопросов исторической направленности. Данная комиссия могла бы представлять собой группу компетентных мировых экспертов-историков, имеющих юрисдикцию по решению спорных вопросов, а так же регулированию информационных провокаций и фальсификации исторических фактов, основываясь на общепринятой и научно обоснованной исторической базе данных.

Список источников

1. Подберезкин А.И. Политические аспекты фальсификации истории России // Инф. портал МГИМО, 2009. С. 1. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/118847/> (дата обращения: 19.11.2021).
2. Баранов В.П. Фальсификация истории Второй мировой войны и Великой Отечественной войны на современном этапе // Инф. портал Росгвардии, 2020. URL: <https://rosguard.gov.ru/ru/page/index/falsifikaciya-istorii-vtoroj-mirovoj-vojny-i-velikoj-otechestvennoj-vojny-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 19.11.2021).
3. Спицын Е.Ю. Россия – Советский Союз 1917–1945 гг.: Полный курс истории для учителей, преподавателей и студентов. М.: Концептуал, 2015. 400 с.
4. Грешных А.А., Уткин Н.И., Шеншин В.М. О некоторых тенденциях развития российского права, направленных на защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 8–11.
5. Грешных А.А., Уткин Н.И., Шеншин В.М. Механизм правового регулирования региональной общественной безопасности на Северо-западе России как фактор обеспечения национальной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 14–19.
6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.11.2021).
7. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.11.2021).
8. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.11.2021).
9. Решение Октябрьского районного суда от 23 июня 2021 г. № NN // Судебное решение Рос. Федерации. URL: <http://novorossisk-oktybrsky.krd.sudrf.ru/> (дата обращения: 21.11.2021)
10. 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).
11. Путин В.В. Речь на встрече с представителями общественности в Липецкой области // Regnum – российское информационное агентство, 2020. URL: <https://regnum.ru/news/2836643.html> (дата обращения: 19.11.2021).

References

1. Podberezkin A.I. Politicheskie aspekty fal'sifikacii istorii Rossii // Inf. portal MGIMO, 2009. S. 1. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/118847/> (data obrashcheniya: 19.11.2021).
2. Baranov V.P. Fal'sifikaciya istorii Vtoroj mirovoj vojny i Velikoj Otechestvennoj vojny na sovremennom etape // Inf. portal Rosgvardii, 2020. URL: <https://rosguard.gov.ru/page/index/falsifikaciya-istorii-vtoroj-mirovoj-vojny-i-velikoj-otechestvennoj-vojny-na-sovremennom-etape> (data obrashcheniya: 19.11.2021).
3. Spicyn E.Yu. Rossiya – Sovetskij Soyuz 1917–1945 gg.: Polnyj kurs istorii dlya uchitelej, prepodavatelej i studentov. M.: Konceptual, 2015. 400 s.
4. Greshnyh A.A., Utkin N.I., Shenshin V.M. O nekotoryh tendenciyah razvitiya rossijskogo prava, napravlennyh na zashchitu suvereniteta i territorial'noj celostnosti Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 5. S. 8–11.
5. Greshnyh A.A., Utkin N.I., Shenshin V.M. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya regional'noj obshchestvennoj bezopasnosti na Severo-zapade Rossii kak faktor obespecheniya nacional'noj bezopasnosti // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2021. № 2. S. 14–19.
6. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 2 iyulya 2021 g. № 400. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 19.11.2021).
7. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 19.11.2021).
8. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 19.11.2021).
9. Reshenie Oktyabr'skogo rajonnogo suda ot 23 iyunya 2021 g. № NN // Sudebnoe reshenie Ros. Federacii. URL: <http://novorossisk-oktybrsky.krd.sudrf.ru/> (data obrashcheniya: 21.11.2021).
10. O vnesenii izmenenij v stat'i 3.5 i 13.15 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah: Feder. zakon ot 5 apr. 2021 g. № 58-FZ. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 19.11.2021).
11. Putin V.V. Rech' na vstreche s predstaviteleyami obshchestvennosti v Lipeckoj oblasti // Regnum – rossijskoe informacionnoe agentstvo, 2020. URL: <https://regnum.ru/news/2836643.html> (data obrashcheniya: 19.11.2021).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 22.11.2021

Принята к публикации: 22.11.2021

The information about article:

Article was received by the editorial office: 22.11.2021

Accepted for publication: 22.11.2021

Информация об авторах:

Наталья Михайловна Силуянова, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: siluyanov.n@igps.ru

Светлана Юрьевна Коряго, студентка Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: s.koryago@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1878-8492>

Information about the authors:

Natalia M. Siluyanov, senior lecturer at the department of theory and history of state law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), e-mail: siluyanov.n@igps.ru

Svetlana Yu. Koryavo, student of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), email: s.koryago@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1878-8492>

УДК 340.131.2

ФУНКЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТНОЙ СТРУКТУРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

**(постановка вопроса в контексте решения задачи
усиления национальной безопасности)***

✉ **Василий Владиславович Трофимов;**

Юлиана Вадимовна Горюшина.

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Россия

✉ iptgutv@mail.ru

Аннотация. Действующая Стратегия национальной безопасности России определяет в качестве одной из задач борьбу с коррупцией, связывая тем самым успешность в решении этого вопроса с тенденцией к усилению национальной безопасности. Учитывая эту закономерную связь, авторы статьи видят необходимость начала борьбы с коррупцией уже на этапе правотворческой деятельности путем профессионального использования инструмента антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов в настоящее время является действенным превентивным механизмом, способным не допустить на этапе зарождения правового акта или начальной стадии его применения совершения правонарушений и преступлений коррупционной направленности. В статье рассматривается функция антикоррупционной экспертизы нормативных правовых (законодательных) актов и их проектов в деятельности структуры законотворчества. Указывается на константный характер данной функции для законотворческого (и в целом – правотворческого) процесса. Отмечается роль российской прокуратуры в деле осуществления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В ходе анализа института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых (законодательных) актов и их проектов акцентировано внимание на практике принятия и реализации регионального законодательства Тамбовской области. Сделан вывод о важном значении функции антикоррупционной экспертизы нормативных правовых (законодательных) актов и их проектов и необходимости ее оптимизации в контексте решения задачи по усилению национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, правотворчество, функция антикоррупционной экспертизы, законотворческая деятельность, нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов, участие прокурора в правотворчестве, Тамбовская область, совершенствование законодательства

Ссылка для цитирования: Трофимов В.В., Горюшина Ю.В. Функция антикоррупционной экспертизы законопроектов в деятельности структуры законотворчества (постановка вопроса в контексте решения задачи усиления национальной безопасности) // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 29–39.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19–011–00726.

**THE FUNCTION OF ANTI-CORRUPTION ASSESSMENT
OF DRAFT LAWS IN THE LAWMAKING
(formulation the question in the context of solving the problem
of strengthening national security)****

✉ Vasily V. Trofimov; Yuliana V. Goryushina.

Tambov State university named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russia

✉ magistr.pocht@yandex.ru

Abstract. The current National Security Strategy of Russia defines the fight against corruption as one of the tasks, thus linking success in this matter with the tendency to strengthen national security. Taking into account this logical connection, the authors of the article see the need to start the fight against corruption already at the stage of lawmaking through the professional use of an anti-corruption assessment. Anti-corruption assessment of normative legal acts and their projects is currently an effective preventive mechanism that can prevent, at the stage of origin of a legal act or the initial stage of its application, the offenses and corruption-related crimes. The article considers the function of anti-corruption assessment of normative legal (legislative) acts and their projects in the lawmaking. The constant nature of this function for the legislative (and generally law-making) process is indicated. The role of the Russian prosecutor's office in the implementation of anti-corruption assessment of draft regulatory legal acts is noted. In the analysis of the institute of anti-corruption assessment of normative legal (legislative) acts and their projects, attention is focused on the practice of adopting and implementing regional legislation of the Tambov region. The conclusion is made about the importance of the function of anti-corruption assessment of normative legal (legislative) acts and their projects and the need for its optimization in the context of solving the problem of strengthening the national security of the Russian Federation.

Keywords: national security, law-making, anti-corruption assessment function, legislative activity, normative legal acts, draft normative legal acts, participation of the prosecutor in law-making, Tambov region, improvement of legislation

For citation: Trofimov V.V., Goryushina Yu.V. The function of anti-corruption assessment of draft laws in the lawmaking (formulation the question in the context of solving the problem of strengthening national security) // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations.* 2022. № 1 (54). P. 29–39.

Правотворчество, представляя собой процесс выражения государственной воли в источниках права, выступает основополагающим фактором общественной жизни, прежде всего, задавая путем принятия правовых актов нормативного содержания для всех ее участников (различных социальных субъектов) масштабы «должного» и «возможного», «предписываемого» и «дозволяемого», «обязывающего» и «уполномочивающего». Правотворчество, иными словами, вводит жизнь в правовое организованное русло, создавая для нее нормативные основы. «От правотворческого процесса, особенно на стадии выявления потребности в правовом регулировании, определения его характера и содержания, в значительной мере зависит «качество» правовой нормы, ее обоснованность, соответствие основным социальным целям, степень ее воздействия на поведение субъектов правового регулирования и эффективность» [1].

И эти нормативные правовые основы тем прочнее и устойчивее, чем качественнее и совершеннее конкретные правотворческие результаты в виде нормативных правовых актов в целом или отдельных нормативных предписаний, которые в актах правотворчества содержатся. В доктрине нормативно-правовое предписание определено как форма (способ) текстуального выражения частей правовых норм и других велений законодателя [2]. В исследовании М.Л. Давыдовой, посвященном анализу влияния различных средств

** Acknowledgements: The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of the scientific project No. 19-011-00726.

юридической техники на законность ограничения прав и свобод человека, установлена зависимость качества правотворчества и правоприменения от человеческого, субъективного фактора. Не вызывает в этом плане сомнения вывод ученого о том, что с помощью юридической техники путем повышения квалификации законодателя или правоприменителя, совершенствования их профессионализма возможно сократить количество правотворческих и правоприменительных ошибок [3].

Действительно, нередко правотворчество, имея тесную связь с правоприменением, обнаруживает на этом уровне заключенные в себе дефекты. В процессе правоприменения выявляются допущенные законодателем коллизии, противоречия, пробелы, иные недоработки. А это уже то, что способно порождать массу самых негативных последствий, среди которых одним из наиболее угрожающих является коррупция как угроза национальной безопасности, так как именно в этих законодательных дефектах и содержится очень часто коррупциогенная среда (питательная почва для совершения «на их основе» правонарушений / преступлений коррупционной направленности). И это именно та среда, которая нуждается в минимизации или полном исключении уже на самом начальном уровне, то есть на уровне законопроектной деятельности, ведь предупредить коррупцию значительно легче, чем затем бороться с ней в реальной действительности.

О важности «ранней диагностики» дефектов на стадии законодательной работы упомянуто в трудах В.М. Баранова. Ученым (в соавторстве с П.В. Ремизовым) верно акцентировано внимание на роли и своего рода «призванности» «субъектов, способных к критике законопроектов», вести эту работу именно на стадии правотворчества. «Ведь очевидно (это, как правило, ясно и критикующим), что изменить закон гораздо сложнее и вероятнее (а Конституцию – практически невозможно), нежели скорректировать текст содержания и модифицировать форму законопроекта» [4].

В частности, именно на этапе правоприменения и реализации права в целом могут начать проявлять себя те положения законодательства, формулировка которых создает почву для правонарушений коррупционной направленности. Поэтому помимо всех иных причин коррупции в государстве к их числу часто добавляется некачественное законодательство, в котором могут содержаться нормы коррупциогенного характера. Таким образом, дефекты в законах, которые вредны сами по себе, порождают (мультиплицируют) дефекты в правовой системе в целом.

С целью минимизации данных дефектов в законодательстве для обеспечения законотворческой (в целом – правотворческой) деятельности властных органов был в некотором смысле вынужденно, но обоснованно введен институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых (законодательных) актов, в рамках которого решается центральная задача по выявлению и устранению коррупциогенных положений в тексте нормативного правового акта (или его проекта до момента окончательного принятия и введения в действие такого законодательного акта). Антикоррупционная экспертная практика таким образом «внедрилась» в деятельностьную структуру правотворческого (законотворческого) процесса, став его частью, неким обязательным (наряду с другими) компонентом данного вида деятельности (одной из выполняемых в ходе ее осуществления «функций»), определяя, в конечном счете, «чистоту» ее итоговых результатов с точки зрения отсутствия в нормативных правовых актах (законах) и их проектах предпосылок для каких-либо правовых отклонений коррупционного характера.

В юридической литературе авторами неоднократно и безусловно подчеркнута важность проведения экспертизы проектов законов и иных правовых актов вообще, и антикоррупционной экспертизы, в частности.

К примеру, как справедливо отмечено в монографии В.А. Лебедева, проведение юридической (иной специализированной) экспертизы является определенной гарантией подготовки качественного проекта нормативно-правового акта. При этом, по мнению автора, проведение правовой и антикоррупционной экспертизы не стоит разграничивать, а необходимо рассматривать параллельно [5].

По мнению А.А. Бондарева, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе, с технологией правового мониторинга, выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности [6].

В свою очередь, на доказанную эффективность антикоррупционной экспертизы как «специфической меры профилактического воздействия на коррупцию» как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях путем «снижения коррупциогенности правотворческой деятельности и повышения ее качества» обращено внимание П.А. Кабанова [7].

Перспективные направления использования в правотворчестве возможностей технологий искусственного интеллекта, «способного к саморазвитию и принятию унифицированных решений, направленных на исключение из текстов ведомственных актов коррупциогенных факторов», разрабатываются учетными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [8].

Стоит отметить существование в научной литературе и несколько иного мнения относительно важности рассматриваемого понятия. К примеру, по мнению М.Ф. Казанцева, антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, которая «не может оказать существенное влияние на снижение уровня коррупции и удобна для имитации кипучей деятельности по борьбе с коррупцией, придается преувеличенное значение как мере противодействия коррупции» [9]. И это мнение также не следует сбрасывать со счетов, хотя бы потому, что, будучи своего рода «исключением», оно лишь подтверждает само «правило» о том, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) нужна.

Ключевым подтверждением актуальности и значимости для государства рассматриваемого вопроса является содержание Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой проблема искоренения коррупции включена в состав национальных интересов [10]. При этом по документу можно заметить, что сегодня это определенно входит в самую актуальную повестку. Сравнение с предшествующими Стратегиями национальной безопасности Российской Федерации, утвержденными Указами Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 и от 12 мая 2009 г. № 537 показывает, что к числу национальных интересов и стратегических национальных приоритетов проблемы коррупционной направленности ранее не относились [11, 12].

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на федеральном уровне регулируется:

– Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в ст. 6 которого антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов перечислена в ряду мер по профилактике коррупции [13];

– Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» [14];

– подзаконными нормативными правовыми актами (приказами) Минюста России – основного государственного органа, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [15].

Согласно названному документу, антикоррупционная экспертиза проводится Министерством юстиции Российской Федерации при проведении правовой экспертизы в отношении проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации,

разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; при государственной регистрации в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований; при мониторинге применения и внесении сведений в федеральный регистр в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [15].

Стоит отметить, что позиции федеральных органов исполнительной власти, в том числе полученные при разработке проекта нормативного правового акта, содержащего обязательные требования, на этапе антикоррупционной экспертизы, включены в комплексную оценку системы обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, по соответствующей сфере общественных отношений [16, 17].

Коррупциогенными факторами в текстах законодательства, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, выявление которых при определенных обстоятельствах может привести к различным коррупционным проявлениям, в случае наличия коррупционной и иной заинтересованности у субъекта правоприменения, относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; возможность выборочного изменения объема прав и произвольного наложения дополнительных обязанностей на участников «подотчетных» правоприменителю правовых отношений; избыток в нормативном акте так называемых бланкетных норм; отсутствие или неполнота устанавливаемых законом административных процедур; нормативные коллизии; юридико-лингвистическая неопределенность законодательных положений и др. [9].

В субъектах Российской Федерации правовое регулирование антикоррупционной экспертизы проектов законов (нормативных правовых актов) осуществляется на уровне:

- региональных законов о противодействии коррупции и законов о нормативных правовых актах и правотворчестве (где устанавливаются основы ее проведения);
- региональных подзаконных нормативно-правовых актов (где регулируется и регламентируется порядок ее проведения).

К примеру, в Тамбовской области основы и порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов (нормативных правовых актов) урегулированы Законом Тамбовской области от 4 июня 2007 г. № 205-3 «О противодействии коррупции в Тамбовской области» [18].

Положения об антикоррупционных целях проведения правовой экспертизы содержатся в Законе Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области», ст. 20.1 которого, в частности, гласит, что «осуществляется в целях обеспечения соответствия законов области и постановлений Тамбовской областной Думы Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству, выявления и устранения положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» [19].

Таким документом, как постановление администрации Тамбовской области от 8 июня 2018 г. № 578 «О мерах по реализации статьи 8.1 Закона области от 4 июня 2007 г. № 205-3 «О противодействии коррупции в Тамбовской области» [20], определен единый региональный интернет-портал антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов Тамбовской области (<https://expert.tambov.gov.ru>) для размещения проектов нормативных правовых актов органов государственной власти области в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Руководители структурных подразделений администрации области и органов исполнительной власти области в целях совершенствования правового регулирования, повышения качества правотворческой деятельности обеспечивают соблюдение порядка и сроков размещения на портале в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проектов нормативных правовых актов в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы [21].

Полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в силу положений ст. 9.1. Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, наделен прокурор [22].

Как показывает анализ деятельности органов прокуратуры в первом полугодии 2021 г., прокуроры, реализуя полномочия, предоставленные федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», охватили антикоррупционной экспертизой почти 500 тыс. нормативных правовых актов. Было выявлено 36 тыс. нормативных правовых актов, содержащих свыше 33 тыс. коррупциогенных факторов. С целью их исключения прокурорами внесено 2,5 тыс. требований, принесено 33 тыс. протестов, направлено 37 исков (заявлений) в суды, внесено более 600 представлений.

В результате проделанной работы исключено свыше 32 тыс. коррупциогенных факторов, что свидетельствует о высокой эффективности принимаемых прокурорами мер по проведению антикоррупционной экспертизы.

Наиболее часто выявлялись такие коррупциогенные факторы, как отсутствие или неполнота административных процедур (12,3 тыс.), широта дискреционных полномочий (8,7 тыс.), принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (7 тыс.), выборочное изменение объема прав (4,9 тыс.), нормативные коллизии (4,2 тыс.) [23].

Таким образом, реализуемый всеми субъектами потенциал антикоррупционной экспертизы существенно сокращает возможности последующих коррупционных проявлений в законодательстве (предпринимаемые прокуратурой меры реагирования это, на взгляд авторов, предполагают), что соответственно влияет на усиление национальной безопасности, так как это реально способствует искоренению коррупции.

Тем не менее остаются основания для улучшения работы в этом направлении. В частности, несмотря на обширность законодательного регулирования, отсутствует необходимый и четкий понятийный аппарат (в особенности относительно коррупциогенных факторов), не определен единый подход к осуществлению взаимодействия всех задействованных структур и общественности, а также не установлены четкие сроки проведения антикоррупционной экспертизы и реагирования на предложения экспертов, различен ведомственный учет полученных результатов, и, как следствие, имеется разноплановость правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации, наличие прямой зависимости эффективности работы в данном направлении от степени уделенного внимания как со стороны регионального, муниципального и ведомственного регулирования, так и практической заинтересованности всех уполномоченных структур по недопущению проявления коррупции на всех этапах законодательной и правоприменительной деятельности.

В юридической литературе предлагаются и различные подходы к повышению качества проводимых экспертиз. К примеру, вариант отнесения независимой антикоррупционной экспертизы к числу краудсорсинговых процедур в правотворчестве (путем проведения такой экспертизы гражданами и институтами гражданского общества за счет собственных средств и на основе собственной (гражданской) заинтересованности) обосновывается учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [24].

Очевидно, что и такой ресурс, исходящий от гражданского общества в деле устранения коррупциогенных факторов из законодательства, является необходимым и также должен получать поддержку со стороны государства [25], что собственно и имеет место, учитывая имеющиеся на этот счет положения о независимой антикоррупционной экспертизе в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ [14].

По мнению И.А. Дамм, в муниципальном правотворчестве способствующие меры предупреждения коррупционных рисков должны быть направлены на повышение квалификации должностных лиц органов местного самоуправления, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных правовых актов, обеспечение доступности проектов всех принимаемых органами местного самоуправления правовых актов для общественного контроля, активизацию участия граждан и организаций в проведении независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и др. [26].

С учетом изложенного, исходя из заложенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации основ борьбы с коррупцией, эффективность института антикоррупционной экспертизы может быть точно усилена в целях более эффективного и менее разнопланового превентивного антикриминального действия этой функции в рамках законотворческого процесса, обеспечивая невозможность выхода в свет нормативных правовых актов с какими-либо «зачатками» для коррупционных деяний, которые могут проявиться, когда эти акты станут реализовываться в реальной общественно-правовой жизни.

Как видно, работы в различных эшелонах власти в обозначенном направлении проводятся, но, тем не менее, это не исключает необходимости совершенствования антикоррупционной экспертной функции в законотворчестве на разных уровнях реализации. Возможно, следует на более ранних стадиях привлекать науку к разработке законопроектов, проводить более комплексные исследования предмета правового регулирования, активнее проводить именно независимые виды антикоррупционной экспертизы проектов законов (нормативных правовых актов), и, что не менее важно – иметь четкий регламент (порядок) учета всех поступающих предложений в рамках проведенных антикоррупционных экспертиз. В целом можно согласиться с высказываемыми в юридической науке мнениями о том, что для результативного решения этого вопроса требуется проведение целенаправленной государственной антикоррупционной правовой политики [27], в ходе которой, действительно, на взгляд авторов, возможно более системно и последовательно выполнять соответствующие задачи на разных уровнях правовой системы, в том числе повышая эффективность осуществления функции антикоррупционной экспертизы непосредственно в контексте законотворческого процесса.

Список источников

1. Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов [и др.]. М.: Изд-во «Наука», 1981. 316 с.
2. Давыдова М.Л. Правовая норма и нормативное предписание: проблема соотношения // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2006. № 8. С. 52–57.
3. Давыдова М.Л., Ростовщиков И.В. Техничко-юридические аспекты ограничения прав и свобод человека // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2010. № 1 (12). С. 28–36.
4. Баранов В.М., Ремизов П.В. Критика законодательства: доктрина, практика, техника: монография. М.: Проспект, 2018. 352 с.

5. Лебедев В.А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2020. 176 с.

6. Бондарев А.А. Роль и значение антикоррупционной экспертизы в механизме противодействия коррупции в современной России // Наука и практика. 2014. № 1 (58). С. 30–33.

7. Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 172–182.

8. Залоило М.В. Искусственный интеллект в праве: науч.-практ. пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М.: Инфотропик Медиа, 2021. 132 с.

9. Казанцев М.Ф. Легальное понятие коррупциогенного фактора нормативного правового акта: логико-юридический анализ // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. трудов по итогам III Всерос. науч. конф. с междунар. участием. Екатеринбург: Ин-т философии и права Уральского отд. Рос. акад. наук, 2019. С. 436–452.

10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

11. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

13. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

15. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

16. Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 дек. 2020 г. № 2454 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3. Ст. 586.

17. Об утверждении формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию: Приказ Минэкономразвития Рос. Федерации от 30 апр. 2021 г. № 237 // Офиц. интернет-портал правовой инф-ции. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.05.2021).

18. О противодействии коррупции в Тамбовской области: Закон Тамбовской обл. от 4 июня 2007 г. № 205-3 (принят Тамбовской обл. Думой 31 мая 2007 г.) // Тамбовская жизнь. 2007. 8 июня. № 209–213 (24070–24074).

19. О мерах по реализации статьи 8.1 Закона области от 4 июня 2007 г. № 205-3 «О противодействии коррупции в Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской обл. от 8 июня 2018 г. № 578 // Тамбовская жизнь. 2018. 22 июня. № 42 (1890) (спецвыпуск).

20. О повышении качества правотворческой деятельности структурных подразделений администрации области и органов исполнительной власти области: Распоряжение администрации Тамбовской обл. от 5 февр. 2020 г. № 63-р // Сетевое издание «Тамбовская жизнь». URL: www.tamlife.ru. (дата обращения: 06.02.2020).

21. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

22. Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: науч.-практ. пособие / под ред. Д.А. Пашинцева. М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2020. 184 с.

23. Работа органов прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2021 года по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=64206018> (дата обращения: 09.11.2021).

24. О правовых актах Тамбовской области: Закон Тамбовской обл. от 23 июня 2006 г. № 51-3 (принят Тамбовской обл. Думой 23 июня 2006 г.) // Тамбовская жизнь. 2006. 7 июля. № 162–163 (23649–23650).

25. Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 57–64.

26. Муниципальное правотворчество в IT-мерах антикоррупционной транспарентности: монография / под ред. И.А. Дамм, О.В. Роньжиной, Н.В. Щедрина. М.: Проспект, 2020. 352 с.

27. Малько А.В., Мазуренко А.П. Антикоррупционная правовая политика: проблемы формирования и реализации (обзор материалов круглого стола) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. № 3 (57). С. 110–124.

References

1. Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva / O.A. Gavrilov [i dr.]. M.: Izd-vo «Nauka», 1981. 316 s.

2. Davydova M.L. Pravovaya norma i normativnoe predpisanie: problema sootnosheniya // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5: Yurisprudenciya. 2006. № 8. S. 52–57.

3. Davydova M.L., Rostovshchikov I.V. Tekhniko-yuridicheskie aspekty ogranicheniya prav i svobod cheloveka // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5: Yurisprudenciya. 2010. № 1 (12). S. 28–36.

4. Baranov V.M., Remizov P.V. Kritika zakonodatel'stva: doktrina, praktika, tekhnika: monografiya. M.: Prospekt, 2018. 352 s.

5. Lebedev V.A. Obespechenie edinstva sistemy otechestvennogo zakonodatel'stva v processe pravotvorchestva sub"ektov Rossijskoj Federacii: monografiya. M.: Prospekt, 2020. 176 s.

6. Bondarev A.A. Rol' i znachenie antikorrupcionnoj ekspertizy v mekhanizme protivodejstviya korrupcii v sovremennoj Rossii // Nauka i praktika. 2014. № 1 (58). S. 30–33.

7. Kabanov P.A. Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov: opyt pravovogo regulirovaniya sub"ektov Rossijskoj Federacii // Yuridicheskaya tekhnika. 2014. № 8. S. 172–182.

8. Zaloilo M.V. Iskusstvennyj intellekt v prave: nauch.-prakt. posobie / pod red. d-ra yurid. nauk, prof. D.A. Pashenceva. M.: Infotropik Media, 2021. 132 s.

9. Kazancev M.F. Legal'noe ponyatie korrupciogennoho faktora normativnogo pravovogo akta: logiko-yuridicheskij analiz // Aktual'nye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti protivodejstviya korrupcii: sb. trudov po itogam III Vseros. nauch. konf. s mezhdunar. uchastiem. Ekaterinburg: In-t filosofii i prava Ural'skogo otd. Ros. akad. nauk, 2019. S. 436–452.

10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
11. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2009. № 20. Ст. 2444.
13. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-FZ // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-FZ // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2009. № 29. Ст. 3609.
15. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2010. № 10. Ст. 1084.
16. Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, установившего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, установившего обязательные требования: постановление Правительства Российской Федерации от 31 дек. 2020 г. № 2454 // *Собр. законодательства Российской Федерации*. 2021. № 3. Ст. 586.
17. Об утверждении формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию: Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 30 апр. 2021 г. № 237 // *Офис. интернет-портал правовой информации*. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.05.2021).
18. О противодействии коррупции в Тамбовской области: Закон Тамбовской обл. от 4 июня 2007 г. № 205-Z (принят Тамбовской обл. Думой 31 мая 2007 г.) // *Тамбовская жизнь*. 2007. 8 июня. № 209–213 (24070–24074).
19. О мерах по реализации ст. 8.1 Закона области от 4 июня 2007 г. № 205-3 «О противодействии коррупции в Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской обл. от 8 июня 2018 г. № 578 // *Тамбовская жизнь*. 2018. 22 июня. № 42 (1890) (специальный выпуск).
20. О повышении качества правотворческой деятельности структурных подразделений администрации области и органов исполнительной власти области: Распоряжение администрации Тамбовской обл. от 5 февр. 2020 г. № 63-р // *Сетевое издание «Тамбовская жизнь»*. URL: www.tamlife.ru. (дата обращения: 06.02.2020).
21. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-I // *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 8. Ст. 366.
22. Залоило М.В. *Современные юридические технологии в правотворчестве: науч.-практ. пособие / под ред. Д.А. Пашинцева*. М.: ИЗиСП: Норма: INFRA-M, 2020. 184 с.
23. Работа органов прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2021 года по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=64206018> (дата обращения: 09.11.2021).
24. О правовых актах Тамбовской области: Закон Тамбовской обл. от 23 июня 2006 г. № 51-Z (принят Тамбовской обл. Думой 23 июня 2006 г.) // *Тамбовская жизнь*. 2006. 7 июля. № 162–163 (23649–23650).

25. Kabanov P.A. Nezavisimaya antikorrupcionnaya ekspertiza: ponyatie, sodержanie, pravovoe regulirovanie i perspektivy povysheniya kachestva ekspertnoj deyatel'nosti // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2009. № 4. S. 57–64.

26. Municipal'noe pravotvorchestvo v IT-merah antikorrupcionnoj transparentnosti: monografiya / pod red. I.A. Damm, O.V. Ron'zhinoy, N.V. Shchedrina. M.: Prospekt, 2020. 352 s.

27. Mal'ko A.V., Mazurenko A.P. Antikorrupcionnaya pravovaya politika: problemy formirovaniya i realizacii (obzor materialov kruglogo stola) // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. 2021. № 3 (57). S. 110–124.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 15.01.2022

Принята к публикации: 02.02.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 15.01.2022

Accepted for publication: 02.02.2022

Информация об авторах:

Василий Владиславович Трофимов, директор Научно-исследовательского института государственно-правовых исследований, профессор кафедры теории и истории государства и права Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (392008, г. Тамбов, ул. Советская, 181 Б), доктор юридических наук, доцент, e-mail: iptgutv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5039-7363>

Юлиана Вадимовна Горюшина, доцент кафедры теории и истории государства и права Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (392008, г. Тамбов, ул. Советская, 181 Б), кандидат экономических наук, e-mail: calatrea@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0895-7638>

Information about the authors:

Vasily V. Trofimov, director of the Research institute of State and legal studies, professor of the department of theory and history of State and law of the Tambov State university named after G.R. Derzhavin (392008, Tambov, Sovetskaya str., 181 B), doctor of law, associate professor, e-mail: iptgutv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5039-7363>

Yuliana V. Goryushina, associate professor of the department of theory and history of State and law of the Tambov State university named after G.R. Derzhavin (392008, Tambov, Sovetskaya str., 181 B), candidate of economic sciences, e-mail: calatrea@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0895-7638>

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 341.01

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

✉ Артём Анатольевич Колесник.

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

✉ kolesnikaa@mail.ru

Аннотация. Анализ проблем, влияющих на эффективность модельного законодательства в Организации Договора о коллективной безопасности, позволил автору обосновать вывод о необходимости выработки системного подхода к совершенствованию системы методического обеспечения данной сферы деятельности. Предложены практические рекомендации по повышению качества экспертно-аналитического обеспечения модельного законодательства в Организации Договора о коллективной безопасности.

Ключевые слова: модельное законодательство, государства – члены Организации Договора о коллективной безопасности, модельные акты, межпарламентское взаимодействие, методическое обеспечение, юридическая техника, экспертная оценка проектов модельных актов

Ссылка для цитирования: Колесник А.А. О совершенствовании методических основ модельного законодательства в Организации Договора о коллективной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 40–49.

ON IMPROVING THE METHODOLOGICAL FOUNDATIONS MODEL LAWMAKING IN THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION

✉ Artem A. Kolesnik.

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 problems affecting the effectiveness of model lawmaking in the Collective Security Treaty Organization allowed the author to substantiate the conclusion that it is necessary to develop a systematic approach to improving the system of methodological support for this field of activity. Practical recommendations on improving the quality of expert and analytical support for model lawmaking in the Collective Security Treaty Organization are proposed.

Keywords: model legislation, member States of the Collective Security Treaty Organization, model acts, inter-parliamentary interaction, methodological support, legal technique, expert evaluation of draft model acts

For citation: Kolesnik A.A. On improving the methodological foundations Model Lawmaking in the Collective Security Treaty Organization // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. №. 1 (54). P. 40–49.

Для современных межгосударственных объединений модельное законодательство приобрело статус консолидирующего фактора, мотивирующего на создание общих согласованных систем регулирования отношений и восполнение пробелов в правовых системах независимых государств [1].

Результаты межпарламентского взаимодействия государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), направленного на разработку и последующую имплементацию положений модельных актов¹, свидетельствуют о том, что модельное законодательство в настоящее время является эффективным механизмом интеграции и создает необходимую правовую основу для формирования современной системы коллективной безопасности в регионе [2–4]. В процессе разработки и подготовки к принятию модельных актов активно развивается отраслевое межгосударственное взаимодействие компетентных органов государств – членов ОДКБ по широкому кругу вопросов обеспечения национальной и международной безопасности.

Вместе с тем динамика изменения общественных отношений во всех государствах – членах ОДКБ, характер и сложность задач по дальнейшему укреплению их государственности, развитию экономики, социальной и культурной сфер, национальной безопасности требуют поиска новых путей совершенствования модельного законодательства [5].

Анализ результатов модельного законодательства в ОДКБ в последние годы показал, что в настоящее время имеется ряд проблемных моментов, существенно снижающих эффективность деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ [4]. Основными среди них являются:

- несовершенство методических и организационных основ разработки модельных актов ОДКБ;
- недостаточная проработанность механизмов методического обеспечения планирования модельного законодательства в ОДКБ;
- несогласованность положений некоторых модельных актов ОДКБ с особенностями национальных правовых систем государств – членов ОДКБ;
- несовершенство информационно-аналитического и научного обеспечения модельного законодательства в ОДКБ;
- отсутствие согласованного методического инструментария проведения экспертной оценки проектов модельных актов ОДКБ.

Наличие данных проблем обуславливает необходимость выработки системного подхода к организации и методическому обеспечению деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ.

Как показал проведенный анализ, в зарубежной и международной практике к настоящему времени накоплен определенный опыт разработки и принятия модельных законодательных актов по различным вопросам, имеющим значение для реализации национальных интересов государств – участников различных интеграционных объединений. Вместе с тем характер и правовая природа модельных законодательных актов, принимаемых в рамках отдельных федеративных государств и международных организаций, имеют определенные отличия. Так, в США с конца XIX в. пытаются сблизить и даже унифицировать законодательство штатов на основе конкретных (унифицированных) правовых конструкций (в виде законов, кодексов и т.п.). Вместе с тем в практике Европейского союза (ЕС) можно наблюдать такой способ гармонизации как «мягкое право» – закрепленные в директивах, решениях, регламентах правила поведения, имеющие рекомендательный характер для государств-членов ЕС [6, 7].

¹ Модельный акт ОДКБ – акт рекомендательного характера, принятый Парламентской Ассамблеей ОДКБ в установленном порядке в целях сближения и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, приведения его в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках ОДКБ, и иными международными договорами, участие в которых государств – членов ОДКБ является желательным для достижения общих целей.

К модельным актам ОДКБ относятся: модельный кодекс ОДКБ, модельный закон ОДКБ, рекомендации ОДКБ, а также иные акты, форма которых определяется Парламентской Ассамблеей ОДКБ и ее рабочими органами.

В целом зарубежная и международная практика разработки и принятия модельных законодательных актов характеризуется рядом специфических особенностей, а использование данного опыта для совершенствования модельного законодательства в рамках ОДКБ возможно после соответствующей адаптации. При этом следует подчеркнуть, что дальнейшее развитие модельного законодательства в ОДКБ, несмотря на возможность заимствования иностранного интеграционного опыта, должно носить самостоятельный характер и учитывать собственную государственную, национальную и историческую специфику всех государств – членов ОДКБ, как это предполагает разумное использование методологии сравнительного интеграционного права [5].

Деятельность по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ регламентируется рядом правовых документов Парламентской Ассамблеи ОДКБ, основным среди которых является Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 28 ноября 2013 г. (Положение) [8].

Детальный анализ содержания указанного документа позволил сформулировать и обосновать вывод о том, что в нем не содержится описание конкретного алгоритма организации работы по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ, так как Положением устанавливаются лишь общие требования к разработке и содержанию проектов модельных актов (без учета специфики самих актов и предмета возможного регулирования).

Кроме того, в качестве конкретных пробелов правовой регламентации вопросов разработки и подготовки к принятию модельных актов следует выделить:

1) отсутствие достаточного и непротиворечивого терминологического аппарата, используемого в области разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ;

2) неразработанность организационно-правовых основ деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов, в том числе:

– отсутствие закрепленного порядка организации работы представителей национальных парламентов и компетентных органов государственной власти с проектами модельных актов на стадии их экспертизы, обсуждения и подготовки к принятию;

– отсутствие закрепленного порядка организации взаимодействия представителей парламентов государств – членов ОДКБ (их рабочих органов) в рамках разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ;

– отсутствие закрепленного порядка организации информационного и научного обеспечения деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов.

Восполнение перечисленных пробелов предопределяет необходимость решения следующих практических задач совершенствования методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ:

– совершенствование методического обеспечения процесса планирования и прогнозирования модельного законодательства в ОДКБ;

– уточнение содержания основных этапов разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ;

– уточнение требований к оформлению модельных актов ОДКБ и используемых правил юридической техники;

– определение порядка и особенностей проведения экспертной оценки проектов модельных актов ОДКБ, а также учета результатов данной оценки при доработке проектов модельных актов ОДКБ;

– разработка методических инструментов оценки перспектив использования модельных актов для совершенствования национального законодательства;

– разработка предложений по совершенствованию информационно-аналитического и научного обеспечения деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ.

В качестве конкретных практических рекомендаций по совершенствованию методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ следует выделить следующие:

1. В целях совершенствования методического обеспечения процесса планирования и прогнозирования модельного законодательства в ОДКБ необходимо закрепление положения о том, что формирование предложений о разработке и принятии модельных актов ОДКБ осуществляется на основе конкретных потребностей государств – членов ОДКБ в правовом регулировании, которые могут быть восполнены путем учета модельных актов ОДКБ. При этом источниками информации о потребностях государств – членов ОДКБ в правовом регулировании, восполняемых путем учета модельных актов ОДКБ, могут выступать:

– результаты мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ, проводимого Секретариатом Парламентской Ассамблеи ОДКБ;

– результаты мониторинга правоприменения, проводимого в государствах – членах ОДКБ, в том числе сведения о практике судебных органов государств – членов ОДКБ;

– результаты специализированных правовых научных исследований, а также результаты социологических исследований, обосновывающие необходимость изменения и дополнения национальных правовых систем по вопросам, отнесенным к компетенции Парламентской Ассамблеи ОДКБ;

– информация, содержащаяся в средствах массовой информации, на ресурсах сети Интернет, в научных публикациях.

В целях повышения содержательной обоснованности предложений о разработке модельных актов ОДКБ также целесообразно использовать механизмы юридического прогнозирования оснований и критериев выбора оптимальных правовых решений с оценкой их возможных последствий.

Юридическое прогнозирование может основываться на научно-технических и социально-экономических прогнозах развития общественно-политической сферы в государствах – членах ОДКБ. Сами юридические прогнозы могут разрабатываться инициаторами разработки модельных актов ОДКБ на основе рекомендаций профильных научных учреждений и организаций, а также отдельных специалистов, обладающих знаниями в соответствующих областях науки [9].

Для обеспечения высокой практической значимости планируемых к разработке проектов модельных актов ОДКБ целесообразно также заблаговременно проводить оценку перспектив их использования для совершенствования национального законодательства всех государств – членов ОДКБ.

Оценка перспектив использования модельных актов для совершенствования национального законодательства государств – членов ОДКБ основывается на анализе прогнозируемых в случае их использования социально-экономических, финансовых и иных последствий, выявлении связанных с этим возможных преимуществ и издержек, а также эффектов правового регулирования, которые могут проявиться вследствие введения соответствующих регулятивных мер на основе положений планируемых к разработке модельных актов [9].

В ходе такой оценки может использоваться статистическая, экономическая и иная информация о деятельности отдельных органов и организаций, о практической реализации законов и других нормативных правовых актов в государствах – членах ОДКБ, о реальных изменениях, происходящих в регулируемой сфере.

2. Для повышения качества и практической значимости разрабатываемых проектов модельных актов ОДКБ порядок разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ необходимо дополнить следующими этапами:

1) научная проработка вопросов, относящихся к предмету правового регулирования проекта модельного акта ОДКБ. Данная проработка должна проводиться на основе

социологической, социально-политической, статистической и иной аналитической информации, которая должна быть точной, своевременной и полной.

На данном этапе работы над проектом модельного акта:

– анализируются состояние и практика применения действующих в государствах – членах ОДКБ нормативных правовых актов по теме проекта, производится оценка их актуальности с учетом изменений регулируемой сферы общественных отношений и заключенных в рамках ОДКБ международных договоров;

– обобщаются результаты опросов общественного мнения, обращений граждан в государственные органы, материалы средств массовой информации, рекомендации и предложения научной общественности по развитию соответствующей сферы правоотношений;

– проводится сравнительно-правовой анализ опыта нормативного правового регулирования в соответствующей сфере других стран.

Результаты научной проработки вопросов, относящихся к предмету правового регулирования проекта модельного акта ОДКБ, рекомендуется оформлять в виде информационно-аналитических материалов (справок, обзоров, таблиц сравнительного правового анализа) и включать в состав документации по проекту для последующего рассмотрения на заседаниях рабочих органов Парламентской Ассамблеи ОДКБ;

2) подготовка концепции проекта модельного акта ОДКБ.

Концепция проекта модельного акта представляет собой документ, содержащий обоснования разрабатываемого проекта модельного акта ОДКБ, а также описание совокупности правовых моделей и юридических технологий, предлагаемых для реализации с его помощью.

В концепции проекта модельного акта ОДКБ целесообразно раскрывать:

– характеристику предмета правового регулирования проекта разрабатываемого модельного акта;

– основную идею (замысел) проекта модельного акта;

– цели разработки проекта модельного акта;

– предмет правового регулирования модельного акта;

– общую характеристику и оценку состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений в государствах – членах ОДКБ;

– основные положения правовых моделей и юридических технологий, предполагаемых к включению в проект модельного акта;

– социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущих законов, которые могут быть подготовлены на основе положений модельного акта;

– оценку позитивных последствий от принятия модельного акта;

3) направление проекта модельного акта ОДКБ для проведения предварительной экспертной оценки в заинтересованные органы государственной власти, научно-исследовательские, экспертные учреждения и образовательные организации.

Проект модельного акта ОДКБ до его внесения в рабочие органы Парламентской Ассамблеи ОДКБ целесообразно направлять для проведения предварительной, в том числе независимой экспертной оценки в заинтересованные органы государственной власти, научно-исследовательские, экспертные учреждения и образовательные организации²;

4) подготовка к принятию модельного акта ОДКБ на пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

² Направление проекта модельного акта ОДКБ для проведения экспертной оценки в заинтересованные органы государственной власти, научно-исследовательские, экспертные учреждения и образовательные организации может осуществляться органом (организацией), ответственным за его разработку, самостоятельно в порядке информационного взаимодействия либо через Секретариат Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

В рамках подготовки к принятию модельного акта ОДКБ на пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ, Секретариатом Парламентской Ассамблеи ОДКБ совместно с разработчиками проекта модельного акта осуществляется итоговая редакционно-издательская подготовка документа.

На данном этапе уполномоченные представители органа (организации), ответственного за разработку проекта модельного акта ОДКБ, по запросу Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ могут осуществлять подготовку дополнительных информационно-аналитических материалов, относящихся к проекту модельного акта, в том числе предложения в тезисы выступления председателей постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ на пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

3. В целях оптимизации правил оформления проектов модельных актов ОДКБ необходимо уточнить требования в отношении:

- обязательных реквизитов модельного акта ОДКБ;
- содержания проекта модельного акта ОДКБ;
- юридической техники модельного акта ОДКБ;
- общей и специальной терминологии модельных актов ОДКБ;
- структурного и композиционного построения проекта модельного акта ОДКБ,

в том числе оформления:

- а) преамбулы модельного акта;
- б) приложений к модельному акту;
- в) ссылок в модельном акте ОДКБ;
- г) пояснительной записки к проекту модельного акта ОДКБ.

4. Для повышения качества проектов модельных актов и обеспечения максимального учета национальных интересов государств – членов ОДКБ и их потребностей при правовом оформлении складывающихся общественных отношений в сфере обеспечения национальной и международной безопасности, необходимо закрепить порядок и методику проведения экспертной оценки проектов модельных актов ОДКБ.

Следует подчеркнуть, что экспертная оценка проектов модельных актов ОДКБ представляет собой специальное исследование, проводимое в целях:

- оценки качества проектов модельных актов, выявления и последующего устранения в них недостатков, влияющих на эффективность правового регулирования общественных отношений;
- определения соответствия проектов модельных актов конституции и законодательству государства, а также международным договорам, заключенным в рамках ОДКБ;
- оценки перспектив использования модельных актов в случае их принятия для совершенствования национального законодательства государства – члена ОДКБ.

Экспертная оценка проектов модельных актов может проводиться рабочими органами (аппаратами) парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ, а также по их запросу специалистами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организациями, находящимися в ведении этих органов, представителями научно-исследовательских, образовательных, экспертных организаций, отдельными экспертами. При необходимости рабочими органами (аппаратами) национальных парламентов может организовываться проведение независимой экспертизы проектов модельных актов ОДКБ.

Экспертная оценка проекта модельного акта ОДКБ может предусматривать следующие основные стадии:

- 1) подготовительная стадия, в ходе которой осуществляются:
 - а) сбор необходимой информации в отношении проекта модельного акта и предмета его правового регулирования;
 - б) определение методического инструментария проведения экспертной оценки;
 - в) анализ общественных отношений, относящихся к предмету правового регулирования модельного акта;

2) стадия проведения экспертной оценки, включающая:

- а) оценку проекта модельного акта по существу;
- б) формально-юридическую оценку проекта модельного акта;

в) оценку наличия и достаточности условий для учета положений проекта модельного акта при совершенствовании законодательства государства – члена ОДКБ;

3) стадия оформления результатов экспертной оценки, в ходе которой осуществляются:

а) подготовка сводных данных о выявленных в проекте модельного акта недостатках и несоответствиях;

б) подготовка предложений и рекомендаций по устранению в проекте модельного акта выявленных недостатков и несоответствий;

в) подготовка заключения по результатам экспертной оценки проекта модельного акта.

В заключении по результатам экспертной оценки проекта модельного акта ОДКБ целесообразно раскрывать:

1) наименование и реквизиты проекта модельного акта, в отношении которого проводилась экспертная оценка;

2) перечень документов и материалов, представленных для экспертной оценки (проект модельного акта, пояснительная записка к нему, материалы сравнительного правового анализа и др.);

3) перечень субъектов, проводивших экспертную оценку проекта модельного акта (органы государственной власти, научно-исследовательские, образовательные, экспертные организации, отдельные эксперты);

4) краткую характеристику сферы общественных отношений, на регламентацию которых направлен проект модельного акта, а также степень их урегулированности законодательством государства – члена ОДКБ;

5) предварительную оценку наличия и достаточности условий для учета положений проекта модельного акта при совершенствовании законодательства государства – члена ОДКБ;

б) формально-юридическую оценку проекта модельного акта, в том числе:

– формы проекта модельного акта, его композиционного построения;

– целей и задач проекта модельного акта, заявленного в нем предмета правового регулирования,

– соответствия проекта модельного акта требованиям юридической техники;

– правильности и достаточности используемой в проекте модельного акта юридической терминологии;

7) оценку проекта модельного акта по существу³, в том числе:

– полноты и качества проекта модельного акта;

– актуальности и новизны положений проекта модельного акта;

– соответствия содержания проекта модельного акта его названию и заявленным целям правового регулирования;

– роли и места модельного акта в системе модельного законодательства ОДКБ;

– соответствия проекта модельного акта конституции и действующему законодательству государства – члена ОДКБ, а также международным договорам, заключенным в рамках ОДКБ;

³ С учетом особого характера требований к содержанию проектов модельных актов ОДКБ, а также возможности включения в них сразу нескольких вариантов правового регулирования однородных отношений, предполагающих возможность выбора наиболее предпочтительных и целесообразных моделей такого регулирования с учетом национальных особенностей законодательных систем государств – членов ОДКБ, проведение в отношении модельных актов (их отдельных положений) антикоррупционной экспертизы нецелесообразно.

8) выявленные в проекте модельного акта недостатки и несоответствия, в том числе:

- замечания юридико-технического, редакционного, терминологического и стилистического характера;

- коллизии (противоречия полностью или в части другому модельному акту, создающие затруднения при его практическом использовании);

9) предложения и рекомендации по устранению выявленных в проекте модельного акта ОДКБ недостатков или несоответствий.

Рекомендации по устранению выявленных в проекте модельного акта ОДКБ недостатков и несоответствий могут быть сформулированы либо как редакция положения проекта модельного закона, исключая такие недостатки и несоответствия, либо как предложение возможных путей их устранения (исключение, композиционное перемещение по тексту проекта модельного акта и т.д.);

10) общий вывод по результатам экспертной оценки проекта модельного акта ОДКБ.

При этом заключение по результатам экспертной оценки проекта модельного акта должно включаться в состав информационных материалов к проекту модельного акта и рассматриваться в ходе заседаний Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ и профильных постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

5. Для повышения обоснованности правовых моделей и юридических технологий, предлагаемых для реализации с помощью модельного акта, необходимо установление четкой регламентации информационно-аналитического и научного обеспечения деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ.

Для качественного решения данной задачи необходимо определить:

- перечень информации, необходимой для качественной разработки проектов модельных актов, и ее источников;

- методические приемы анализа и оценки информации, используемой для разработки проектов модельных актов;

- особенности использования современных информационных технологий в процессе модельного законотворчества.

Для обеспечения практической реализации изложенных предложений и рекомендаций специалистами российских научно-исследовательских и образовательных учреждений в 2022 г. в рамках Программы деятельности Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2021–2025 гг. был разработан проект Рекомендаций по совершенствованию методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ.

Положения Рекомендаций направлены на создание унифицированного методического инструментария разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ. Содержание Рекомендаций уточняет и дополняет Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей (ПА) ОДКБ, принятое на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 ноября 2013 г., в части разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ.

По замыслу разработчиков, реализация Рекомендаций может осуществляться путем подготовки и принятия специальных правовых актов, распорядительных документов и методических рекомендаций государств – членов ОДКБ по вопросам организации и осуществления деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ.

Как представляется, последовательные разработка и реализация механизмов совершенствования организационно-правовых и методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ позволят обеспечить повышение:

- оперативности разработки, согласования и принятия модельных актов ОДКБ;

– качества разрабатываемых положений модельных актов и степени их адаптации к непосредственному использованию при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ;

– качества экспертно-аналитического сопровождения процесса разработки, согласования и принятия проектов модельных актов, обеспечивающего полноценный учет национальных интересов государств – членов ОДКБ в рамках создания единого правового пространства на их территории;

– уровня научного, информационно-аналитического и методического обеспечения деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ;

– качества и оперативности деятельности по актуализации положений модельных актов с учетом развития правоотношений и потребностей государств – членов ОДКБ.

В заключение необходимо отметить, что практическая реализация предложений по совершенствованию методического обеспечения модельного законодательства в ОДКБ будет способствовать формированию условий, при которых модельное законодательство сможет стать полноценным и эффективным фундаментом, необходимым для создания и развития системы реализации согласованных национальных и наднациональных интересов в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам, а также повышению уровня организации участия экспертов и экспертных организаций государств – членов ОДКБ в совершенствовании правового и методического обеспечения национальной и региональной безопасности на пространстве ОДКБ.

Список источников

1. Эксперты ПА ОДКБ рассказали о консолидирующей роли модельного законодательства // Kginfo.ru: информационно-аналитический портал. 2019. 22 дек. URL: <https://kginfo.ru/eksperty-pa-odkb-rasskazali-o-konsolidiruyushhej-rol-i-modelnogo-zakonotvorchestva> (дата обращения: 17.01.2022).

2. Маркина Е.В. Теоретические и практические аспекты модельного законодательства в странах СНГ: автореф. магистерской работы. Саратов, 2016. С. 7.

3. Москалькова Т.Н. Парламентская Ассамблея ОДКБ. М.: Изд-во Гос. Думы, 2014. С. 6.

4. Модельное законодательство государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ как инструмент обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам: сб. материалов межвед. науч.-практ. конф. (Москва, 16 нояб. 2018 г.) / под ред. О.Ф. Акбашева, [и др.]. СПб: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2019. 279 с.

5. Кочарян В.К. Модельное законодательство в ОДКБ как инструмент достижения уставных целей и задач Организации // Модельное законодательство в Союзном государстве: материалы постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России (заседание № 59, 19–20 сент. 2019 г., г. Геленджик) / под ред. С.Г. Стрельченко. М.: Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, 2019. С. 114.

6. Лафитский В.И. Сравнительное правоведение в образах права. М.: Статут, 2010. Т. 1. 429 с.

7. Шумилов В.М. Правовая система США. М.: ДеКА, 2003. С. 83.

8. Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности (принято на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 нояб. 2013 г., пост. № 6-11, с изм., внесенными на девятом пленарном заседании ПА ОДКБ 24 нояб. 2016 г., пост. № 9-6.3). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-o-razrabotke-i-prinyatii-modelnyh-zakonodatelnyh> (дата обращения: 15.01.2022).

9. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2018. 168 с.

References

1. Eksperty PA ODKB rasskazali o konsolidiruyushchej roli model'nogo zakonotvorchestva // Kginfo.ru: informacionno-analiticheskij portal. 2019. 22 dek. URL: <https://kginfo.ru/eksperty-pa-odkb-rasskazali-o-konsolidiruyushchej-rol-i-modelnogo-zakonotvorchestva> (data obrashcheniya: 17.01.2022).
2. Markina E.V. Teoreticheskie i prakticheskie aspekty model'nogo zakonotvorchestva v stranah SNG: avtoref. masterskoj raboty. Saratov, 2016. S. 7.
3. Moskal'kova T.N. Parlamentskaya Assambleya ODKB. M.: Izd-vo. Gos. Dumy, 2014. S. 6.
4. Model'noe zakonodatel'stvo gosudarstv – chlenov ODKB i gosudarstv – uchastnikov SNG kak instrument obespecheniya bezopasnosti i protivodejstviya novym vyzovam i ugrozam: sb. materialov mezhd. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 16 noyab. 2018 g.) / pod red. O.F. Akbasheva, [i dr.]. SPb: Sekretariat Soveta Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG, 2019. 279 s.
5. Kocharyan V.K. Model'noe zakonotvorchestvo v ODKB kak instrument dostizheniya ustavnyh celej i zadach Organizacii // Model'noe zakonotvorchestvo v Soyuznom gosudarstve: materialy postoyanno dejstvuyushchego seminaru pri Parlamentskom Sobranii Soyuza Belarusi i Rossii (zasedanie № 59, 19–20 sent. 2019 g., g. Gelendzhik) / pod red. S.G. Strel'chenko. M.: Sekretariat Parlamentskogo Sobraniya Soyuza Belarusi i Rossii, 2019. S. 114.
6. Lafitskij V.I. Sravnitel'noe pravovedenie v obrazah prava. M.: Statut, 2010. T. 1. 429 s.
7. Shumilov V.M. Pravovaya sistema SSHA. M.: DeKA, 2003. S. 83.
8. Polozhenie o razrabotke i prinyatii model'nyh zakonodatel'nyh aktov, rekomendacij i inyh pravovyh aktov Parlamentskoj Assambleej Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti (prin. na shestom plenarnom zasedanii PA ODKB 28 noyab. 2013 g., post. № 6-11, s izmeneniyami, vnesennymi na devyatom plenarnom zasedanii PA ODKB 24 noyab. 2016 g., post. № 9-6.3).
9. Tihomirov Yu.A. Yuridicheskoe prognozirovanie: nauchno-prakticheskoe posobie. M.: In-t zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Ros. Federacii, 2018. 168 s.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 03.02.2022

Принята к публикации: 15.02.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 03.02.2022

Accepted for publication: 15.02.2022

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

УДК 349.6

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

✉ **Николай Петрович Маюров.**

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

Глеб Сергеевич Чугунов.

Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,

Санкт-Петербург, Россия

✉ **mayurov2010@mail.ru**

Аннотация. Неоспоримая польза атомной энергетики граничит с ее высокой потенциальной опасностью, в связи с чем главной задачей государства становится обеспечение безопасности граждан как своей страны, так и всего мира.

В данном исследовании авторы статьи выявляют правовые способы регулирования безопасности в атомной энергетике и дают им научную оценку. Авторами исследования поставлен вопрос о степени раскрытия термина «государственное регулирование безопасности в атомной энергетике» в законодательных актах. Предпринята попытка дать ответ на вопрос какими органами государственной власти осуществляется контроль и управление безопасностью в атомной энергетике. Авторы также рассматривают место лицензий и процесса лицензирования среди иных правовых способов регулирования безопасности в атомной энергетике, а также выделяют их виды. Кроме того, в работе рассмотрена статистика правонарушений в области безопасности на атомных электростанциях и сделаны выводы о взаимосвязи данных правонарушений с принимаемыми мерами.

В результате исследования авторы пришли к следующим выводам: нормативные акты, регулирующие деятельность в области использования атомной энергетики достаточно полно раскрывают и дают понимание о том, что есть государственное регулирование безопасности в атомной энергетике; основным органом исполнительной власти по вопросам обеспечения безопасности является Ростехнадзор; основным способом регулирования безопасности в атомной энергетике является разрешительный метод, выраженный в выдаче лицензий и разрешений на осуществление деятельности в сфере использования атомной энергетики; эффективность соблюдения требований безопасности зависит как от качества проводимых проверок, так и от количества наложенных штрафных санкций.

Ключевые слова: атомная энергетика, лицензирование, государственный контроль, разрешения, надзор, проверки, безопасность атомной энергетики

Ссылка для цитирования: Маюров Н.П., Чугунов Г.С. Некоторые правовые вопросы государственного регулирования безопасности в атомной энергетике // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 50–56.

SOME LEGAL ISSUES OF STATE REGULATION OF SAFETY IN NUCLEAR ENERGY

✉ **Nikolai P. Mayurov.**

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

Saint-Petersburg, Russia.

Gleb S. Chugunov.

Saint-Petersburg university of management and economics technologies,

Saint Petersburg, Russia

✉ **mayurov2010@mail.ru**

Abstract. The undeniable benefits of nuclear energy border on its high potential danger, and therefore, the main task of the state is to ensure the safety of citizens of both its country and the whole world.

In this study, the authors of the article identify legal ways to regulate safety in nuclear energy and give them a scientific assessment. The authors of the study raised the question of the degree of disclosure of the term «state regulation of safety in nuclear energy» in legislative acts. An attempt has been made to answer the question of which state authorities control and manage safety in the nuclear power industry. The authors also consider the place of licenses and the licensing process among other legal ways of regulating safety in nuclear energy. In addition, the paper examines the statistics of safety offenses at nuclear power plants and draws conclusions about the relationship of these offenses with the measures taken.

As a result of the study, the authors came to the following conclusions: regulatory acts regulating activities in the field of the use of nuclear energy fully disclose and give an understanding that there is a state regulation of safety in nuclear energy; the main executive authority on safety issues is Rostekhnadzor; the main way of regulating safety in nuclear energy is the permissive method, expressed in the issuance of licenses and permits for activities in the field of the use of nuclear energy; the effectiveness of compliance with security requirements depends both on the quality of the inspections carried out and on the number of penalties imposed.

Keywords: nuclear power engineering, licensing, state control, permits, supervision, inspections, safety of nuclear power

For citation: Mayurov N.P., Chugunov G.S. Some legal issues of state regulation of safety in nuclear energy // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 50–56.

Атомная энергетика является одним из важнейших секторов экономики современной России. Однако неоспоримая польза атомной энергии граничит с негативными последствиями от ее неумелого использования – история знает достаточно яркие примеры, показывающие, к чему может привести неправильное и нерациональное использование данного ресурса. Именно поэтому сфера атомной энергетике нуждается в наиболее совершенном правовом контроле со стороны государства, который позволит сократить и свести к минимуму количество белых пятен в законодательной базе данной отрасли, что, в свою очередь, существенно повысит уровень безопасности при использовании атомной энергии.

Эффективный государственный менеджмент, расставление приоритетов при использовании атомной энергетике в пользу обеспечения безопасности напрямую влияет на снижение вероятности чрезвычайных ситуаций, аварий и бедствий.

В связи с вышеназванным, актуальность научной проблемы исследования и ее высокая практическая значимость, а также ограничения и недостаточная разработанность в науке обусловили выбор тематики данной научной статьи.

Изучение вопросов государственного регулирования безопасности не является распространенной проблематикой в исследованиях российских ученых-правоведов. В большинстве случаев данный вопрос затрагивается косвенным образом, не являясь основным предметом исследования. Часть работ имеет устаревший характер.

Следует заметить, что при отсутствии актуальных работ на данную тематику, все же можно отметить ряд исследований, которые предпринимают попытку восполнить пробел. Среди них выделяется ряд работ, например, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук К.К. Кожевникова «Эколого-правовое обеспечение ядерной безопасности объектов атомной энергетике». Также можно отметить диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук М.С. Колтышева «Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации», диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук С.А. Коврижкина «Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности».

Вместе с тем глубокие и всесторонние изменения в нормативной базе, произошедшие с момента написания исследования, делают ряд заключений вышеназванных авторов не актуальными и нуждающимися в существенной доработке.

Кроме того, несомненную ценность для изучения вопросов обеспечения и государственного регулирования безопасности в атомной энергетике представляет исследование Грищенко А.И. «Государственное регулирование атомной энергетикой: правовые проблемы». Имея ряд существенных преимуществ и ценных выводов, данная работа посвящена в большей степени изучению общих вопросов государственного регулирования атомной энергетикой. В свою очередь, вопросы обеспечения безопасности представлены в качестве одного из структурных составляющих исследования, что не позволяет относить данное исследование к работе, дающей комплексный анализ и в полной мере раскрывающей проблематику государственного обеспечения безопасности при использовании атомной энергии. Кроме того, стоит отметить, что некоторые выводы и тезисы автора нуждаются в доработке или переосмыслении.

В связи с вышеназванным, авторы считают, что настоящее исследование в полной мере соответствует требованиям актуальности и новизны, представляя научный интерес.

Государственное регулирование (англ. *stateregulation*) – целенаправленное воздействие государства на организацию определенной сферы жизнедеятельности общества путем издания законов и других нормативных правовых актов, определяющих предлагаемые государством правила деятельности в соответствующей сфере. Государственное регулирование предполагает, с одной стороны, формирование механизмов и стимулов определенной организации деятельности, а с другой – применение мер государственного принуждения к лицам, нарушающим требования, выраженные в правовых актах. Правовые акты в данном случае являются юридической формой, в которую облекаются различные методы и средства государственного воздействия. Эти методы и средства представляют собой сложную систему экономических, правовых, организационно-административных, социальных и других мероприятий [1].

Что касается правовой точки зрения вышеназванного определения, то законодатель его не дает либо называет государственное регулирование, но не раскрывает. В научной сфере деятельности имеют место разные дискуссии. Авторы согласны с утверждением Е.П. Губина, согласно которому «суть государственного регулирования состоит именно в деятельности государства в лице его органов, направленной на упорядочение отношений в рыночной экономике» [2].

Вопросу государственного регулирования безопасности в атомной энергетике посвящена гл. 5 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ФЗ № 170-ФЗ) [3]. Согласно ст. 23 ФЗ № 170-ФЗ, государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии предусматривает деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленную на организацию разработки, утверждение и введение в действие норм и правил в области использования атомной энергии; выдачу разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии; осуществление стандартизации в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, аккредитации, оценке соответствия; осуществление надзора за безопасностью; проведение экспертизы и проверок (инспекций), контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Следовательно, ст. 23 ФЗ № 170-ФЗ хоть и не содержит прямого определения термина «государственное регулирование», но, на взгляд авторов, раскрывает данное понятие в контексте регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Авторам представляется, что основной закон, регулирующий деятельность в области использования атомной энергетикой, достаточно полно раскрывает и дает понимание о том, что есть государственное регулирование безопасности в атомной энергетике.

Статьи 23, 25–27 ФЗ № 170-ФЗ дают ясное понимание того, каким именно образом и посредством чего будет реализовываться задача обеспечения безопасности, а именно с помощью: выдачи разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования

атомной энергии; периодической оценки безопасности ядерной установки, пункта хранения; выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемых работникам, объектам использования атомной энергии; осуществления стандартизации и выдачи аккредитаций. Исходя из вышеизложенного, следует, что основным методом, используемым государством при регулировании вопросов безопасности, является метод разрешения и допуска субъектов к осуществлению деятельности, то есть разрешительный метод, а также методы надзора и контроля за деятельностью субъектов в области использования атомной энергии.

Статья 23 ФЗ № 170-ФЗ устанавливает, что государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии предусматривает деятельность специально уполномоченных на то федеральных органов исполнительной власти.

Согласно п. 2 Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии», лицензирование деятельности в области использования атомной энергии осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами (Ростехнадзор), то есть одним из органов, осуществляющих государственное регулирование безопасности в атомной энергетике, является Ростехнадзор. Учитывая тот факт, что обеспечение безопасности в атомной энергетике осуществляется посредством разрешительного метода, а также с помощью надзора за деятельностью субъектов, то можно утверждать, что Ростехнадзор является основным органом исполнительной власти по вопросам обеспечения безопасности [4].

Согласно ФЗ № 170-ФЗ разрешением (лицензией) на право ведения работ в области использования атомной энергии понимается надлежаще оформленный документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности при условии обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ. Любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия разрешения (лицензии) на ее проведение.

Как отмечает Е.П. Губин: «Лицензия – это средство реализации экономической и правовой политики государства. В сфере лицензирования определяются, реализуются основные направления государственной политики в сфере экономики и предпринимательства» [2].

По мнению авторов, суть лицензирования состоит в выстраивании непосредственных барьеров и представляет своего рода ограничение предпринимательской деятельности. Ряд субъектов, желающих стать участниками правоотношений, так и не смогут получить доступ к осуществлению деятельности по тем или иным причинам. Зачастую такие причины носят формальный характер. В свою очередь, политика выстраивания рынка с определенным набором субъектов может привести к исключению из этого рынка многих неудобных организаций. Но, несомненно, важность и опасность сферы атомной энергетике допускает данный метод в качестве основного способа, позволяющего осуществлять государственное регулирование безопасности в атомной энергетике.

В соответствии со ст. 26 ФЗ № 170-ФЗ разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии выдаются органами государственного регулирования безопасности. Указанные разрешения (лицензии) выдаются эксплуатирующим организациям, а также организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии.

Таким образом, можно сделать вывод, что существуют несколько видов разрешительных документов для осуществления деятельности в атомной энергетике. Как утверждает А.И. Грищенко, «первый вид лицензий выдается на работы, представляющие непосредственную опасность для работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды. Второй вид лицензий выдается на работы и услуги, непосредственной опасности не представляющих, но оказывающих влияние на безопасность объектов использования атомной энергии, через такие важные их характеристики, как надежность и качество» [5].

Однако, согласно ст. 27 ФЗ № 170-ФЗ выполнение определенных видов деятельности в области использования атомной энергии осуществляется работниками объектов использования атомной энергии при наличии у них разрешений, выдаваемых органами государственного регулирования безопасности, то есть помимо выдачи лицензий юридическим лицам на осуществление деятельности при использовании атомной энергии, Ростехнадзор осуществляет выдачу разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии самим работникам объектов использования атомной энергии. Следовательно, можно дополнить высказанную А.И. Грищенко позицию, указав, что третьим элементом в системе разрешительных документов являются разрешения на право ведения работ работниками объектов использования атомной энергии, которые хоть и не являются лицензиями, но по своей сути выполняют аналогичную им функцию.

Кроме выдачи лицензий на право осуществления деятельности, Ростехнадзор осуществляет контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов в области использования атомной энергии. По результатам проведенного анализа Годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2019 и 2020 г. можно отметить следующее:

В результате осуществления постоянного надзора за деятельностью АЭС, количество нарушений на АЭС было снижено со 186 до 100 за период с 2016 по 2019 г. В 2020 г. произошло снижение до 87. В то же время количество проведенных мероприятий по контролю было увеличено с 3 444 до 3 697 за период с 2016 по 2019 г. В 2020 г. можно наблюдать небольшое снижение до 3 540. В свою очередь количество штрафов, наложенных на юридических лиц, возросло с 900 до 1 400 за период с 2016 по 2019 г. После чего в 2020 г. произошло очередное снижение до 550.

Исходя из вышеизложенного, следует, что увеличение количества мероприятий по контролю и увеличение количества административных наказаний приводит к уменьшению количества правонарушений. На взгляд авторов, снижение количества проверочных мероприятий и наложенных штрафов в 2020 г. необходимо связывать с жесткими мерами самоизоляции в условиях коронавирусной инфекции (COVID-19).

Вопросам контроля за безопасностью посвящены отдельные инспекционные проверки. В частности по результатам опубликованных данных можно отметить следующую динамику среди внеплановых и плановых проверок безопасности:

За 2016 г. была проведена одна внеплановая проверка и выявлено одно нарушение. Уже в 2017 г. было проведено три внеплановых проверки, выявлено восемь нарушений. В 2018 г. – три проверки, три нарушения. В 2019 г. – две проверки, нарушений не выявлено, сумма штрафов также равнялась 0. В свою очередь в 2020 г. при том же количестве проверок, что и в 2019 г., произошло резкое увеличение нарушений – пять. Отсюда можно предположить, что количество внеплановых проверок вопросов безопасности положительным образом влияет на снижение количества правонарушений.

Однако данная закономерность не проявляется при анализе плановых проверок безопасности. Так, из проведенного анализа годовых отчетов видно, что за 2016 г. проведено две проверки, выявлено 74 нарушения; за 2017 г. – три проверки, 40 нарушений; за 2018 г. – три проверки, 72 нарушения; за 2019 г. – три проверки, 89 нарушений; за 2020 г. – три проверки, 130 нарушений. Таким образом, видно, что «эффективность плановых проверок, организованных центральным аппаратом Ростехнадзора, по сравнению с 2018 г. выросла. При том же количестве плановых проверок возросло количество выявленных нарушений (с 72 до 89), сумма наложенных штрафов (со 163 до 905 тыс. руб.)» [6, 7].

Вместе с тем следует заметить, что увеличение количества правонарушений связано не только с увеличением эффективности проверок, но и с тем фактом, что за 2017 г. и 2018 г. наряду с увеличением количества правонарушений произошло резкое снижение количества и суммы штрафов, применяемых как к юридическим, так и к должностным лицам, по сравнению с 2016 г. Так, в 2016 г. за 74 нарушения было наложено штрафов на общую сумму 420 тыс. руб. В 2017 г. произошло резкое снижение количества нарушений – 40,

вместе с тем уменьшилась и сумма штрафных санкций – 100 тыс. руб. В 2018 г. произошло резкое увеличение правонарушений – 72, однако сумма штрафных санкций практически не возросла по сравнению с 2017 г. – 163 тыс. руб. В то время как в 2016 г. за то же количество нарушений на правонарушителей было наложено 420 тыс. руб. После подобного лояльного отношения произошел резкий подъем правонарушений в 2019 г. – 89. Однако в данной ситуации Ростехнадзором было наложено штрафов на общую сумму 905 тыс. руб. За 2020 г. также произошло увеличение проверок до 130, сумма штрафов увеличилась до 965 тыс. руб. Отсюда можно предположить, что эффективная деятельность контролирующих организаций за деятельностью субъектов в области использования атомной энергии в последующем положительно скажется на снижении количества правонарушений.

В свою очередь, по результатам отчета можно выделить следующие, наиболее часто встречающиеся, нарушения: несоответствие отчета по обоснованию безопасности (ООБ АС) реальному состоянию энергоблока; эксплуатация отдельных видов оборудования и систем осуществляется с нарушением регламентов и инструкций; не обеспечивается выполнение программ обеспечения качества при эксплуатации АЭС в части управления документацией; на АЭС применяется (установлена) импортная продукция, не прошедшая оценку соответствия в форме решения о применении [6, 7].

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что государственное регулирование безопасности в атомной энергетике осуществляется с помощью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами, которая, в свою очередь, применяет в своей деятельности как разрешительный метод, выраженный в выдаче лицензий и разрешений, так и метод контроля и надзора за деятельностью субъектов в атомной энергетике. Эффективность соблюдения требований безопасности зависит как от качества проводимых проверок, так и от количества наложенных штрафных санкций.

Список источников

1. Тарановский Ф.В. Энциклопедия права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по юрид. специальностям. 3-е изд. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2001. 552 с.
2. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 316 с.
3. Об использовании атомной энергии: Федер. закон от 21 нояб. 1995 г. № 170-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 7. Ст. 808; 2021. № 18. Ст. 3066.
4. О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии: постановление Правительства Рос. Федерации от 29 марта 2013 г. № 280 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. II). Ст. 7207; 2016. № 49. Ст. 6915.
5. Грищенко А.И. Государственное регулирование атомной энергетикой: правовые проблемы // Энергетика и право / под ред. П.Г. Лахно. М.: Изд. группа «Юрист», 2008. С. 304–321.
6. Отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2019 году. URL: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 07.10.2021).
7. Отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2020 году. URL: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 07.10.2021).

References

1. Taranovskij F.V. Enciklopediya prava: ucheb. posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchihnya po yurid. special'nostyam. 3-e izd. SPb.: S.-Peterb. un-t MVD Rossii, 2001. 552 s.
2. Gubin E.P. Gosudarstvennoe regulirovanie rynochnoj ekonomiki i predprinimatel'stva: pravovye problemy: monografiya. M.: Norma: INFRA-M, 2017. 316 s.

3. Ob ispol'zovanii atomnoj energii: Feder. zakon ot 21 noyab. 1995 g. № 170-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1997. № 7. St. 808; 2021. № 18. St. 3066.

4. O licenzirovanii deyatel'nosti v oblasti ispol'zovaniya atomnoj energii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 29 marta 2013 g. № 280 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2013. № 52 (ch. II). St. 7207; 2016. № 49. St. 6915.

5. Grishchenko A.I. Gosudarstvennoe regulirovanie atomnoj energetikoj: pravovye problemy // Energetika i pravo / pod red. P.G. Lahno. M.: Izd. gruppa «Yurist», 2008. S. 304–321.

6. Otchet o deyatel'nosti Federal'noj sluzhby po ekologicheskomu, tekhnologicheskomu i atomnomu nadzoru v 2019 godu. URL: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (data obrashcheniya: 07.10.2021).

7. Otchet o deyatel'nosti Federal'noj sluzhby po ekologicheskomu, tekhnologicheskomu i atomnomu nadzoru v 2020 godu. URL: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (data obrashcheniya: 07.10.2021).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 17.01.2022

Принята к публикации: 24.01.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 17.01.2022

Accepted for publication: 24.01.2022

Информация об авторах:

Николай Петрович Маюров, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, профессор, e-mail: mayurov2010@mail.ru

Глеб Сергеевич Чугунов, аспирант кафедры административного права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики (190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44 А), e-mail: chugunow.gleb@yandex.ru

Information about the authors:

Nikolay P. Mayurov, 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, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), doctor of law, professor, e-mail: mayurov2010@mail.ru

Gleb S. Chugunov, postgraduate student of the department of administrative law and process of Saint-Petersburg university of management and economics technologies (190103, St. Petersburg, Lermontovsky Ave., 44 A), e-mail: chugunow.gleb@yandex.ru

УДК 614.841

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ

✉ Виктор Михайлович Шеншин;

Виктория Алексеевна Кириленко.

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

Александр Сергеевич Сивец.

Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии,

Санкт-Петербург, Россия

✉ vitya-shen@mail.ru

Аннотация. Отмечается, что действующая правовая политика в области предупреждения и предотвращения природных пожаров недостаточно эффективна. На основании анализа статистических данных делается вывод о том, что ежегодно количество природных пожаров увеличивается, вследствие чего лесному фонду Российской Федерации наносится значительный ущерб, тем самым создается угроза национальной безопасности, ухудшается экологическая обстановка в мире. Рассматриваются пути решения указанной проблемы, предлагаются изменения в законодательство Российской Федерации в области тушения лесных пожаров.

Ключевые слова: лесные пожары, пожарная безопасность, природные пожары

Ссылка для цитирования: Шеншин В.М., Кириленко В.А., Сивец А.С. Осуществление законодательного регулирования обеспечения пожарной безопасности в лесах // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 57–63.

IMPLEMENTATION OF LEGISLATIVE REGULATION OF FIRE SAFETY IN FORESTS

✉ Viktor M. Shenshin; Viktoria A. Kirilenko.

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

Saint-Petersburg, Russia.

Alexander S. Sivets.

Saint-Petersburg named after V.B. Bobkov branch of the Russian customs academy,

Saint-Petersburg, Russia

✉ vitya-shen@mail.ru

Abstract. It is noted that the current legal policy in the field of prevention and prevention of wildfires is not effective enough. Based on the analysis of statistical data, it is concluded that the number of wildfires increases annually, as a result of which significant damage is inflicted on the forest fund of the Russian Federation, a threat to national security is created, and the environmental situation in the world is deteriorating. The ways of solving the problem under consideration are considered, amendments to the legislation of the Russian Federation in the field of extinguishing forest fires are proposed.

Keywords: forestfires, firesafety, wildfires

For citation: Shenshin V.M., Kirilenko V.A., Sivets A.S. Implementation of legislative regulation of fire safety in forests // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 57–63.

Ежегодно на территории Российской Федерации фиксируется значительное количество природных пожаров. Так, по итогам 2020 г. пораженная пожарами площадь составила свыше 9 млн 267 тыс. га, произошло 25 крупных природных пожаров, что на 316,6 % больше, чем в 2019 г. [1].

Статистические данные наглядно показывают, что действующая система органов по предупреждению и предотвращению природных пожаров не может в полной мере справиться с возложенными на них обязанностями и нуждается в совершенствовании.

Отметим, что ландшафтный (природный) пожар – это неконтролируемый процесс горения, стихийно возникающий и распространяющийся в природной среде, охватывающий различные компоненты природного ландшафта [2].

Опасную разновидность ландшафтного пожара представляет лесной пожар, под которым понимается спровоцированный в результате природного или человеческого фактора быстро распространяющийся на большое расстояние неконтролируемый огонь, охватывающий лесные насаждения. Следует учитывать, что большинство лесных пожаров (около 80 %) имеет антропогенный характер [3], следовательно, надзор за деятельностью граждан и организаций необходимо повысить.

Причиненный пожарами ущерб наносит существенный вред. Это выражается в том, что лесной пожар способствует гибели животных и людей, разрушает экосистему, увеличивает выбросы парниковых газов. В совокупности данные последствия приводят к экономическим потерям в Российской Федерации, а также к ухудшению экологической обстановки в мире. Существующая система борьбы с лесными пожарами не способствует уменьшению пораженной площади, а также снижению причиняемого ими вреда. Поэтому в работе подробно исследовано законодательство в области обеспечения пожарной безопасности в лесах, а также предложены варианты устранения выявленных недостатков в целях улучшения эффективности борьбы с лесными пожарами, а также минимизации причиняемого ими ущерба.

Необходимо обратить внимание на наличие п. 8.1 в Правилах тушения лесных пожаров: «Прекращение, приостановка работ по тушению лесного пожара в зоне контроля лесных пожаров при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен, осуществляется на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации» [4].

Многие пожары, возникающие в труднодоступных местах, на достаточном расстоянии от поселений людей изначально имеют небольшой масштаб и не несут особой угрозы. Органы, ответственные за ликвидацию пожаров, пользуясь п. 8.1. Правил тушения лесных пожаров, не принимают достаточных мер для ликвидации образовавшегося лесного пожара в целях сохранения бюджета, предполагая, что он не нанесет особого вреда и затухнет сам собой. В большинстве случаев вследствие различных внешних факторов, например, недостаточного количества осадков, сильного ветра, пожар начинает быстро распространяться, что приводит к увеличению площади поражения и причиненного экологического вреда. В результате теряется время, за которое данный лесной пожар мог бы быть ликвидирован меньшими силами и с меньшими экономическими затратами, вследствие чего увеличиваются экономические потери. В таком случае отказ от тушения пожара должен рассматриваться как экологическое преступление. Так, в 2017 г. Федеральное агентство лесного хозяйства подвело итоги пожароопасного сезона. В результате работы по тушению пожаров проводились только на 1 356 610 га, когда общая площадь лесных пожаров составила 4 628 355 га [5]. Ввиду существования п. 8.1 Правил тушения лесных пожаров, региональными Комиссиями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности были приняты решения о нетушении или приостановке тушения лесных пожаров. В результате чего площадь, пройденная огнем, составила 3 271 745 га. В свою очередь, это привело к значительному экологическому ущербу в виде снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохраных и других средообразующих функций леса, загрязнения воздушной среды продуктами горения и пр. [5].

О нецелесообразности существования п. 8.1 также упоминает в своей работе Р.Р. Атаманов: «Решение об отказе от тушения базируется без учета социальных интересов человека. Интерес человека такой, чтобы ситуация, когда окружающая среда становится опасной или непригодной для нормальной жизнедеятельности, не возникала. Соответственно орган государственной власти субъекта, вынося подобное решение, осознает вероятность дальнейшего распространения огня, вплоть до его выхода за пределы зоны контроля и превышения предельно допустимой концентрации химических веществ» [6].

Отказ от тушения лесных пожаров приводит к наступлению неблагоприятных последствий, особенно экологического характера. Экологические преступления многосторонне воздействуют на состояние национальной безопасности России [7–9], поэтому решение данной проблемы видится в нескольких вариантах:

1) исключение п. 8.1 из Правил тушения лесных пожаров. У региональных комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности не будет закрепленного законодателем права принимать решение о том, чтобы не тушить или приостанавливать тушение лесных пожаров;

2) дополнение ст. 53⁴ Лесного кодекса Российской Федерации (ЛК РФ) ч. 4. «Прекращение, приостановка работ по тушению лесного пожара на территории Российской Федерации не допускается». Указанное обстоятельство исключает возможность комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности прекращать, приостанавливать тушение и, как следствие, уменьшается площадь, пройденная огнем, наносимый лесными пожарами вред;

3) добавление в п. 3 Правил тушения лесных пожаров следующего предложения: «Выполнение работ по тушению лесных пожаров должно осуществляться в обязательном порядке».

Необходимо упомянуть и о проблеме добросовестного соблюдения ответственным лицом (представителем организации, органом местного самоуправления, органом государственной власти субъектов Российской Федерации, государственной власти Российской Федерации, уполномоченным по осуществлению мер пожарной безопасности в лесах и тушению лесных пожаров) требований пожарной безопасности.

Об актуальности данной проблемы свидетельствует судебная практика. Так, решением Арбитражного суда Курганской области от 24 мая 2021 г. по делу № а34-11655/2019 по иску Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области к ООО «РегионСтройКомплект» о взыскании 163 677 руб. 51 коп. иск был удовлетворен. В квартале 93 Илецкого МУ Старопросветского лесничества произошел лесной пожар в результате несоблюдения ответчиком требований пожарной безопасности, а именно: установка линейных объектов вблизи лесных насаждений [10].

Ещё одним примером легкомысленного и небрежного отношения ответственного лица к своим обязанностям является решение Нижнеилимского районного суда Иркутской области от 10 августа 2017 г. № 2А-825/2017. Были подтверждены доводы природоохранного прокурора о признании бездействия при тушении лесных пожаров Областного государственного автономного учреждения «Игирминский лесхоз» незаконным. Ответчик нарушил требования, предусмотренные Правилами тушения, о необходимости круглосуточного тушения действующего лесного пожара до момента ликвидации, в том числе в темное время суток с использованием искусственного освещения, так как не обеспечил искусственное освещение в ночное время, позволяющее ликвидировать пожар [11].

Наиболее действенное решение данной проблемы предлагает М.Ю. Бабушкин: внести изменения в ст. 8.32 Кодекса об административных правонарушениях и ст.ст. 168, 219 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на усиление ответственности за лесные пожары, что позволит уменьшить количество пожаров в лесах, снизить в результате размер ущерба лесным насаждениям и повысить в целом качество и эффективность законодательного регулирования функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [12].

Согласно законодательству Российской Федерации обеспечение пожарной безопасности в лесах, а также их тушение не входит в компетенцию МЧС России, о чем прямо указано в ст. 22¹ Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»: «При тушении лесных пожаров функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области лесных отношений» [2].

В гл. 9 ЛК РФ закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений:

– органы государственной власти Российской Федерации осуществляют меры пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения [13];

– органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения [13], и в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в их собственности [13];

– органы местного самоуправления организуют осуществление мер пожарной безопасности в лесах [13].

Стоит отметить, что согласно ст. 83 ЛК РФ Российская Федерация может передавать осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации [10], в случае такой передачи все обязанности и вся ответственность по обеспечению пожарной безопасности лесов ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ЛК РФ и в постановлении Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» (постановление № 1614) под мерами пожарной безопасности понимается предупреждение, мониторинг пожарной опасности, разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров, иные меры [14].

За обеспечение пожарной безопасности в лесах лесного фонда, землях обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий отвечают разные органы управления и организации (органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов, органы местного самоуправления), их деятельность также регулируется различными нормативными правовыми актами (постановление № 1614, Приказ Рослесхоза от 19 декабря 1997 г. № 167 «Об утверждении положения о пожарно-химических станциях» и др.), координация между ними практически отсутствует.

Меры борьбы либо недостаточно полно раскрыты законодателем, либо разбросаны по различным нормативным правовым актам, регулирующим охрану и защиту лесного фонда Российской Федерации от пожаров, что вызывает сложности для эффективного исполнения полномочий ответственных лиц, в результате чего происходит недостаточная защита лесов, нарушение законодательства, «стихийная» и «лоскутная» разработка законодательства представляется малоэффективной мерой в деле профилактики, борьбы и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций [15].

В связи с этим назрела необходимость создания единой системы, обеспечивающей предупреждение и ликвидацию лесных пожаров, а также общего нормативного акта, регулирующего данную деятельность. Идею создания единого регулирования деятельности в области обеспечения пожарной безопасности в лесах также поддерживают в своих работах такие авторы, как:

Титова Е.А., которая отмечает, что: «в настоящее время имеет место множественность и разрозненность нормативных правовых актов, и назрела необходимость систематизации законодательства в сфере пожарной безопасности. В целях совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере пожарной безопасности предлагается

создание единого акта кодификации в этой сфере, а именно пожарного кодекса в пяти частях. Кодекс будет узкопрофильным, и его издание будет способствовать решению имеющихся пробелов в праве» [16];

Шпаковский Ю.Г., который полагает, что: «необходимо дальнейшее совершенствование законодательных и управленческих механизмов в целях эффективного предотвращения лесных пожаров, которые, прежде всего, будут направлены: на усиление контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, в том числе при выполнении функций охраны, защиты и воспроизводства лесов, осуществлении пожарного надзора; на обеспечение субъектами Российской Федерации своевременной разработки и утверждения планов тушения лесных пожаров, а также сводных планов тушения на территории субъекта Российской Федерации, на четкое определение порядка осуществления авиационных работ по охране лесов от пожаров» [17].

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) концепция пожарной безопасности лесов нуждается в корректировке содержащихся в них норм в соответствии с новыми реалиями и правоприменительной практикой. Рекомендуется внести изменения, направленные на устранение или изменение положений, представляющих угрозу национальной безопасности, одним из которых является п. 8.1 Правил тушения лесных пожаров;

2) в целях координации деятельности по предупреждению и борьбе с лесными пожарами предлагается:

– создание Единой системы по борьбе с природными пожарами на всей территории Российской Федерации независимо от категории и принадлежности земель лесного фонда, которая будет включать в себя единый мониторинг за состоянием леса;

– издание нормативного правового акта, в котором будет закреплён перечень органов, осуществляющих предупреждение и ликвидацию лесных пожаров, будут четко и точно регламентированы и разграничены полномочия данных органов, прописаны их обязанности.

Руководство данной системы рекомендуется возложить на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Список источников

1. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году: Гос. доклад. М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. 264 с.

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

3. Природные пожары. URL: <https://45.mchs.gov.ru/deyatelnost/poleznaya-informaciya/rekomendacii-naseleniyu/chs-prirodnogo-haraktera/prirodnye-pozhary> (дата обращения: 10.02.2022).

4. 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).

5. Предварительные итоги пожароопасного сезона 2017 года // ФБУ «Авиалесоохрана». URL: <https://aviales.ru/porup.aspx?news=4155> (дата обращения: 10.02.2022).

6. Атаманов Р.Р. Актуальные проблемы зон контроля лесных пожаров на примере лесных пожаров в Сибири летом 2019 года // Актуальные вопросы публичного права: сб. трудов XVIII Всерос. науч. конф. молодых ученых и студентов. Екатеринбург: Уральский гос. юрид. ун-т, 2019. С. 164–167.

7. Шеншин В.М. Уголовно-экологическая политика как неологизм российского общества // Уголовное законодательство: вчера, сегодня, завтра (памяти профессора С.Ф. Кравцова): материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2017. С. 200–204.

8. Бабушкин М.Ю. Латентность преступлений в сфере пожарной безопасности как следствие недостатков правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных

бедствий // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. СПб., 2016. С. 137–139.

9. О проекте пожарной реформы в России А.Д. Шереметева / А.А. Смирнова [и др.] // Пожаровзрывобезопасность. 2020. Т. 29. № 4. С. 6–14.

10. Приговор Сретенского районного суда Забайкальского края от 15 сент. 2020 г. № 1-123/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vEWB582Fq9bC/> (дата обращения: 10.02.2022).

11. Решение Нижнеилимского районного суда Иркутской области от 10 авг. 2017 г. № 2А-825/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/2CGUdd3SSxVd/> (дата обращения: 10.02.2022).

12. Бабушкин М.Ю., Немченко С.Б., Шеншин В.М. Усиление уголовной ответственности за лесные пожары как мера укрепления национальной безопасности // Военно-юридический журнал. 2021. № 8. С. 12–16.

13. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

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

15. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.

16. Титова Е.А. Пожарный кодекс как средство систематизации законодательства в сфере пожарной безопасности // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 3. С. 80–85.

17. Шпаковский Ю.Г. Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex russica (Русский закон). 2018. № 1. С. 43–56.

References

1. O sostoyanii zashchity naseleniya i territorij Rossijskoj Federacii ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera v 2020 godu: Gos. doklad. M.: MCHS Rossii. FGBU VNII GOCHS (FC), 2021. 264 s.

2. O pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 69-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35. St. 3649.

3. Prirodnye pozhary. URL: <https://45.mchs.gov.ru/deyatelnost/poleznaya-informaciya/rekomendacii-naseleniyu/chs-prirodnogo-haraktera/prirodnye-pozhary> (data obrashcheniya: 10.02.2022).

4. Ob utverzhenii Pravil tusheniya lesnyh pozharov: prikaz Min. prirodnyh resursov i ekologii Ros. Federacii ot 8 iyulya 2014 g. № 313 // Ros. gaz. 2014. 15 avg. № 184(6456).

5. Predvaritel'nye itogi pozharoopasnogo sezona 2017 goda // FBU «Avialesoohrana». URL: <https://aviales.ru/popup.aspx?news=4155> (data obrashcheniya: 10.02.2022).

6. Atamanov R.R. Aktual'nye problemy zon kontrolya lesnyh pozharov na primere lesnyh pozharov v Sibiri letom 2019 goda // Aktual'nye voprosy publicnogo prava: sb. trudov XVIII Vseros. nauch. konf. molodyh uchenyh i studentov. Ekaterinburg: Ural'skij gos. yurid. un-t, 2019. S. 164–167.

7. Shenshin V.M. Ugolovno-ekologicheskaya politika kak neologizm rossijskogo obshchestva // Ugolovnoe zakonodatel'stvo: vchera, segodnya, zavtra (pamyati professora S.F. Kravcova): materialy ezhegodnoj Vseros. nauch.-prakt. konf. SPb.: S.-Peterb. un-t MVD Rossii, 2017. S. 200–204.

8. Babushkin M.Yu. Latentnost' prestuplenij v sfere pozharnoj bezopasnosti kak sledstvie nedostatkov pravovoj politiki v sfere obespecheniya pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij // Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij: materialy kruglogo stola / pod obshch. red. E.N. Chizhikova, A.V. Mal'ko, S.B. Nemchenko; sost. A.A. Smirnova, N.I. Utkin. SPb., 2016. S. 137–139.

9. О проекте пожарной реформы в России A.D. Sheremeteva / A.A. Smirnova [i dr.] // *Pozharovzryvobezопасnost'*. 2020. Т. 29. № 4. С. 6–14.
10. Prigovor Sretenskogo rajonnogo suda Zabajkal'skogo kraja ot 15 sent. 2020 g. № 1-123/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vEWB582Fq9bC/> (data obrashcheniya: 10.02.2022).
11. Reshenie Nizhneilimskogo rajonnogo suda Irkutskoj oblasti ot 10 avg. 2017 g. № 2A-825/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/2CGUdd3SSxVd/> (data obrashcheniya: 10.02.2022).
12. Babushkin M.Yu., Nemchenko S.B., Shenshin V.M. Usilenie ugolovnoj otvetstvennosti za lesnye požary kak mera ukrepleniya nacional'noj bezопасnosti // *Voенно-yuridicheskij zhurnal*. 2021. № 8. С. 12–16.
13. Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 4 dek. 2006 g. № 200-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2006. № 50. Ст. 5278.
14. Ob utverzhdenii Pravil požarnoj bezопасnosti v lesah: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 7 okt. 2020 g. № 1614. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
15. Mal'ko A.V., Nemchenko S.B., Smirnova A.A. Pravovaya politika v sfere obespecheniya požarnoj bezопасnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij (obzor materialov kruglogo stola) // *Gosudarstvo i pravo*. 2015. № 5. С. 118–125.
16. Titova E.A. Požarnyj kodeks kak sredstvo sistematizacii zakonodatel'stva v sfere požarnoj bezопасnosti // *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2016. № 3. С. 80–85.
17. Shpakovskij Yu.G. Sovremennye problemy pravovogo regulirovaniya ohrany lesov ot požarov // *Lex russica (Russkij zakon)*. 2018. № 1. С. 43–56.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 03.11.2021

Принята к публикации: 10.02.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 03.11.2021

Accepted for publication: 10.02.2022

Информация об авторах:

Виктор Михайлович Шеншин, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов, e-mail: vitya-shen@mail.ru

Виктория Алексеевна Кириленко, студентка Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: kiva.666@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8278-5950>

Александр Сергеевич Сивец, студент Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии (192241, Санкт-Петербург, ул. Софийская, д. 52, лит. А), e-mail: asivets23@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6424-662X>

Information about the authors:

Viktor M. Shenshin, associate 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, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), candidate of law, associate professor, member of the National association of administrativists, e-mail: vitya-shen@mail.ru

Victoria A. Kirilenko, student of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), e-mail: kiva.666@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8278-5950>

Alexander S. Sivets, student of Saint-Petersburg of V.B. Bobkov branch of the Russian customs academy (192241, St. Petersburg, Sofiyskaya str., 52, lit. A), e-mail: asivets23@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6424-662X>

УДК 347.9

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

✉ Александр Викторович Петренко.

Ростовский государственный медицинский университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

✉ fides333@mail.ru

Аннотация. В ходе исследования был проведен сравнительный анализ дефиниций коррупции, автор отметил основные средства антикоррупционной политики, например, разработку для государственных служащих специального курса по антикоррупционной политике. Реализации национальных приоритетов способствует эффективная антикоррупционная политика, которая выступает значимым направлением государственной политики в области обеспечения безопасности и устойчивого развития Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные приоритеты, антикоррупционная деятельность, антикоррупционная политика, коррупция, меры противодействия коррупции, качество законодательства, средства противодействия

Ссылка для цитирования: Петренко А.В. Антикоррупционная политика как направление государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 64–69.

ANTI-CORRUPTION POLICY AS A DIRECTION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ENSURING NATIONAL SECURITY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

✉ Alexander V. Petrenko.

Rostov State medical university, Rostov-on-Don, Russia

✉ fides333@mail.ru

Abstract. In the course of the study, a comparative analysis of the definitions of corruption was carried out, the author noted the main means of anti-corruption policy, for example, the development of a special course on anti-corruption policy for civil servants. The implementation of national priorities is facilitated by an effective anti-corruption policy, which is an important direction of state policy in the field of ensuring the security and sustainable development of the Russian Federation.

Keywords: national security, national priorities, anti-corruption activities, anti-corruption policy, corruption, anti-corruption measures, quality of legislation, means of counteraction

For citation: Petrenko A.V. Anti-corruption policy as a direction of state policy in the field of ensuring national security and sustainable development of the Russian Federation // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 64–69.

Современный мир переживает период трансформации. Отметим, что ни одно другое событие в новейшей мировой истории не изменило нашу жизнь так же фундаментально, как пандемия Covid-19. В одночасье все претерпело кардинальные перемены. Государства в мире были заблокированы, население перешло в режим гибернации. Многие сложившиеся и устоявшиеся процессы подверглись изменениям. Меняется система контроля за социальными процессами и сама система управления, что вызвано, в том числе и цифровизацией ряда сторон общества. Поэтому в таких переменных условиях актуальным является вопрос обеспечения национальной безопасности России.

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022

Под национальной безопасностью понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан, достойное качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны [1].

В июле 2021 г. Президент России Владимир Путин подписал Указ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (Указ № 400). В данном документе отражены основные направления деятельности государства, которые позволят развиваться национальным интересам Российской Федерации, а также стратегические национальные приоритеты, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу [1].

В числе таких приоритетов указывается сохранение народа России и развитие потенциала человека, повышение благосостояния и здоровья граждан, качества их жизни. Кроме того, к ним относят укрепление законности, искоренение коррупции.

На фоне возникающих в текущих условиях проблем в экономической сфере и при социальном обеспечении растет потребность населения в повышении эффективности государственного управления, обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении свободной от nepотизма кадровой политики в органах государственной и муниципальной власти, организациях с государственным участием.

Для полноценной реализации указанных выше приоритетов необходима эффективная антикоррупционная политика. Под антикоррупционной политикой будем понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма противодействия коррупции для достижения таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка.

Определим, что такое коррупция. В российской правовой доктрине вопрос о понятии коррупции относится к числу дискуссионных. Основное различие заключается в объеме трактовки указанной категории. Так, А.И. Долгова и С.В. Ванюшкин под коррупцией понимают «социальное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных и иных служащих, и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [2].

Авторы, придерживающиеся широкого понимания коррупции, обращаются к фактам любого корыстного поведения должностного лица, не ограничиваясь преступной сделкой между публичным служащим и частным лицом. По мнению Г.Н. Борзенкова, коррупция предполагает «разложение управленческого аппарата, основанное на использовании чиновниками своего служебного положения в корыстных целях». Комиссаров В.С. считает, что коррупция – это «использование субъектом управления своих властных полномочий вопреки интересам службы из личной заинтересованности» [3].

Специалисты международных организаций определяют коррупцию как злоупотребление вверенными полномочиями в целях личной выгоды. В зависимости от количества затраченных средств и сектора, где происходит это явление, коррупцию условно можно разделить на следующие виды: политическую, «большую» (*grand corruption*) и «малую» (*petty corruption*).

Под «малой» коррупцией понимают злоупотребление вверенными полномочиями должностными лицами, которые повседневно взаимодействуют в своей работе с гражданами, стремящимися получить основные товары и услуги, в таких местах как школы, больницы, полицейские участки и другие учреждения.

В Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. должностные лица включают не только государственных служащих, но и любое лицо, занимающее какое-либо

положение в исполнительной власти, административном или судебном органе, на постоянной или временной основе, избранное или невыборное, с оплачиваемым или не оплачиваемым трудом [4].

На взгляд автора, наиболее актуальным является определение, данное законодателем в Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Законодатель рассматривает коррупцию как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [5]. Данное определение сосредоточено в первую очередь на материальной составляющей.

Таким образом, определив понятие коррупции, можно сформулировать основные рекомендации по повышению эффективности антикоррупционной политики. На взгляд автора, необходимо научное обоснование стратегии правового развития на длительную перспективу, разработка среднесрочных и краткосрочных программ по борьбе с коррупционными проявлениями.

Кроме того, требуется изучение психолого-правовых аспектов противодействия коррупции, что позволит повысить эффективность реализации мер по противодействию коррупции и предупреждать ее возникновение [6].

Одним из действенных средств такой профилактики является антикоррупционная пропаганда – проведение специализированных мероприятий, цель которых – воспитать в государственных служащих и гражданах негативное отношение к проявлениям коррупции. В рамках такой пропаганды необходимо использовать ресурсы современных средств массовой информации. Необходимо разработать и сделать обязательным для всех государственных служащих специальный курс по антикоррупционной политике [7]. Сотрудникам государственного аппарата необходимо донести, что коррупция – это явление не новое, она всегда имела негативное влияние на развитие государства, но сейчас в контексте новых вызовов современности это явление несет реальную угрозу национальной безопасности.

Введение указанного выше курса в систему как государственной, так и муниципальной службы может позволить достичь определенных приоритетов государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации. Так, это может касаться повышения благосостояния граждан, что можно рассмотреть на примере системы здравоохранения. На сегодняшний день в этой сфере активно используется институт государственного и муниципального частного партнерства. Это позволяет государству обеспечить доступную медицинскую помощь для граждан, высокие темпы развития инфраструктуры, а бизнес получает гарантии возвратности своих вложений и определённую доходность, ведь все обязательства фиксируется письменно. Частные партнеры могут вернуть часть средств, например, за счет обязательного медицинского страхования.

Важно отметить, что с 1 января 2012 г. потоки средств в системе обязательного медицинского страхования распределяются по новой, отличной от ранее существующей, модели. С того времени все взносы из территориальных фондов и региональных бюджетов поступают непосредственно в федеральный фонд обязательного медицинского страхования, который в дальнейшем на основании нормативного распределения направляет средства в регионы. Таким образом, федеральный фонд обязательного медицинского страхования получил полный контроль за уплатой взносов и их распределением.

Одна из основных идей – это эффективное расходование государственных средств, поскольку медицинская организация получает средства в соответствии с объемами, спецификой и сложностью осуществляемой деятельности и медицинской помощи, а также

с учетом достигаемых ими результатов. Медицинская организация, выступая в правовом поле как самостоятельный хозяйствующий субъект, может распределять заработанные деньги без дополнительных нормативных ограничений, планировать соответствующие статьи расходов.

Отметим, что такое изменение потоков финансирования медицинских организаций, в частности, и системы здравоохранения в целом, в итоге привело к созданию громоздкой системы финансовых взаимодействий федерации с субъектами. Сложившаяся модель способствует недобросовестному поведению ряда лиц, что может послужить причиной определённых коррупционных схем.

Следовательно, модель взаимодействия государства и бизнеса, указанная выше, а также справедливое распределение финансов, могут работать эффективно лишь при полном доверии и соблюдении всех правовых норм. На пути успешной реализации медицинских проектов в рамках государственного и муниципального частного партнерства стоит коррупция. Если бизнес-партнеры не смогут доверять государственным представителям, если поставленные задачи будут реализовываться не по принципу «делает лучший», а исходя из иных аспектов, то вся положительная динамика государственного и муниципального частного партнерства будет нивелирована. Следовательно, уровень здравоохранения, в частности, и социального благополучия граждан в общем, является приоритетом государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, не будет повышаться. Поэтому предложенные средства антикоррупционной политики требуют полной реализации.

Отдельного внимания заслуживает антикоррупционная политика в контексте противодействия терроризму, что играет важную роль в обеспечении безопасности российского государства. Терроризм как социальное явление – это один из методов (наиболее деструктивный и опасный) донесения политических и иных групповых взглядов до сведения всего общества.

Согласно ряду исследований, среди источников финансирования террористической деятельности выделяют добровольную передачу физическими лицами собственных средств представителям террористических и сепаратистских организаций; обеспечение финансовой безопасности террористических группировок лицами, использующими свое служебное положение; требование финансовой помощи от юридических лиц со стороны тех лиц, которые используют свое служебное положение и др. [8].

Таким образом, чтобы предотвратить хотя бы частично финансирование террористических организаций необходимо усилить контроль за переводом денежных средств, прописать на законодательном уровне четкие требования к регистрации благотворительных и иных некоммерческих организаций, особенно иностранных и/или учрежденных нерезидентами, степень государственного контроля за их деятельностью.

Указанные законодательные изменения, в свою очередь, потребуют грамотного составления новой нормативной базы с учетом правил юридической техники и при максимальном исключении положений, способствующих возможному появлению коррупции. Для того чтобы проверять качество законодательных актов, необходимо использовать правовую экспертизу, в том числе ее особый вид – антикоррупционную экспертизу, которая является значимым средством противодействия коррупции.

Она отнесена к мерам профилактики коррупции. Это вид правовой экспертизы, ее целью является выявление коррупциогенных факторов. Законодатель делит коррупциогенные факторы на две группы по следующим основаниям:

- факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям [9].

При искоренении таких факторов можно повысить качество нормативных правовых актов, тем самым не только создавая барьеры финансирования терроризма, но и способствуя реализации Указа № 400.

Проанализировав вышеизложенное, отметим, что явление коррупции представляет собой комплексную проблему, которая затрагивает различные аспекты жизни общества и государства.

Все это может привести к посягательству на национальные интересы России и помешать реализации развития человеческого потенциала, повышению качества жизни и благосостояния граждан, укреплению законности. При планировании антикоррупционной политики России необходимо выбирать такие средства и меры, которые, с одной стороны, будут давать высокий эффект, а с другой – служить целям пропаганды антикоррупционной политики.

Грамотная и эффективная антикоррупционная политика выступает одной из важных составляющих государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации.

Список источников

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
2. Долгова А.И. Избранные труды / сост. В.В. Меркурьев, О.А. Евланова, А.С. Васнецова, Д.А. Соколов. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. 424 с.
3. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учеб. / под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комисарова. М., 2011.
4. Конвенция ООН против коррупции от 31 окт. 2003 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 14.12.2021).
5. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Государственная система правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.11.2021).
6. Березин И.Г., Брижак З.И. Психолого-правовые аспекты противодействия коррупции в современном российском обществе // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 4.
7. Мамитова Н.В., Петренко А.В. Правовые средства противодействия коррупции в Российской Федерации // Юридическая мысль. 2015. № 5 (91). С. 111–116.
8. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measure. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MER-MONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf> (дата обращения: 12.09.2021).
9. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 2 iyulya 2021 g. № 400 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2021. № 27 (ch. II). St. 5351.
2. Dolgova A.I. Izbrannye trudy / sost. V.V. Merkur'ev, O.A. Evlanova, A.S. Vasnecova, D.A. Sokolov. M.: Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii, 2017. 424 s.
3. Ugolovnoe pravo Rossijskoj Federacii. Osobennaya chast': ucheb. / pod red. G.N. Borzenkova, V.S. Komisarova. M., 2011.

4. Konvenciya OON protiv korrupcii ot 31 okt. 2003 g. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (data obrashcheniya: 14.12.2021).

5. О противodejstvii korrupcii»: Feder. zakon ot 25 dek. 2008 g. № 273-FZ // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii Gosudarstvennaya sistema pravovoj informacii. URL: <http://pravo.gov.ru> (data obrashcheniya: 12.11.2021).

6. Berezin I.G., Brizhak Z.I. Psihologo-pravovye aspekty protivodejstviya korrupcii v sovremennom rossijskom obshchestve // Voprosy sudebnoj reformy: pravo, ekonomika, upravlenie. 2009. № 4.

7. Mamitova N.V., Petrenko A.V. Pravovye sredstva protivodejstviya korrupcii v Rossijskoj Federacii // Yuridicheskaya mysl'. 2015. № 5 (91). S. 111–116.

8. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measure. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MER-MONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf> (data obrashcheniya: 12.09.2021).

9. Metodika provedeniya antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 26 fevr. 2010 g. № 96. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 30.12.2021

Принята к публикации: 17.02.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 30.12.2021

Accepted for publication: 17.02.2022

Информация об авторах:

Александр Викторович Петренко, доцент кафедры медицинского права, общественного здоровья и здравоохранения Ростовского государственного медицинского университета (344022, г. Ростов-на-Дону, пер. Нахичеванский, д. 29), кандидат юридических наук, e-mail: fides333@mail.ru

Information about the authors:

Alexander V. Petrenko, associate professor of the department of medical law, public health and public health of Rostov state medical university (344022, Rostov-on-Don, trans. Nakhichevan, 29), candidate of law, e-mail: fides333@mail.ru

УДК 342.15; 342.6

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОЖАРНЫЙ НАДЗОР В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ: ИСХОДНЫЕ НАЧАЛА

✉ Владимир Анатольевич Винокуров;

Виктор Антонович Штыров.

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

✉ tigr@igps.ru

Аннотация. Статья посвящена первичному анализу норм законодательства Российской Федерации, в соответствии с которыми должен осуществляться федеральный государственный пожарный надзор в федеральной территории «Сириус». Рассмотрены конституционные нормы, требования федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «О пожарной безопасности», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», а также Положения о федеральном государственном пожарном надзоре.

В целях соблюдения законодательства, предусматривающего наличие федеральной территории «Сириус», на основе проведенного анализа сформулированы конкретные предложения по внесению изменений в действующее российское законодательство.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федеральная территория, федеральная территория «Сириус», пожар, пожарная безопасность, федеральный государственный пожарный надзор, МЧС России

Ссылка для цитирования: Винокуров В.А., Штыров В.А. Федеральный государственный пожарный надзор в федеральной территории: исходные начала // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 70–75.

FEDERAL STATE FIRE SUPERVISION IN FEDERAL TERRITORY: INITIAL BEGINNINGS

Vladimir A. Vinokurov; Viktor A. Shtyrov.

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

Saint-Petersburg, Russia

Abstract. The article is devoted to the primary analysis of the norms of the legislation of the Russian Federation, according to which the federal state fire supervision should be carried out in the federal territory «Sirius». Constitutional norms, requirements of federal laws «On State Control (supervision) and municipal control in the Russian Federation», «On Fire Safety», «Technical Regulations on fire safety requirements», as well as Regulations on federal state fire supervision are considered.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, federal territory, federal territory «Sirius», fire, fire safety, federal state fire supervision, EMERCOM of Russia

For citation: Vinokurov V.A., Shtyrov V.A. Federal State fire supervision in federal territory: initial beginnings // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 70–75.

Настоящая статья подготовлена на основе материалов дипломной работы курсанта пятого курса Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России В.А. Штырова (научный руководитель дипломного проекта – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук, доцент В.А. Винокуров).

Безопасность страны, общества и человека, проживающего в государстве, закрепляется в Конституции Российской Федерации [1] как одно из важных направлений в деятельности современного Российского государства .

Так, в Основном Законе государства предусмотрено, что вопросы безопасности находятся в ведении Российской Федерации [1, п. «м» ст. 71], а вопросы общественной безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [1, п. «б» ч. 1 ст. 72]. В соответствии с нормами Конституции России по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации [1, ст. 76].

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», регулирующим вопросы, связанные с обеспечением безопасности людей и территории в указанных условиях, дано определение чрезвычайной ситуации, по которому чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся, в том числе, в результате аварии, опасного природного явления, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [2, ст. 1]. К чрезвычайным ситуациям в полной мере относится пожар, который в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определяется как «неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства» [3, ст. 1].

В целях обеспечения пожарной безопасности, которое по Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» считается состоянием защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, предусмотрено наличие федерального государственного пожарного надзора [3, ст. 1]. Указанным Федеральным законом, предусмотрено наличие государственного пожарного надзора, который по общему правилу осуществляется органами государственного пожарного надзора, находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности [3, ст. 6]. В настоящее время таким государственным органом является МЧС России [4].

В 2020 году в Конституции Российской Федерации в результате принятия пятой поправки [5] появилась возможность образования на территории Российской Федерации новых территориальных образований, получивших не совсем удачное, на взгляд авторов, наименование «федеральные территории». Создание федеральной территории на территории страны должно осуществляться в соответствии с федеральным законом, а также, следуя логике конституционной нормы, на этой территории данным федеральным законом устанавливается «организация публичной власти» [1, ч. 1 ст. 67].

В настоящее время на территории Российской Федерации создана лишь одна федеральная территория – «Сириус» [6]. При этом следует отметить, что общий законодательный акт, раскрывающий понятие и статус федеральной территории как отдельного территориального образования, в России отсутствует.

Авторами Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» рассматривалась возможность издания единого законопроекта [7], который мог бы стать основой для других возможных федеральных территорий. Такой универсальный закон позволил бы новым федеральным территориям иметь тот же статус, что и федеральная территория «Сириус», а значит, и схожую организационно-правовую структуру, полномочия органов публичной власти и действие законодательства

* Далее для удобства восприятия текста статьи Конституция Российской Федерации может именоваться Основным Законом государства или Основным Законом страны.

на возможной федеральной территории. Однако универсальность закона исключала бы возможность индивидуального подхода к частным случаям создания федеральной территории, которые сами по себе являются уникальными образованиями. Поэтому разработчики законопроекта пришли к выводу, что регулирование правового статуса каждой новой территории посредством отдельных правовых актов является более гибким подходом. Идею регулирования каждой федеральной территории отдельным нормативным правовым актом поддержал председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников, отвечая на вопрос корреспондента ТАСС, он сказал: «Скорее всего, будут законы об отдельных федеральных территориях ... единого какого-то акта не будет», то есть вместо общего закона о федеральных территориях планируется принимать акты об отдельных федеральных территориях [8].

В то же время создание отдельных нормативных правовых актов для каждой новой федеральной территории может повлечь за собой расщепление законодательного статуса (раздвоение статуса, расчленение статуса), то есть так, как это происходит в международном праве, когда осуществляется урегулирование частного отношения трансграничного характера несколькими правовыми актами одновременно [9, с. 134–135]. Кроме того, существующий в настоящее время подход приведет к проблеме наличия значительного количества отсылочных (бланкетных) норм относительно вновь созданной федеральной территории. Расщепление законодательной базы в конечном итоге приведет к нагромождению правовых норм и их возможному ошибочному толкованию.

На взгляд авторов, единый нормативный федеральный закон, регулирующий принципы и основы статуса любой федеральной территории, мог бы стать гарантией от произвольного введения новых федеральных территорий, в том числе в вопросах государственного контроля (надзора).

Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» в отношении государственного контроля (надзора) в федеральной территории «Сириус» установлено [6, ст. 16], что:

- государственный контроль (надзор) осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- особенности осуществления государственного (за исключением налогового) контроля (надзора) в федеральной территории «Сириус» могут устанавливаться нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории «Сириус» по согласованию с органами, уполномоченными в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- внешний финансовый контроль и прокурорский надзор осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Из изложенной выше нормы, а также принимая во внимание требования Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [10, ч. 6 ст. 2], следует, что в целях обеспечения пожарной безопасности людей и территорий государственный пожарный надзор в федеральной территории «Сириус» должен осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», учитывая требования Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [11]. При этом актами органов публичной власти федеральной территории «Сириус» по согласованию с уполномоченными органами в области государственного пожарного надзора могут быть предусмотрены особенности осуществления государственного пожарного надзора. Данная норма продублирована в Уставе федеральной территории «Сириус» [12], в статье 20 которого установлено, что «Особенности осуществления государственного контроля (надзора) ... в федеральной территории могут устанавливаться решениями Совета федеральной территории по согласованию с органами, уполномоченными в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Положением о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 года № 290 [13], пока не предусмотрены какие-либо особенности осуществления федерального государственного пожарного надзора в федеральной территории «Сириус». В то же время в названном положении отдельно выделены структурные подразделения территориальных органов МЧС России в границах административно-территориальных единиц в городе Сочи. При этом часть территории муниципального образования городского округа города-курорта Сочи вошла в состав федеральной территории «Сириус».

Исходя из изложенного и статуса федеральной территории «Сириус», в границах данной федеральной территории должны быть образованы и осуществлять свою деятельность специально уполномоченные органы – подразделения МЧС России, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора. Одновременно должны быть определены полномочия главных государственных инспекторов и государственных инспекторов по пожарному надзору федеральной территории «Сириус».

Названным выше Положением о федеральном государственном пожарном надзоре установлено, что проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в виде инспекционного визита, рейдового осмотра или выездной проверки осуществляется в зависимости от присвоенной категории риска с определенной периодичностью: от одного раза в год (для категории чрезвычайно высокого риска) до одного раза в 6 лет (для категории умеренного риска) [13, п. 41].

Следуя нормам законодательства, по решению Совета федеральной территории «Сириус», согласованному с МЧС России, возможно установление иной периодичности проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении отдельных объектов, расположенных в федеральной территории «Сириус», независимо от присвоенной категории риска. К таким объектам могут быть отнесены, например, олимпийские сооружения или здания и сооружения, предоставленные Образовательному Фонду «Талант и успех».

Несомненно, конкретные предложения Совету федеральной территории «Сириус» по всем вопросам организации федерального государственного пожарного надзора должны подготавливаться специалистами государственного пожарного надзора, проходящими службу в органах и подразделениях МЧС России.

Немаловажным, на взгляд авторов, является также вопрос о привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушения требований пожарной безопасности, которые не были зафиксированы федеральными нормативными правовыми актами, а были лишь установлены Советом федеральной территории «Сириус» по согласованию с МЧС России. На взгляд авторов, в целях соблюдения общих принципов государственного принуждения, административная ответственность за данные правонарушения должна наступать в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [14].

Проведя первичный анализ норм Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», а также иных федеральных законов в части вопросов осуществления федерального государственного пожарного надзора в федеральной территории «Сириус», полагаем необходимым внести следующие изменения:

1) в части 2 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях слова «в условиях особого противопожарного режима» дополнить словами «в федеральной территории «Сириус»;

2) в подпункте «в» пункта 3, подпунктах «ж», «з», «и» пункта 10, пунктах 12, 13 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 года № 290, слова «и Сочи» заменить словами «и федеральной территории «Сириус».

Реализация указанных предложений поможет сотрудникам федерального государственного пожарного надзора выполнять свои обязанности, не нарушая законодательства Российской Федерации.

Список источников

1. 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).
2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
3. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
4. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.
5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
6. О федеральной территории «Сириус»: Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.
7. О федеральной территории «Сириус»: стенограмма обсуждения проекта федер. закона № 1051718-7 в первом и втором чтении // Официальный сайт Гос. Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 04.07.2021).
8. В Государственной Думе сообщили, что не будут разрабатывать единый закон о федеральных территориях: Информация ТАСС // Официальный сайт ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/9036509> (дата обращения: 04.07.2021).
9. Луткова О.В. Расщепление статута в международном частном праве // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 133–142.
10. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.
11. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3579.
12. Устав федеральной территории «Сириус», утв. решением Совета федер. территории «Сириус» от 19 нояб. 2021 г. № 1-3/16 // Официальный интернет-портал федеральной территории «Сириус». URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения: 04.07.2021).
13. Положение о федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17. Ст. 1964.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g.) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 04.07.2021).
2. O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodno i tekhnogenno haraktera: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 68-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35. St. 3648.
3. O pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 69-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35. St. 3649.

4. Polozhenie o Ministerstve Rossijskoj Federacii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situacijam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 11 iyulya 2004 g. № 868 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2004. № 28. St. 2882.

5. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti: Zakon Ros. Federacii o popravke k Konstitucii Ros. Federacii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2020. № 11. St. 1416.

6. O federal'noj territorii «Sirius»: Feder. zakon ot 22 dek. 2020 g. № 437-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2020. № 52 (ch. I). St. 8583.

7. O federal'noj territorii «Sirius»: stenogramma obsuzhdeniya proekta feder. zakona № 1051718-7 v pervom i vtomom chtenii // Oficial'nyj sajt Gos. Dumy. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (data obrashcheniya: 04.07.2021).

8. V Gosudarstvennoj Dume soobshchili, chto ne budut razrabatyvat' edinyj zakon o federal'nyh territoriyah: Informaciya TASS // Oficial'nyj sajt TASS. URL: <https://tass.ru/politika/9036509> (data obrashcheniya: 04.07.2021).

9. Lutkova O.V. Rasshcheplenie statuta v mezhdunarodnom chastnom prave // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 4 (232). S. 133–142.

10. O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 31 iyulya 2020 g. № 248-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2020. № 31 (ch. I). St. 5007.

11. Tekhnicheskij reglament o trebovaniyah pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 22 iyulya 2008 g. № 123-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2008. № 30 (ch. I). St. 3579.

12. Ustav federal'noj territorii «Sirius», utv. resheniem Soveta feder. territorii «Sirius» ot 19 noyab. 2021 g. № 1-3/16 // Oficial'nyj internet-portal federal'noj territorii «Sirius». URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (data obrashcheniya: 04.07.2021).

13. Polozhenie o federal'nom gosudarstvennom pozharnom nadzore: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 12 apr. 2012 g. № 290 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 17. St. 1964.

14. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2002. № 1 (ch. I). St. 1.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 04.03.2022

Принята к публикации: 05.03.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 04.03.2022

Accepted for publication: 05.03.2022

Информация об авторах:

Владимир Анатольевич Винокуров, 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

Виктор Антонович Штыров, выпускник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: tigp@igps.ru

Information about the authors:

Vladimir A. Vinokurov, 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, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigp@igps.ru

Viktor A. Shtyrov, graduate of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), e-mail: tigp@igps.ru

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УДК 347.78

ПРАВА ПУБЛИКАТОРА НА ПРОИЗВЕДЕНИЯ НАУКИ, ЛИТЕРАТУРЫ И ИСКУССТВА

✉ Николай Амбарцумов;

Эльчин Гейдаров;

Екатерина Долженкова.

Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы

Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого,

Санкт-Петербург, Россия

✉ ambartsumovnik@gmail.com

Аннотация. Авторское право должно обеспечивать добросовестное использование труда автора произведения, регулировать порядок получения выгоды за этот труд, а также гарантировать сохранность содержания произведения. Рассматриваются актуальные теоретические проблемы института авторского права. Проанализировав подходы к пониманию авторских правоотношений, авторы делают вывод о противоречивом характере законодательства об авторском праве, включая терминологическую проблему авторского права, модель правового регулирования и применение данных проблем к вопросам государственной тайны для обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: авторское право, гражданское право, защита, произведения, государственная тайна, национальная безопасность

Ссылка для цитирования: Амбарцумов Н., Гейдаров Э., Долженкова Е. Права публикатора на произведения науки, литературы и искусства // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 76–84.

RIGHTS OF THE PUBLICATOR TO WORKS OF SCIENCE, LITERATURE AND ARTS

✉ Nikolay Ambartsumov; Elchin Heydarov; Ekaterina Dolzhenkova.

Higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of Peter the Great

Saint-Petersburg Polytechnic university, Saint-Petersburg, Russia

✉ ambartsumovnik@gmail.com

Abstract. Copyright should ensure the fair use of the work of the author of a work, regulate the procedure for obtaining benefits for this work, and also guarantee the safety of the content of the work. The article deals with the actual theoretical problems of the institution of copyright. Having analyzed the approaches to understanding copyright relations, the authors of the article conclude about the contradictory nature of copyright legislation, including the terminological problem of copyright, the model of legal regulation and applying these issues to matters of state secrets to ensure national security.

Keywords: copyright, civil law, protection, works, state secret, national security

For citation: Ambartsumov N., Heydarov E., Dolzhenkova E. Rights of the publicator to works of science, literature and arts // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvyhajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 76–84.

Введение

Авторское право является одним из самых специфичных институтов, так как оно особым образом аккумулирует в себе общественные и частные интересы. Особый характер авторского права формирует высокие требования к законодателю, перед которым встает задача не только обеспечить добросовестное использование труда автора произведения, но и урегулировать порядок получения выгоды за этот труд, а также гарантировать сохранность содержания произведения. Попытки подобрать наиболее соответствующие данным задачам формы, безусловно, приводят к возникновению пробелов в законодательстве, возникновению интереса исследователей к рассматриваемой теме и приближают к наиболее оптимальной модели правового регулирования.

Тем не менее российское законодательство продолжает подбирать наиболее оптимальную модель правового регулирования института авторского права. До сих пор в судебной практике встречаются ошибки при классификации объектов авторского права, несмотря на разъяснения Пленумов Верховного суда. Необходимо учитывать и изменившиеся общественные отношения, декларативно закрепленные Конституцией Российской Федерации, которые все чаще в условиях рыночной экономики используют интеллектуальный труд в качестве инструмента для обогащения. Законодателю, обеспечивая охрану авторских прав, необходимо также позаботиться о соблюдении баланса интересов субъектов гражданских правоотношений для развития конкурентной среды и экономики. Более того, выработанная практика применения норм об авторском праве, а также формирование устойчивого интереса исследователей к рассматриваемому институту способствует появлению различных позиций, направленных на совершенствование института авторского права, из которых законодатель должен выбрать наиболее оптимальную. Для этого необходимо выработать единый подход к пониманию сущности авторского права, так как неустойчивая терминология и противоречивые модели регулирования института авторского права становятся причиной появления коллизий в законодательстве, препятствуя развитию общественных отношений.

Проблема неустойчивой терминологии авторского права отображается и в вопросах безопасности Российской Федерации. В данном случае интерес представляет государственная тайна как одна из основных составляющих системы обеспечения национальной безопасности.

Результаты и обсуждение

Классификация авторских прав на имущественные и личные неимущественные поддерживается не только в российском праве, но и в международном. Так, в п. 2 ст. 27 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. [1] указывается, что каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является. Таким образом, система имущественных, личных неимущественных и иных авторских прав напрямую влияет на развитие авторских правоотношений, определяя его специфику.

Однако если перейти непосредственно к разбору подходов к пониманию системы авторских прав и его элементов, то можно обнаружить множество противоречивых позиций.

Но прежде чем перейти к разбору позиций исследователей, следует установить сущность рассматриваемого явления. Для удобства в данном исследовании под авторским правом будет пониматься определение, предложенное В.А. Хохловым, то есть «совокупность предоставленных автору прав (правомочий), необходимых для охраны интересов, возникающих в связи с созданием произведения и использованием его обществом» [2]. Важно указать на некоторые элементы данного определения. Из-за того что исследователи не выработали единого подхода к пониманию авторских прав [3], существует проблема, которая заключается в признании возможности защиты авторских имущественных и личных неимущественных интересов, одновременно с сомнениями в признании авторских имущественных и личных неимущественных прав.

Проблема заключается в терминологии, которая, впрочем, не является исключительной проблемой авторского права. Дело в том, что понятия «имущественные авторские права» и «исключительное авторское право» [4] не тождественны друг другу, так как имущественные права не ограничиваются исключительными правами, а в некоторых случаях под исключительными правами и вовсе понимаются моральные права автора.

Более того, в юридической науке до сих пор нет четко определенной характеристики, по которой следует выделять личные неимущественные и имущественные авторские права. Например, А.В. Кашанин, чтобы обосновать разделение авторских прав на личные неимущественные и имущественные, доказывал разницу между ними путем указания на факт неотчуждаемости личных прав автора [5].

В то же время часть исследователей [6] указывают на то, что дихотомия имущественного и личного неимущественного характера интереса автора не имеет принципиального значения для классификации авторских прав. По мнению исследователей, рассматриваемые субъективные права разделены, в первую очередь, объектом, на который они направлены, а не охраняемым интересом. Хотя в противовес рассматриваемой позиции следует указать, что в международном праве наиболее популярной характеристикой для классификации авторских прав как раз является интерес.

Продолжая тему классификации авторских прав, следует также подробнее рассмотреть личные неимущественные права.

Ключевой вопрос заключается в определении, которое раскрывает сущность личных неимущественных прав авторов и корректности использования схожих терминов. Ведь, в сущности, такие термины, как «неимущественные права автора», «личные права автора», «личные неимущественные права автора», «моральные права автора» объединены неимущественной характеристикой. Но уже О.А. Красавчиков, размышляя над сущностью личных неимущественных прав, приходит к выводу о том, что «сам по себе термин «неимущественные» не заключает в себе позитивного содержания. Его информация негативна; она свидетельствует лишь о том, что неимущественные общественные связи не принадлежат к числу имущественных, – и только» [7]. Более того, исследователь предложил классифицировать непосредственно неимущественные авторские права на личные, творческие и организационные.

Несмотря на справедливые замечания О.А. Красавчикова, в современной науке авторского права все-таки преобладает позиция, которая рассматривает неимущественные права исключительно в связи с личными. Таким образом, по мнению ряда исследователей, такие понятия как «личное», «неимущественное» и «личное неимущественное» тождественны друг другу [8]. Справедливости ради, следует указать, что отказ от пересмотра соотношения данных понятий обусловлен во многом традицией российского авторского права, а именно авторитетом О.С. Иоффе [9], однако понимание глубинной сущности рассматриваемых элементов, особенно для выработки наиболее оптимального режима правового регулирования, просто необходимо.

Действительно, далеко не все неимущественные права являются личными неимущественными правами. Например, если под личными неимущественными правами понимать исключительно абсолютные права, то право доступа, как неимущественное право, получит еще более неопределенный статус, чем оно имеет на сегодняшний день. А если понимать под личными правами исключительно те права, которые принадлежат автору, то такие субинституты, как право на охрану авторства, имени автора и неприкосновенности произведения автора после его смерти следует относить к неимущественным правам [10].

Таким образом, наиболее вероятно, что при классификации авторских прав корректнее указывать на дихотомию имущественных и неимущественных авторских прав.

Наконец, проблема соотношения элементов авторских прав поднимает вопрос о возможных вариантах структуры системы авторского права. Интересно отметить, что, несмотря на отсутствие в международном праве примеров авторского права, признающего исключительно неимущественные права, исследователи предлагают выделять такие структуры системы авторского права, как: системы, состоящие из имущественных прав; системы, состоящие из неимущественных прав; системы, включающие в себя обе группы этих прав [11].

Но, как ранее было указано, проблема неопределенности терминологии также вносит сложности в дискуссии на счет оптимальной структуры рассматриваемых систем.

Например, зарубежные исследователи, выделяя различные структуры системы авторского права, делят их на монистические и дуалистические. Сущность монистической системы авторского права заключается в том, что моральные и имущественные авторские права рассматриваются как разные элементы одной отрасли права. В это же время сущность дуалистической системы авторского права заключается в разделении указанных выше элементов различными отраслями права. Представленная система дополняется и критикуется, так как помимо разделения прав на личные и неимущественные права существует позиция, которая выделяет англо-саксонское авторское право, отрицающее моральное право в принципе [12]. Однако для российской системы права этот вопрос не имеет решающего значения [13].

Как было указано ранее, историческая обособленность российского авторского права проявилась в некоторых особых характеристиках.

Так, в соответствии с замыслом законодателя, основной правовой акт, регулирующий отношения в сфере интеллектуальной собственности (Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ)), направлен на реализацию идеи сопоставимого значения в гражданском обороте материальных ценностей и объектов интеллектуальной собственности [14]. Впрочем, данная идея не является исключительной для российского права, так как Всемирной декларацией по интеллектуальной собственности от 25 июня 2001 г. констатировалась возросшая роль интеллектуальной собственности в истории человечества [15].

Тем не менее нельзя отрицать нововведения, реализованные российским гражданским кодексом. Так, в национальное законодательство входит термин «интеллектуальные права», хотя он не используется в международных нормативно-правовых актах, затрагивающих институт авторского права. Это различие обусловлено тем, что в зарубежных правовых системах интеллектуальные права связываются, в основном, с личными неимущественными правами. Однако законодатель расширяет данное понятие, относя к нему такой элемент как исключительное право [16].

В обоснование своей позиции российский законодатель ссылаясь на необходимость введения обобщающего термина прав на интеллектуальную собственность. Так, согласно ст. 1226 ГК РФ на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации признаются интеллектуальные права, которые включают исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных ГК РФ, – также личные неимущественные права и иные права (право следования, право доступа и др.).

Впрочем, закрепленная законодателем классификация подвергается критике со стороны научной среды. Так, некоторые исследователи указывают, что перечисленные элементы интеллектуальных прав не классифицируются, а типологизируются. В обоснование своей позиции, ученые обращаются к различным критериям, характеризующим рассматриваемые элементы. Ведь исключительное право обособлено от других элементов имущественным характером, абсолютностью и неотчуждаемостью. Личные неимущественные права – неимущественным характером и неотчуждаемостью, а иные права, в принципе, не имеют явно выраженных характерных черт [17].

Представляется возможным предположить, что законодатель поторопился с введением нового термина, так как решение об объединении всех элементов системы авторского права без должной систематизации нельзя признать удачным.

Вообще понятие иных прав, которое объединяет несколько подгрупп авторского права (объединённых единым интересом), хоть и не повлияло на пересмотр структуры системы авторских прав, но в некоторой степени ее усложнило.

Разумным объяснением вынесения иных прав за личные неимущественные и имущественные права является стремление объединить права, которые невозможно отнести ни к первым, ни ко вторым. Однако разделение элементов авторского права по остаточному признаку, хотя это решение и имеет зарубежные аналоги (подобное разделение есть в немецком гражданском праве, откуда, возможно, и произошло заимствование данной структуры), все-таки является спорным [18].

В обоснование такой позиции можно привести тот факт, что в законодательстве не указан перечень ни личных неимущественных, ни иных прав. Данная проблема восходит к спорам вокруг характеристик, которые можно выделить для классификации имущественных и личных неимущественных прав. Однако, как было указано ранее, законодатель своеобразно решил вопрос простым перечислением элементов структуры авторского права.

Более того, законодатель последовательно не развивает закрепленные им ранее положения. Например, в п. 2 ст. 1255 ГК РФ указано, что автору произведения принадлежат: исключительное право на произведение; право авторства; право автора на имя; право на неприкосновенность произведения; право на обнародование произведения.

Однако уже в п. 3 ст. 1255 ГК РФ указано, что в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, автору произведения принадлежат также другие права, в том числе право на вознаграждение за служебное произведение, право на отзыв, право следования, право доступа к произведениям изобразительного искусства.

Можно предположить, что указанное в ст. 1255 ГК РФ право на обнародование произведения относится к числу личных неимущественных прав, а право на отзыв – к числу иных прав. Однако эти размышления становятся неактуальными, так как в комментариях к ГК РФ указано, что «классификация субъективных авторских прав в ст. 1255 ГК РФ проведена по иным основаниям, чем классификация интеллектуальных прав в ст. 1226 ГК РФ (без деления на имущественные и личные неимущественные права)».

Указанные противоречия поднимают вопрос о целесообразности существования такого элемента права, как «иные права» в структуре авторского права. Во всяком случае, в том виде, в котором они существуют в действующем законодательстве, так как в авторском праве действительно существуют субьинституты, которые невозможно отнести ни к имущественным, ни к личным неимущественным правам. На взгляд авторов, одним из принципиальных вопросов является уточнение терминов и классификации элементов системы авторского права. Однако такой шаг требует согласования с разнообразными позициями исследователей по данному вопросу.

Субъективное гражданское право (в том числе, право на защиту) представляет собой меру возможного поведения управомоченного лица [19]. В первую очередь, формы и способы защиты направлены на удержание лица от совершения противоправных действий. Данные формы могут быть особенно эффективны, если предполагают общественное осуждение противоправных действий, так как зачастую именно этот фактор заставляет лицо воздерживаться от противоправных деяний.

Тем не менее исторически сложилось, что для достижения справедливости и восстановления нарушенного интереса или права, помимо общественного осуждения, целесообразно воздействовать на нарушителя через государственные органы – то есть через суд. Особенно это актуально в случае нарушения авторского права [20].

Что из себя, в таком случае, представляет судебная защита прав? Борисов А.Б. достаточно точно описал данное явление, с учетом его особенностей, понимая под ним совокупность процессуальных действий, направленных на защиту чести и достоинства, жизни и здоровья, личной свободы и имущества от преступных посягательств [21]. Соответственно, судебная защита авторских прав направлена на защиту чести, достоинства и имущества именно в сфере авторских правоотношений.

Чем, в таком случае, являются средства и способы защиты гражданских прав? Применительно к авторскому праву, возможно использовать определение, предлагаемое законодателем. Так, в Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [22] под средствами защиты информации понимаются технические, криптографические, программные и иные средства, которые предназначены для защиты информационных данных и сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализуются, а также средства контроля эффективности защиты информации.

Однако в данном определении раскрываются, в первую очередь, технические способы защиты информации, в то время как для защиты нарушенных прав, в качестве такого средства может выступать и суд. Суд, являясь конечной инстанцией, разрешающей спор о нарушенном авторском праве, обязан установить на основе предоставленных автором доказательств, право на какое произведение было нарушено.

Интересно отметить, что законодатель, учитывая особый характер авторских правоотношений, устанавливает презумпцию, согласно которой, в соответствии со ст. 1257 ГК РФ, автором произведения считается лицо, указанное в качестве такового на оригинале или экземпляре произведения (разумеется, ключевым условием для данной презумпции выступает статус предмета искового заявления, то есть произведение).

Рассматривая авторские произведения, суд устанавливает, к какому объекту прав они относятся – авторским или смежным. Помимо этого, суду с помощью судебной экспертизы необходимо определить является ли предмет искового заявления творчески самостоятельным. В противном случае, лицо, подавшее иск, не может претендовать на защиту нарушенного права или интереса.

Характерным примером данной особенности может выступать дело № А40-30624/10, по которому ЗАО «Межгосударственная телерадиокомпания «Мир» обратилось в суд с иском требованием в отношении ЗАО «Суп Фабрик» о запрете использования принадлежавших ЗАО «МТ «МИР» аудиовизуальных произведений и о взыскании компенсации. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска на том основании, что спорные видеозаписи не были признаны объектами авторских прав. Изучив представленные доказательства, в том числе результаты судебной экспертизы, суд пришел к выводу, что указанные видеозаписи представляют собой «черновой рабочий материал, содержащий сведения о событиях и фактах, имеющих исключительно информационный характер» (пп. 4 п. 6 ст. 1259 ГК РФ). Поскольку этот материал «не является результатом творческого труда, не имеет признаков оригинальности и неповторимости», он не может рассматриваться как объект авторского права и не подлежит охране в качестве аудиовизуальных произведений. Суды апелляционной и кассационной инстанций подтвердили правильность данного решения [23].

Арбитражный суд Российской Федерации в Пленуме от 28 сентября 1999 г. № 47 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах», в дальнейшем закрепил эту позицию судов, разъяснив, что спор, возникший в рамках защиты названия авторского произведения, подлежит разрешению в пользу автора, если будет установлена оригинальность используемого названия [24].

Заключение

Конкретизация и детализация правового регулирования авторского права является актуальной для Российской Федерации темой. Проблема понимания авторского права усугубляется тем, что исследователи до сих пор продолжают спорить о сущности и терминологии авторских правоотношений. Классификация авторских прав на имущественные и личные неимущественные хоть и единогласно закреплена в международном праве, все же вызывает ряд споров в вопросе критериев для данной классификации.

Наиболее явно проблема терминологии в российском авторском праве проявляется при попытках установить тождественность между такими терминами, как «личное», «неимущественное» и «личное неимущественное». Сущность спора вокруг тождественности рассматриваемых понятий заключается в том, что в юридической науке под влиянием знаменитых теоретиков не принято отделять личные права от имущественных, хотя существующие практические примеры позволяют четко произвести данную дихотомию.

Рассмотрев теоретические проблемы, следует также обобщить средства и способы защиты авторских прав. В соответствии с действующим законодательством автор имеет возможность защищать свои права и интересы как в индивидуальном порядке, так и с помощью государственных органов.

Разумеется, рассматривая спор в суде, автор должен доказать остальным участникам процесса оригинальность и самостоятельность произведения, в противном случае исковое заявление не может быть удовлетворено судом. Также важно указать, что некоторые спорные вопросы, связанные с защитой псевдонима, на взгляд авторов, следует разрешать в пользу автора, так как псевдоним является таким же средством индивидуализации, как и имя. Впрочем, данный спор относится скорее к теоретическому восприятию некоторых аспектов авторских правоотношений.

Для успешной реализации практики существует необходимость во внесении изменений в законодательные нормы о государственной тайне и о вопросах национальной безопасности, касающиеся терминологии и ее применения.

Список источников

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. 1998. 10 дек.
2. Хохлов В.А. Авторское право: законодательство, теория, практика. М., 2008. С. 127–129.
3. Барышев С.А. Проблемы определения понятий «исключение» из авторских прав и «ограничение» авторских прав в праве интеллектуальной собственности Франции // Вестник экономики, права и социологии. 2020. № 3. С. 66–68.
4. Матвеев А.Г. Ограничения исключительного авторского права и иные механизмы охраны общественного интереса в авторском праве // Седьмой пермский конгресс ученых-юристов. 2017. С. 267–275.
5. Кашанин А.В. О проблеме распоряжения личными неимущественными правами автора // Вестник гражданского права. 2009. № 4. С. 97.
6. Караваева А.А. Объекты авторского права. Проблема фиксации авторского права. Аллея науки. 2020. Т.1. № 9 (48). С. 378–381.
7. Красавчиков О.А. Структура предмета гражданско-правового регулирования социалистических общественных отношений // Категории науки гражданского права: Избранные труды. Т. 1. М., 2005. С. 40.
8. Малейна М.Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление и защита: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 19.
9. Иоффе О.С. Личные неимущественные права и их место в системе советского гражданского права // Избранные труды: в 4 т. Т. IV. СПб., 2010. С. 141.
10. Сакова Е.Н. Понятие и признаки объекта авторского права // Вестник юридического факультета. 2017. С. 87–91.
11. Качарава Б.Р. К вопросу о защите субъектов авторского права и ответственности за нарушение авторских прав // Образование и право. 2018. № 6. С. 93–97.
12. Еременко В.И. Нововведения в международной системе авторского права и смежных прав // Вестник Российской академии интеллектуальной собственности и Российского авторского общества. 2018. № 2. С. 83–102.
13. Масальцева А. Реформа коллективного управления авторским правом и смежными правами в Российской Федерации: быть или не быть? // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 3. С. 19–26.
14. Герман К.О. Авторское право как объект гражданских прав в Российской Федерации // Вестник молодого ученого. 2017. С. 154–158.
15. Всемирная декларация по интеллектуальной собственности от 25 июня 2000 г. // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2002. № 4. С. 14–18.
16. Корсакова Т.И. Специфика договора залога исключительных прав на объекты авторского права // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 29–1. С. 13–15.
17. Домовская Е.В. Место института свободного использования произведений, охраняемых авторским правом, в системе гражданского права: сб. трудов XIII Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения) // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. 2018. С. 135–139.

18. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. А.Л. Маковского. М., 2008. С. 280.
19. Гражданское право. Обязательственное право / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2008. 629 с.
20. Серебровский В.И. Вопросы советского авторского права. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1956. С. 252–253.
21. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. С. 711.
22. О государственной тайне: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. С. 8220–8235.
23. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 17 августа 2011 г. № КГ-А40/8665-11 по делу № А40-30624/10. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
24. Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах: Инф. письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 28 сент. 1999 г. № 47 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1999. № 11.

References

1. Vseobshchaya deklaraciya prav cheloveka ot 10 dekabrya 1948 g. // Ros. gaz. 1998. 10 dek.
2. Hohlov V.A. Avtorskoe pravo: zakonodatel'stvo, teoriya, praktika. M., 2008. S. 127–129.
3. Baryshev S.A. Problemy opredeleniya ponyatij «isklyuchenie» iz avtorskih prav i «ogranichenie» avtorskih prav v prave intellektual'noj sobstvennosti Francii // Vestnik ekonomiki, prava i sociologii. 2020. № 3. S. 66–68.
4. Matveev A.G. Ogranicheniya isklyuchitel'nogo avtorskogo prava i inye mekhanizmy ohrany obshchestvennogo interesa v avtorskom prave // Sed'moj permskij kongress uchenyh-yuristov. 2017. S. 267–275.
5. Kashanin A.V. O probleme rasporyazheniya lichnymi neimushchestvennymi pravami avtora // Vestnik grazhdanskogo prava. 2009. № 4. S. 97.
6. Karavaeva A.A. Ob"ekty avtorskogo prava. Problema fiksacii avtorskogo prava. Alleya nauki. 2020. T.1. № 9 (48). S. 378–381.
7. Krasavchikov O.A. Struktura predmeta grazhdansko-pravovogo regulirovaniya socialisticheskikh obshchestvennyh otnoshenij // Kategorii nauki grazhdanskogo prava: Izbrannye trudy. T. 1. M., 2005. S. 40.
8. Maleina M.N. Lichnye neimushchestvennye prava grazhdan: ponyatie, osushchestvlenie i zashchita: dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1997. S. 19.
9. Ioffe O.S. Lichnye neimushchestvennye prava i ih mesto v sisteme sovetskogo grazhdanskogo prava // Izbrannye trudy: v 4 t. T. IV. SPb., 2010. S. 141.
10. Sakova E.N. Ponyatie i priznaki ob"ekta avtorskogo prava // Vestnik juridicheskogo fakul'teta. 2017. S. 87–91.
11. Kacharava B.R. K voprosu o zashchite sub"ektov avtorskogo prava i otvetstvennosti za narushenie avtorskih prav // Obrazovanie i pravo. 2018. № 6. S. 93–97.
12. Eremenko V.I. Novovvedeniya v mezhdunarodnoj sisteme avtorskogo prava i smezhnyh prav // Vestnik Rossijskoj akademii intellektual'noj sobstvennosti i Rossijskogo avtorskogo obshchestva. 2018. № 2. S. 83–102.
13. Masal'ceva A. Reforma kollektivnogo upravleniya avtorskim pravom i smezhnymi pravami v Rossijskoj Federacii: byt' ili ne byt'? // Intellektual'naya sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava. 2017. № 3. S. 19–26.
14. German K.O. Avtorskoe pravo kak ob"ekt grazhdanskih prav v Rossijskoj Federacii // Vestnik mladogo uchenogo. 2017. S. 154–158.
15. Vsemirnaya deklaraciya po intellektual'noj sobstvennosti ot 25 iyunya 2000 g. // Intellektual'naya sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava. 2002. № 4. S. 14–18.

16. Korsakova T.I. Specifika dogovora zaloga isklyuchitel'nyh prav na ob"ekty avtorskogo prava // Tendencii razvitiya nauki i obrazovaniya. 2017. № 29–1. S. 13–15.
17. Domovskaya E.V. Mesto instituta svobodnogo ispol'zovaniya proizvedenij, ohranyaemyh avtorskim pravom, v sisteme grazhdanskogo prava: sb. trudov XIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Kutafinskie chteniya) // Sovremennoe rossijskoe pravo: vzaimodejstvie nauki, normotvorchestva i praktiki. 2018. S. 135–139.
18. Kommentarij k chasti chetvertoj Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii / pod red. A.L. Makovskogo. M., 2008. S. 280.
19. Grazhdanskoe pravo. Obyazatel'stvennoe pravo / otv. red. E.A. Suhanov. M.: Volters Kluver, 2008. 629 с.
20. Serebrovskij V.I. Voprosy sovetskogo avtorskogo prava. M.: Izd-vo Akad. nauk SSSR, 1956. S. 252–253.
21. Borisov A.B. Bol'shoj juridicheskij slovar'. M.: Knizhnyj mir, 2010. S. 711.
22. O gosudarstvennoj tajne: Zakon Ros. Federacii ot 21 iyulya 1993 g. № 5485-1 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1997. № 41. S. 8220–8235.
23. Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 17 avgusta 2011 g. № KG-A40/8665-11 po delu № A40-30624/10. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus».
24. Obzor praktiki rassmotreniya sporov, svyazannyh s primeneniem Zakona Rossijskoj Federacii «Ob avtorskom prave i smezhnyh pravah: Inf. pis'mo Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Ros. Federacii ot 28 sent. 1999 g. № 47 // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii. 1999. № 11.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.10.2021

Принята к публикации: 21.01.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.10.2021

Accepted for publication: 21.01.2022

Информация об авторах:

Николай Амбарцумов, магистрант Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (195251, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29), e-mail: ambartsumovnik@gmail.com

Эльчин Гейдаров, магистрант Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (195251, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29)

Екатерина Долженкова, доцент Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (195251, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29), кандидат политических наук, e-mail: skinx@inbox.lv

Information about the authors:

Nikolay Ambartsumov, master's student of the Higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic university (195251, St. Petersburg, Politechnicheskaya str., 29), e-mail: ambartsumovnik@gmail.com

Elchin Heydarov, master's student of the Higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic university (195251, St. Petersburg, Politechnicheskaya str., 29)

Ekaterina Dolzhenkova, associate professor of the Higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic university (195251, St. Petersburg, Politechnicheskaya str., 29), e-mail: skinx@inbox.lv

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 342.766

ДОПУСК АДВОКАТОВ В СЛЕДСТВЕННЫЙ ИЗОЛЯТОР В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВО НА ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

✉ **Инна Викторовна Малышева;**
Максим Михайлович Пальчиков.
Кузбасский институт ФСИН России, г. Новокузнецк, Россия
✉ inna1108@yandex.ru

Аннотация. Пандемия коронавируса обострила проблему реализации прав и свобод человека и гражданина. Одним из таких прав выступает право на получение юридической помощи, которое обладает особой значимостью для лиц, содержащихся в следственных изоляторах. Отношения адвоката и подзащитного существенно влияют на расследование уголовных дел, при этом важно обеспечить адвокатскую тайну и иные элементы права на защиту. Эпидемиологическая безопасность также важна, а она предполагает ограничение прав. Авторы считают важным определить специфику особого правового режима в условиях эпидемии, а также разработать алгоритм взаимодействия адвоката с доверителем с учётом разных правовых режимов с целью установления механизма законных ограничений.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, юридическая помощь, адвокат, конституционное право, коронавирусная инфекция, следственный изолятор

Ссылка для цитирования: Малышева И.В., Пальчиков М.М. Допуск адвокатов в следственный изолятор в условиях пандемии: эпидемиологическая безопасность и право на юридическую помощь // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 85–90.

ADMISSION OF LAWYERS TO THE DETENTION CENTER IN A PANDEMIC: EPIDEMIOLOGICAL SECURITY AND THE RIGHT TO LEGAL AID

✉ **Inna V. Malysheva; Maxim M. Palchikov.**
Kuzbass institute of the Federal penitentiary service of Russia, Novokuznetsk, Russia
✉ inna1108@yandex.ru

Abstract. The pandemic of coronavirus exacerbated the problem of the realization of human and civil rights and freedoms. One such right is the right to legal aid, which is particularly important for persons held in pre-trial detention centers. The relationship between the lawyer and the client significantly affects the investigation of criminal cases, while it is important to ensure legal secrecy and other elements of the right to defense. Epidemiological safety is also important, and it implies a restriction of rights. The authors consider it important to determine the specifics of a special legal regime in an epidemic, as well as to develop an algorithm for interaction between a lawyer and a trustee taking into account various legal regimes in order to establish a mechanism of legal restrictions.

Keywords: emergency, legal aid, lawyer, constitutional law, coronavirus infection, pre-trial detention center

For citation: Malysheva I.V., Palchikov M.M. Admission of lawyers to the detention center in a pandemic: epidemiological security and the right to legal aid // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 85–90.

Российская Федерация, являясь правовым государством, закрепляет и гарантирует основные права и свободы человека и гражданина. Одним из значимых прав лица, содержащегося в следственном изоляторе (СИЗО), является право на получение квалифицированной юридической помощи, которое установлено ст. 48 Конституции Российской Федерации. Однако по данным, размещенным на официальном сайте Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, количество фактов нарушения профессиональных прав адвокатов, отказов следственных органов в допуске адвокатов к участию в процессуальных действиях растет. Одним из самых распространенных нарушений профессиональных прав адвокатов является недопуск адвоката к подзащитному¹. Федеральная палата адвокатов привела результаты опроса 726 адвокатов, проведенного с 8 августа по 1 октября 2019 г. Более 30 % респондентов тогда рассказали, что сталкивались с безосновательным недопуском в СИЗО. Эта проблема, по словам опрошенных адвокатов, особенно распространена в изоляторах Москвы, Санкт-Петербурга, Архангельска, Челябинска, Краснодара, Тюмени, Твери, Волгограда, Ростова-на-Дону, Бугульмы². Условия пандемии коронавируса (COVID-19) усугубили состояние отношений адвоката и доверителя, что фактически приводит к ограничению права на получение юридической помощи.

В науке обращается внимание на вопрос об ответственности за воспрепятствование законной деятельности адвоката³, требующий внесения изменений, прежде всего, в уголовно-процессуальное законодательство, при этом немаловажным является рассмотрение этого вопроса с участием представителей силовых ведомств⁴. Когда речь идет о СИЗО, очевидным является, что, прежде всего, в этой дискуссии должны участвовать сотрудники Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, чтобы были соблюдены интересы всех сторон. Известны случаи нарушения закона со стороны адвокатов. Как отмечает Н.А. Баева, адвокатская практика показывает, что большинство защитников соблюдают требования, установленные при посещении СИЗО, однако имеются случаи нарушения правовых норм (пронес средств связи, сильнодействующих средств для доверителей и т.д.)⁵.

Стоит признать, что пандемия коронавируса является нестандартной для общества ситуацией, которая привела к введению ограничительных мер, законность которых в науке оценивается неоднозначно⁶. При этом стоит отметить, что ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации допускает возможность отдельных ограничений прав и свобод «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя». Указанная норма устанавливает два условия: первое – введение чрезвычайного положения осуществляется указом Президента Российской Федерации в установленном порядке⁷, и второе – указание пределов и сроков действия. Кроме того, необходимо различать схожие понятия «чрезвычайное положение» и «чрезвычайная ситуация», которые наполнены совершенно разным юридическим и фактическим смыслом. Чрезвычайное положение регулируется Федеральным

¹ Дорошева А.А. Недопуск адвоката к доверителю как знаковое нарушение права на защиту // Адвокатская практика. 2021. № 4. С. 34–39. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Адвокаты не согласны оставаться за стенами «Крепости» // Официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. URL: <https://fparf.ru/news/media/advokaty-ne-soglasny-ostavatsya-za-stenami-kreposti/> (дата обращения: 02.11.2021).

² Климачева К. Очереди, недопуски и угрозы: как адвокатам работает в СИЗО. URL: <https://pravo.ru/story/229060/> (дата обращения: 02.11.2021).

³ Советкина А.С., Калашникова Е.Б. Проблема соблюдения права адвоката на допуск к подзащитному // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 10-4 (49). С. 67.

⁴ Дорошева А.А. Указ. соч.

⁵ Баева Н.А. Реализация профессиональных прав адвоката-защитника в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 4. С. 151–157.

⁶ Хадисов Г.Х., Ильясов М.З. Обеспечение прав граждан при возникновении чрезвычайной ситуации // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 4. С. 226–229.

⁷ О чрезвычайном положении: Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, ч. 1 ст. 4. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102071299>.

конституционным законом Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», а чрезвычайная ситуация – Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Чрезвычайная ситуация, в отличие от чрезвычайного положения, не подразумевает под собой ограничение конституционных прав⁸. Из этого следует, что в условиях режима чрезвычайной ситуации допуск адвокатов в СИЗО не может быть приостановлен или ограничен.

Данное положение закреплено и на международном уровне, но несколько иначе: в соответствии пп. «с» п. 3 ст. 6 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (Европейская Конвенция) судебное разбирательство не может являться справедливым без обеспечения минимальных прав, одним из которых является оказание юридической помощи, поскольку оно требует обеспечения интересов правосудия⁹. Кроме того, оно регламентирует право на юридическую помощь каждого гражданина, которое может быть ограничено только при чрезвычайных обстоятельствах (п. 1 ст. 15 Европейской Конвенции), но для этого необходимо уведомление «Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия». В связи со сложившейся в период пандемии коронавируса ситуацией таких уведомлений со стороны России о необходимости введения ограничительных мер, в том числе по допуску адвокатов в СИЗО, не поступало. Вместе с тем, очевидно, что право на получение квалифицированной юридической помощи для лица, содержащегося в СИЗО, представляет собой особо значимое право, так как от его реализации зависит не только дальнейшая судьба задержанного лица, но и обеспечение механизма законности в государстве в целом.

С позиции обеспечения безопасности лиц, содержащихся в СИЗО и проходящих службу в этих учреждениях, нестандартные условия пандемии COVID-19 оправдывают вводимые ограничения, такие как «общение через стекло» или посещение подозреваемых и обвиняемых в комнатах для краткосрочных свиданий¹⁰. Последнее, к слову, существенно снижает возможность получения юридической помощи в связи с ограниченным количеством таких помещений. Однако необходимы законные основания, которые установлены Европейской Конвенцией и законодательством Российской Федерации.

26 декабря 2003 г. Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении № 20-П разъяснил, что личное общение с адвокатом есть необходимый элемент права на юридическую помощь. Встреча с адвокатом не может быть ограничена ни в количестве, ни в продолжительности¹¹. Верховный Суд Российской Федерации в 2014 г. в своем решении от 6 июня 2014 г. по делу № АКПИ14-472 указал, что ни Конституция Российской Федерации, ни федеральные законы не ограничивают право осужденных на юридическую помощь¹². В настоящее время наблюдается ограничение на допуск адвоката к доверителю в целом.

⁸ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ, пп. «д» п. 10 ст. 41. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560>.

⁹ European Convention on Human Rights // European Court of Human Rights – ECHR, CEDH, news, information, press releases. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf (дата обращения: 15.10.2021).

¹⁰ Нагорная М. В следственных изоляторах Москвы вновь введены режимно-ограничительные мероприятия // Адвокатская газета. 2021. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/v-sledstvennykh-izolyatorakh-moskvy-vnov-vvedeny-rezhimno-ogranichitelnye-meropriyatiya/> (дата обращения: 02.11.2021).

¹¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений ч.ч. 1, 2 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой З.Р. Шенгелая: Пост. Конституционного Суда Рос. Федерации от 26 дек. 2003 г. № 20-П // Рос. газ. 2004. 14 янв.

¹² Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 июня 2014 г. по делу № АКПИ14-472 // Банк судебных решений. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=594902 (дата обращения: 20.10.2021).

Авторы считают важным обратиться к зарубежному опыту действия правительств иных государств в исследуемом вопросе. Так, в период COVID-19 в начале 2020 г. президентом Франции был издан Указ о введении ограничения на свидания с адвокатом, но при этом были выделены денежные средства на оплату разговоров с адвокатами и родственниками с помощью мобильных и стационарных телефонов¹³. Юстиция Франции незамедлительно предупредила о том, что данные действия являются не нормой, а лишь исключением¹⁴.

Телефонная или видеосвязь широко использовалась и в правовой системе России. Например, судебные процессы частично были реализованы онлайн. Однако в СИЗО общение онлайн и в помещениях для краткосрочных свиданий не всегда допустимы в отношениях адвоката с доверителем, так как поднимает вопрос о реализации права на адвокатскую тайну. Адвокат обязан обеспечить подозреваемому или обвиняемому в совершении преступления «иммунитет доверителя», государство гарантирует неразглашение информации в исследуемых отношениях, не допуская вмешательства третьих лиц¹⁵. Факт общения через телефонную связь или с использованием сети Интернет может вызывать сомнения с позиции конфиденциальности, что ставит под сомнение тайность отношений адвоката с доверителем.

Кроме сказанного, стоит обозначить в целом проблему отсутствия четкого алгоритма действий защитника в уголовном процессе. Авторы считают необходимым выработать стандарт участия адвоката в производстве по уголовным делам, касательно их допуска в СИЗО уголовно-исполнительной системы России, где возможно будет предусмотреть особый порядок в условиях разного рода опасностей. Ранее авторами в ходе проводимых исследований и анализов нормативно-правовых актов и практики, был сделан вывод о том, что «действующая национальная система правовой защиты осужденных и лиц, содержащихся под стражей, имеет слабый механизм реализации, и последним ничего не остается, кроме как воспользоваться правом на обращение в международный орган. Деятельность законодательных органов должна быть направлена на реформирование правовых гарантий осужденных и условий исполнения наказаний, чтобы проблемы решались на уровне национальной судебной системы, а условия отбывания наказания и содержания под стражей соответствовали европейским требованиям»¹⁶.

Резюмируя сказанное, стоит отметить, что приоритет прав и свобод человека и гражданина предполагает особый законный порядок ограничения прав и свобод. Адвокат в уголовном процессе выступает не только в качестве участника уголовного судопроизводства, но и в определенном роде является гарантом законности при реализации права на защиту. Для задержанного лица это особо значимое право. Власти Российской Федерации в непростой эпидемиологической ситуации призывали граждан оставаться дома с целью обеспечения безопасности. Однако, на взгляд авторов, в период распространения коронавирусной инфекции юрист, как и врач, играет важную роль, поскольку, исходя из норм Конституции Российской Федерации, право на юридическую помощь такое же конституционное право, как и право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

¹³ Ordonnance № 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – Légifrance // Légifrance – Le service public de la diffusion du droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755529/> (дата обращения: 17.10.2021).

¹⁴ Nicole Belloubet : «Il n'est pas question que l'état d'urgence sanitaire entre dans le droit commun» // France Inter – Info, Culture, Humour, Musique. URL: <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-26-mars-2020> (дата обращения: 21.10.2021).

¹⁵ Баева Н.А. Адвокатская тайна в уголовном судопроизводстве // Закон и право. 2018. № 12. С. 78–79.

¹⁶ Пальчиков М.М. Проблемы национальной правовой защиты прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Роль ЕСПЧ в защите прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей // Вестник молодого ученого Кузбасского института. 2019. С. 55–57.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (прин. всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 2020. № 144. 2020. 4 июля.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 нояб. 1950 г.) (с изм. от 24 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.
3. По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой З.Р. Шенгелая: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 дек. 2003 г. № 20-П // Рос. газ. 2004. 14 янв.
4. Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 июня 2014 г. по делу № АКПИ14-472 // Банк судебных решений. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=594902 (дата обращения: 20.10.2021).
5. Баева Н.А. Адвокатская тайна в уголовном судопроизводстве // Закон и право. 2018. № 12. С. 77–81.
6. Баева Н.А. Реализация профессиональных прав адвоката-защитника в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 4. С. 151–157.
7. Дорошева А.А. Недопуск адвоката к доверителю как знаковое нарушение права на защиту // Адвокатская практика. 2021. № 4. С. 34–39.
8. Пальчиков М.М. Проблемы национальной правовой защиты прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Роль ЕСПЧ в защите прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей // Вестник молодого ученого Кузбасского института. 2019. С. 55–57.
9. Советкина А.С., Калашникова Е.Б. Проблема соблюдения права адвоката на допуск к подзащитному // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 10-4 (49). С. 66–69.
10. European Convention on Human Rights // European Court of Human Rights – ECHR, CEDH, news, information, press releases. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf (дата обращения: 15.10.2021).
11. Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – Légifrance // Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755529/> (дата обращения: 17.10.2021).
12. Nicole Belloubet : «Il n'est pas question que l'état d'urgence sanitaire entre dans le droit commun» // France Inter – Info, Culture, Humour, Musique. URL: <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-26-mars-2020> (дата обращения: 21.10.2021).

References

1. The Constitution of the Russian Federation (approx. vsenar. by a vote of 12 Dec. 1993 with amendments approved during the general discussion. voting on July 1, 2020) // Russian Gas. 2020. № 144. 2020. July 4th.
2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded in Rome on November 4, 1950) (with amendments dated June 24, 2013) // Sobr. zakonodatelstva Ros. Federation. 2001. № 2. Article 163.
3. In the case of checking the constitutionality of certain provisions of Parts one and two of Article 118 of the Criminal Executive Code of the Russian Federation in connection with the complaint of Z.R. Shengelai: postanovlenie Constitution. The court grew. Federation of 26 Dec. 2003 № 20-P // Russian gas. 2004. January 14.

4. The Decision of the Supreme Court of Russia. Federation of June 6, 2014 in the case № АКПИ14-472 // Bank of judicial decisions. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=594902 (date of appeal: 10.20.2021).
5. Baeva N.A. Attorney-client secrecy in criminal proceedings // Law and Law. 2018. № 12. P. 77-81.
6. Baeva N.A. Realization of professional rights of a lawyer-defender in places of detention of suspects and accused // Judicial power and criminal procedure. 2017. № 4. P. 151-157.
7. Dorosheva A.A. Non-admission of a lawyer to the principal as a landmark violation of the right on defense // Law practice. 2021. № 4. P. 34-39.
8. Palchikov M.M. Problems of national legal protection of the rights of convicts and persons in custody. The role of the ECHR in protecting the rights of convicts and persons in custody // Bulletin of the young scientist of the Kuzbass Institute. 2019. P. 55-57.
9. Sovetkina A.S., Kalashnikova E.B. The problem of compliance with the lawyer's right to access to the client // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2020. № 10-4 (49). P. 66-69.
10. European Convention on Human Rights // European Court of Human Rights – ECHR, CEDH, news, information, press releases. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf (date of appeal: 10/15/2021).
11. Ordonnance № 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – Légifrance // Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755529/> (date of appeal: 17.10.2021).
12. Nicole Belloubet: «Il n'est pas question que l'état d'urgence sanitaire entre dans le droit commun» // France Inter – Info, Culture, Humour, Musique. URL: <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-26-mars-2020> (date of appeal: 10.21.2021).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 15.02.2022

Принята к публикации: 17.02.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 15.02.2022

Accepted for publication: 17.02.2022

Информация об авторах:

Инна Викторовна Малышева, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России (664066, г. Новокузнецк, Кемеровская обл., пр. Октябрьский, д. 49), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: inna1108@yandex.ru

Максим Михайлович Пальчиков, студент Кузбасского института ФСИН России (664066, г. Новокузнецк, Кемеровская обл., пр. Октябрьский, д. 49), e-mail: palchicov.maxim@mail.ru

Information about the authors:

Inna V. Malysheva, associate professor of the department of state and legal disciplines of the Kuzbass Institute of the Federal penitentiary service of Russia (664066, Novokuznetsk, Kemerovo region, Oktyabrsky Ave., 49), candidate of law, associate professor, e-mail: inna1108@yandex.ru

Maxim M. Palchikov, student of the Kuzbass Institute of the Federal penitentiary service of Russia (49 Oktyabrsky Ave., Novokuznetsk, Kemerovo Region, 664066), e-mail: palchicov.maxim@mail.ru

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

УДК 327

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ «АСФАТРОНИКА: НА ПУТИ К ТЕОРИИ ГЛОБАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

Николай Иванович Уткин;

✉ Виктор Михайлович Шеншин.

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

✉ vitya-shen@mail.ru

Аннотация. Приведен краткий обзор монографии «Асфатроника: на пути к теории глобальной безопасности», раскрыта актуальность издания, своевременность, полнота представленного материала, необходимого для подготовки специалистов в области юриспруденции. Отмечается, что в книге анализируются глобальные риски современного мира – экологические, геополитические, экономические, социальные и технологические. Предлагается авторское толкование нового научного направления глобалистики – асфатроники, предметом которой предстает глобальная безопасность. Указывается, что в контексте асфатроники императивы глобальной безопасности выходят за пределы международных отношений и претендуют на управление указанными глобальными рисками в условиях становления шестого технологического уклада, промышленной революции 4.0 и наступления новой геологической эпохи в истории Земли – антропоцена.

Ключевые слова: асфатроника, глобальные риски современного мира, глобалистика

Ссылка для цитирования: Уткин Н.И., Шеншин В.М. Рецензия на монографию «Асфатроника: на пути к теории глобальной безопасности» // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 91–92.

REVIEW OF THE MONOGRAPH «ASPHATRONICS: ON THE WAY TO THE THEORY OF GLOBAL SECURITY»

Nikolay I. Utkin; ✉ Viktor M. Shenshin.

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

Saint-Petersburg, Russia

✉ vitya-shen@mail.ru

Abstract. A brief review of the monograph «Asphatronics: on the way to the theory of global security» is given, the relevance of the publication, timeliness, completeness of the presented material necessary for the training of specialists in the field of jurisprudence is revealed. It is noted that the book analyzes the global risks of the modern world – environmental, geopolitical, economic, social and technological. The author's interpretation of a new scientific direction of globalism – asphatronics, the subject of which is global security, is proposed. It is pointed out that in the context of asphatronics, the imperatives of global security go beyond international relations and claim to manage these global risks in the context of the formation of the sixth technological order, the industrial revolution 4.0 and the onset of a new geological epoch in the history of the Earth – the Anthropocene.

Keywords: asphatronics, global risks of the modern world, globalistics

For citation: Utkin N.I., Shenshin V.M. Review of the monograph «Asphatronics: on the way to the theory of global security» // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 91–92.

Игорем Федоровичем Кефели, доктором философских наук, профессором, заслуженным работником высшей школы Российской Федерации при поддержке Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации подготовлена монография «Асфатроника: на пути к теории глобальной безопасности: монография». СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2020. 228 с. Рецензентами монографии выступили ученые, имеющие заслуженный авторитет: профессор факультета политологии СПбГУ доктор политических наук Н.А. Баранов; профессор кафедры международных отношений СЗИУ РАНХиГС доктор политических наук А.А. Торопыгин; профессор факультета глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова доктор философских наук А.Н. Чумаков

В русле сугубо научных рассуждений и обоснований И.Ф. Кефели предполагает формирование нового научного направления в исследовании проблем глобальной безопасности – безопасности существования, развития и функционирования биологических (биосферных) социальных и больших технических систем, которым присущи общие закономерности и соответствующие нанотехнологические решения.

Автор научного труда обосновывает вопрос о необходимости обоснования нового теоретического статуса весьма разнородных представлений о феномене безопасности, который до сих пор разнесен (на уровне предметных исследований) между теорией международных отношений (национальная безопасность и международная безопасность, которая зачастую трактуется как глобальная безопасность), безопасностью жизнедеятельности (безопасность личности, общества и государства), информационной безопасностью и т.д. Ответом на данный постулат ученый предлагает считать предложение о признании асфатроники как нового направления глобалистики, предметом которой выступает глобальная безопасность, отвечающая на вызовы, связанные с наступлением новой геологической эпохи – антропоцена и промышленной революции 4.0.

Монография, несомненно, представляет интерес в решении ряда вопросов, связанных с безопасностью.

Исследование рекомендуется научным работникам, экспертам и аналитикам, аспирантам и студентам, обучающимся по направлениям «Политическая глобалистика», «Политология», «Международные отношения», «Информационные системы и технологии».

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 18.03.2022

Принята к публикации: 18.03.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 18.03.2022

Accepted for publication: 18.03.2022

Информация об авторах:

Николай Иванович Уткин, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, e-mail: utkinnick@mail.ru

Виктор Михайлович Шеншин, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов, e-mail: vitya-shen@mail.ru

Information about the authors:

Nikolay I. Utkin, 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, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: utkinnick@mail.ru

Viktor M. Shenshin, associate 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, St. Petersburg, Moskovsky Ave., 149), candidate of law, associate professor, member of the National association of administrativists, e-mail: vitya-shen@mail.ru

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

Старейшее учебное заведение пожарно-технического профиля России образовано 18 октября 1906 г., когда на основании решения Городской Думы Санкт-Петербурга были открыты Курсы пожарных техников. Наряду с подготовкой пожарных специалистов, учебному заведению вменялось в обязанность заниматься обобщением и систематизацией пожарно-технических знаний, оформлением их в отдельные учебные дисциплины. Именно здесь были созданы первые отечественные учебники, по которым обучались все пожарные специалисты страны.

Учебным заведением за вековую историю подготовлено более 40 тыс. специалистов, которых всегда отличали не только высокие профессиональные знания, но и беспредельная преданность профессии пожарного и верность присяге. Свидетельство тому – целый ряд сотрудников и выпускников вуза, награжденных высшими наградами страны, среди них: кавалеры Георгиевских крестов, четыре Героя Советского Союза и Герой России. Далеко не случаен тот факт, что среди руководящего состава пожарной охраны страны всегда было много выпускников учебного заведения.

Сегодня 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» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в российское и мировое научно-образовательное пространство. Университет по разным формам обучения – очной, заочной и заочной с применением дистанционных технологий – осуществляет обучение по 25 программам среднего, высшего образования, а также подготовку специалистов высшей квалификации: докторантов, адъюнктов, аспирантов, переподготовку и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России.

Начальник университета – генерал-лейтенант внутренней службы, кандидат технических наук, доцент Гавкалюк Богдан Васильевич.

Основным направлением деятельности университета является подготовка специалистов в рамках специальности «Пожарная безопасность». Вместе с тем организована подготовка и по другим специальностям, востребованным в системе МЧС России. Это специалисты в области системного анализа и управления, законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, экономической безопасности в подразделениях МЧС России, пожарно-технической экспертизы и дознания. По инновационным программам подготовки осуществляется обучение специалистов по специализациям «Руководство проведением спасательных операций особого риска» и «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций» со знанием иностранных языков, а также подготовка специалистов для военизированных горноспасательных частей по специальности «Горное дело».

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 7 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 11 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 3 заслуженных юриста Российской Федерации, заслуженные изобретатели Российской Федерации и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время осуществляют 56 докторов наук, 277 кандидатов наук, 58 профессоров, 158 доцентов, 12 академиков отраслевых академий, 8 членов-корреспондентов отраслевых

академий, 5 старших научных сотрудников, 6 почетных работников высшего профессионального образования Российской Федерации, 1 почетный работник науки и техники Российской Федерации, 2 почетных радиста Российской Федерации.

В составе университета:

- 32 кафедры;
- Институт безопасности жизнедеятельности;
- Институт заочного и дистанционного обучения;
- Институт нравственно-патриотического и эстетического развития;
- Институт профессиональной подготовки;
- Институт развития;
- Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности;
- Дальневосточная пожарно-спасательная академия – филиал университета (ДВПСА);
- пять факультетов: факультет инженерно-технический, факультет экономики и права, факультет подготовки кадров высшей квалификации, факультет пожарной безопасности (подразделение ДВПСА), факультет дополнительного профессионального образования (подразделение ДВПСА).

Институт безопасности жизнедеятельности осуществляет образовательную деятельность по программам высшего образования по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Приоритетным направлением в работе Института заочного и дистанционного обучения является подготовка кадров начальствующего состава для замещения соответствующих должностей в подразделениях МЧС России.

Институт развития реализует дополнительные профессиональные программы по повышению квалификации и профессиональной переподготовке в рамках выполнения государственного заказа МЧС России для совершенствования и развития системы кадрового обеспечения, а также на договорной основе.

Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности осуществляет реализацию государственной научно-технической политики, изучение и решение научно-технических проблем, информационного и методического обеспечения в области пожарной безопасности. Основные направления деятельности научно-исследовательского института: организационное и научно-методическое руководство судебно-экспертными учреждениями федеральной противопожарной службы МЧС России; сертификация продукции в области пожарной безопасности; проведение испытаний и разработка научно-технической продукции в области пожарной безопасности; проведение расчетов пожарного риска и расчетов динамики пожара с использованием компьютерных программ.

Факультет инженерно-технический осуществляет подготовку специалистов по специальностям: «Пожарная безопасность» (специализации: «Пожаротушение», «Государственный пожарный надзор», «Руководство проведением спасательных операций особого риска», «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций»), «Судебная экспертиза», по направлениям подготовки: «Системный анализ и управление», «Техносферная безопасность».

Факультет экономики и права осуществляет подготовку специалистов по специальностям: «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Пожарная безопасность» (специализация «Пожарная безопасность объектов минерально-сырьевого комплекса»), «Судебная экспертиза», «Горное дело» и по направлениям подготовки «Техносферная безопасность» и «Системный анализ и управление».

Факультет подготовки кадров высшей квалификации осуществляет подготовку докторантов, адъюнктов, аспирантов по очной и заочной формам обучения.

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Вытегра, Горячий Ключ (Краснодарский край), Мурманск, Петрозаводск, Пятигорск, Севастополь, Стрежевой, Сыктывкар, Тюмень, Уфа; представительства университета за рубежом: г. Алма-Ата (Республика Казахстан), г. Баку (Азербайджанская Республика), г. Бар (Черногория), г. Ниш (Сербия).

Общее количество обучающихся в университете по всем специальностям, направлениям подготовки, среднему общему образованию составляет более 7 000 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1 100 специалистов.

В университете действует два диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим и экономическим наукам.

Ежегодно университет проводит научно-практические конференции различного уровня: Всероссийскую научно-практическую конференцию «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международную научно-практическую конференцию «Подготовка кадров в системе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций». Совместно с Северо-Западным отделением Научного Совета РАН по горению и взрыву, Российской академией ракетных и артиллерийских наук (РАРАН), Балтийским государственным техническим университетом «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова и Российской секцией Международного института горения на базе университета проводится Международная научно-практическая конференция «Комплексная безопасность и физическая защита». Также университет принимает активное участие в организации и проведении Всероссийского форума МЧС России и общественных организаций «Общество за безопасность».

Университет ежегодно принимает участие в выставках, организованных МЧС России и другими ведомствами и организациями. Традиционно большим интересом пользуется выставочная экспозиция университета на Международном салоне средств обеспечения безопасности «Комплексная безопасность», Петербургском международном экономическом форуме, Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее».

Международная деятельность вуза направлена на всестороннюю интеграцию университета в международное образовательное пространство. На сегодняшний момент университет имеет 18 действующих соглашений о сотрудничестве с зарубежными учебными заведениями и организациями, среди которых центры подготовки пожарных и спасателей Германии, КНР, Франции, Финляндии.

В университете обучаются иностранные курсанты из числа сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС Кыргызской Республики и Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан в пределах квот на основании межправительственных соглашений и постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1448 «О подготовке лиц офицерского состава и специалистов для правоохранительных органов и таможенных служб государств-участников СНГ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации». В настоящее время в университете проходят обучение 30 сотрудников Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан и 15 сотрудников МЧС Кыргызской Республики.

В соответствии с двусторонними соглашениями университет осуществляет обучение по программам повышения квалификации. Регулярно проходят обучение в университете специалисты Российско-сербского гуманитарного центра, Российско-армянского центра гуманитарного реагирования, Международной организации гражданской обороны, Министерства нефти Исламской Республики Иран, пожарно-спасательных служб Финляндии, Туниса, Республики Корея и других стран.

Преподаватели, курсанты и студенты университета имеют возможность проходить стажировку за рубежом. За последнее время стажировки для профессорско-преподавательского состава и обучающихся в университете были организованы в Германии, Сербии, Финляндии, Швеции.

В университете имеются возможности для повышения уровня знания английского языка. Организовано обучение по программе дополнительного профессионального образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Компьютерный парк университета составляет более 1 200 единиц. Для информационного обеспечения образовательной деятельности функционирует единая локальная сеть с доступом в электронную информационно-образовательную среду университета, справочно-правовую систему «КонсультантПлюс», систему «Антиплагиат». Компьютерные классы позволяют обучающимся работать в сети Интернет, с помощью которой обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса.

Нарастающая сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации образовательного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения.

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонды библиотеки университета составляют более 350 700 экземпляров литературы по всем отраслям знаний. Они имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис». В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует Электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В сети Интранет работает Единая ведомственная электронная библиотека МЧС России, объединяющая библиотеки системы МЧС России.

В Электронной библиотеке оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К Электронной библиотеке подключены: Дальневосточный филиал и библиотека Арктического спасательного учебно-научного центра «Вытегра». Имеется доступ к Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина. Заключены договоры с ЭБС IPRbooks и ЭБС «Лань» на пользование и просмотр учебной и научной литературы в электронном виде. Имеется 8 000 точек доступа.

В фондах библиотеки насчитывается более 150 экземпляров редких и ценных изданий. Библиотека располагает богатым фондом периодических изданий, их число составляет 8 121 экземпляр. На 2019 г., в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта, выписано 80 наименований журналов и газет. Все поступающие периодические издания расписываются библиографом для электронных каталога и картотеки. Издания периодической печати активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и единый план изготовления печатной продукции МЧС России. Университет издает 8 научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных мероприятий, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс (ISSN). Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень

рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей.

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. открыт Кадетский пожарно-спасательный корпус.

Кадетский пожарно-спасательный корпус осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учетом дополнительных образовательных программ. Основные особенности деятельности корпуса – интеллектуальное, культурное, физическое и духовно-нравственное развитие кадет, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на поприще государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы.

В университете большое внимание уделяется спорту. Команды, состоящие из преподавателей, курсантов и слушателей, – постоянные участники различных спортивных турниров, проводимых как в России, так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта.

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС) включает в себя участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведении тренировок по ППС.

В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по пожарно-прикладному и аварийно-спасательному спорту, хоккею, американскому футболу, волейболу, баскетболу, силовым единоборствам и др. В составе сборных команд университета – чемпионы и призеры мировых первенств и международных турниров.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете Институте нравственно-патриотического и эстетического развития. Творческий коллектив университета принимает активное участие в ведомственных, городских и университетских мероприятиях, направленных на эстетическое и патриотическое воспитание молодежи, а также занимает призовые места в конкурсах, проводимых на уровне университета, города и МЧС России. На каждом курсе организована работа по созданию и развитию творческих объединений по различным направлениям: студия вокала, студия танцев, клуб веселых и находчивых. Для курсантов и студентов действует студия ораторского искусства, команда технического обеспечения, духовой оркестр.

На территории учебного заведения создается музей истории Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в котором обучающиеся и сотрудники, а также гости университета смогут познакомиться со всеми этапами становления учебного заведения – от курсов пожарных техников до университета.

В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.



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, подводится 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 должны быть подтверждены 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: 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

УДК 342.7

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

✉ Иван Иванович Иванов.

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

✉ Ivan I. Ivanov.

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'. Chrezvychajnye 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:

Иван Иванович Иванов, 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

Information about the authors:

Ivan I. Ivanov, 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



МЧС РОССИИ
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 1 (54) – 2022

Издается ежеквартально

Подписной индекс № 15655 в электронном каталоге «Урал-Пресс»

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 30.03.2022. Формат 60×86_{1/8}
Усл.-печ. 13 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 81

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете ГПС МЧС России
196105, Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 149