

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

**2 (83) • 2021**

САРАТОВ • МОСКВА

---

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по специальностям:*

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки);

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки);

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки);

12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки);

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки);

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки);

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки);

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки);

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки);

12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

---

---

### Редакционная коллегия:

*А.Ю. Соколов* (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *А.А. Волос*, к.ю.н.; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., доцент; *А.А. Гришкowieц*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н., *Н.И. Малыгина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Ныркoв*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Солдаткина*, к.ю.н. доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н. доцент; *Ю.В. Сорokина*, к.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыhalo*, к.ю.н., доцент.

### Редакционный совет:

*А.И. Абдуллин* – д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабуриh* – д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев* – д.ю.н., доцент; *С.А. Белоусов* – д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова* – д.ю.н., доцент; *Е.В. Вавилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов* – д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиpо*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

### Editorial board:

*A.Yu. Sokolov* (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B.G. Dubrovин* (executive secretary); *A.P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E.N. Abanina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M.T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A.L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E.G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Volos*, Candidate of Law; *S.V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A.A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Ivanov*, Candidate of Law, Associate professor; *O.V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N.N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A.V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G.N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I.N. Konovalov*, Doctor of History, Professor; *O.V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O.A. Lakaeв*, Candidate of Law; *D.A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Makarov*, Candidate of Law; *N.I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N.S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B.T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M.B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *O.Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G.S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Smagina*, Candidate of Law, Associate professor; *O.L. Soldatkina*, Candidate of Law, Associate professor; *T.A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *Yu.V. Sorokina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N.I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L.K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L.A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *V.V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A.E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I.V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S.E. Channov*, Doctor of Law, Professor, *E.Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

### Editorial council:

*A.I. Abdullin*, Doctor of Law, Professor; *S.N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *D.K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate professor; *S.A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E.S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E.V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D.H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G.A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N.A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V.G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I.V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B.V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V.A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D.A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A.Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu.N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L.G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O.A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

Юбилей Бориса Вульфовича Россинского . . . . .	12
--	----

---

### I. ПРИРОДОРЕСУРСНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ЛЬВА АЛЕКСАНДРОВИЧА ТИМОФЕЕВА ПОСВЯЩАЕТСЯ

<i>Пандаков К.Г., Сорокина Ю.В. (Саратов, СГЮА)</i> Вступительное слово . . . . .	14
<i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Земельный надзор: трансформация в рамках государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации . . . . .	16
<i>Устинова А.Н. (Саратов, СГЮА)</i> О соотношении лесного и фаунистического законодательства по вопросу использования территории . . . . .	25
<i>Абанина Е.Н. (Саратов, СГЮА)</i> Правовые основы современного государственного управления лесным хозяйством . . . . .	31
<i>Агапов Д.А., Ганюхина О.Ю. (Саратов, СГЮА)</i> О некоторых вопросах реализации продовольственной безопасности . . . . .	38
<i>Сухова Е.А. (Саратов, СГЮА)</i> Правовая политика в сфере обеспечения экологической безопасности Российской Федерации как инструмент достижения целей устойчивого развития . . . . .	43
<i>Куликова О.В., Сорокина Ю.В. (Саратов, СГЮА)</i> Национальные и международные медицинские отходы: стратегии правового регулирования . . . . .	50
<i>Чмыхало Е.Ю. (Саратов, СГЮА)</i> Комплексное развитие территорий: правовые аспекты. . . . .	57
<i>Демьяненко В.В. (Саратов, СГЮА)</i> Правовые вопросы сохранения земель сельскохозяйственного назначения . . . . .	66
<i>Петров Д.Е., Сорокина Ю.В. (Саратов, СГЮА)</i> Правовая охрана природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности . . . . .	70

---

---

## II. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Виноградова Е.В.** (Москва, ИГП РАН), **Виноградова С.А.** (Москва, Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации)  
Полицентричная система международных отношений:  
правовые основы, факторы, влияющие на формирование . . . 77
- Соколов А.Ю., Лакаев О.А.** (Саратов, СФ ИГП РАН)  
Правоохранительная политика в сфере обеспечения  
информационной безопасности как часть современной  
правовой политики Российской Федерации:  
основные тенденции развития . . . . . 91
- Хижняк В.С.** (Саратов, СФ ИГП РАН)  
Приоритеты, цели и принципы конституционно-правовой  
политики Российской Федерации в сфере информационных  
отношений в условиях глобализации . . . . . 102
- Солдаткина О.Л.** (Саратов, СФ ИГП РАН)  
К вопросу о приоритетах правовой политики  
в сфере информационной безопасности . . . . . 110
- Кобзарь-Фролова М.Н.** (Москва, ИГП РАН)  
Правительство Российской Федерации  
в системе органов публичной власти:  
политико-правовые связи Правительства . . . . . 116
- Лазарева О.В.** (Саратов, СГЮА)  
Значение свободы воли в правовой системе общества . . . . . 127
- Архипова Е.Ю.** (Саратов, СГЮА)  
К вопросу о структуре системы  
российского законодательства . . . . . 136
- Потемкина О.С.** (Ростов-на-Дону, РГУП)  
Коммуникативная функция права в условиях цифровизации  
юридического пространства . . . . . 144
- Липкина Н.Н.** (Саратов, СГЮА)  
Принципы установления экстратерриториальной  
юрисдикции государства в киберпространстве в контексте  
правовых позиций Европейского суда по правам человека . . 153

---

## III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Мельникова В.А.** (Ставрополь, Северо-Кавказский федеральный университет)  
Биотехнологическое и медицинское направления  
привлечения финансовых ресурсов посредством прямого  
инвестирования как фактор стабилизации и развития  
экономики в современных условиях . . . . . 161
-

---

<i>Ерохина Т.В., Махонько Н.И., Тарасова Е.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Правовое регулирование порядка проведения медицинских осмотров в Российской Федерации . . . . .	169
<i>Лавин Е.С. (Саратов, СГЮА)</i>	
Вопросы, возникающие при работе с цифровыми следами в ходе расследования преступлений . . . . .	175
<i>Акимова М.А., Леус В.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Истоки антимонопольного регулирования в римском праве . . . . .	180
<i>Малыхина Н.И. (Саратов, СГЮА)</i>	
Криминалистические учения и теории: проблемы формирования и определения места в системе криминалистики . . . . .	193
<i>Пономаренко Е.В., Копцева К.О. (Саратов, СГЮА)</i>	
Обоснованность криминализации деяний, связанных с распространением заведомо ложной общественно значимой информации . . . . .	199
<i>Хижняк Д.С. (Саратов, СГЮА)</i>	
Алгоритмизация юридических норм в целях расследования транснациональных преступлений . . . . .	205

---

**IV. ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ:  
 САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ГПС МЧС РОССИИ**

<i>Титова Е.А., Грешных А.А., Прокофьева С.М. (Санкт-Петербург, СПбУ ГПС МЧС России)</i>	
Попытка кодификации законодательства о пожарной безопасности в начале XX века . . . . .	211
<i>Метельков А.Н. (Санкт-Петербург, СПбУ ГПС МЧС России)</i>	
О соотношении правовых понятий «террористический акт» и «чрезвычайная ситуация» . . . . .	219
<i>Бабушкин М.Ю., Немченко С.Б., Шенишин В.М. (Санкт-Петербург, СПбУ ГПС МЧС России)</i>	
Об усилении уголовной ответственности в сфере пожарной безопасности . . . . .	225

---

**V. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Правовая политика Российской Федерации и классификация преступлений. . . . .	234

---



---

**Шевченко М.И.** (Москва, РУДН)

Акт о правах человека 1998 года в Великобритании:  
имплементация европейских стандартов в области  
прав и свобод человека в условиях сохранения  
конституционной идентичности . . . . . 239

**Аитова Ю.Ф.** (Саратов, СГЮА)

Максимальный срок полномочий единоличного  
исполнительного органа общества с ограниченной  
ответственностью, на который он может быть избран,  
в случае если уставом срок не предусмотрен . . . . . 247

---

## VI. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

**Хижняк Д.С., Финогенов Н.А.** (Саратов, СГЮА)

Рецензия на книгу: Протопопов А.Л., Ардашев Р.Г.  
Вопросы использования специальных знаний в расследовании  
преступлений. – Улан-Удэ, 2020. – 252 с. . . . . 256

**Астахова Е.А.** (Саратов, СФ ИГП РАН)

Круглый стол «Правовая политика современной России  
в условиях глобализации и регионализации» 28 мая 2021 года:  
краткий обзор . . . . . 259

**Колесников А.В.** (Саратов, СГЮА)

V Всероссийская конференция с международным участием  
«Проблемы и перспективы развития местного самоуправления  
в Российской Федерации и зарубежных странах»  
19-23 апреля 2021: краткий обзор . . . . . 265

**Соболева Ю.В.** (Саратов, СГЮА)

Всероссийский круглый стол «Новые подходы внесудебного  
и судебного разрешения административных дел  
в централизованной и децентрализованных сферах  
контрольно-надзорных отношений» 22 апреля 2021 года:  
краткий обзор . . . . . 269

---



---

## CONTENT

Anniversary of Boris Vulfovich Rossinsky . . . . .	12
--	----

---

### I. NATURAL RESOURCE VECTOR OF DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LAW AND LEGISLATION: DEDICATED TO THE MEMORY OF PROFESSOR LEV ALEXANDROVICH TIMOFEEV

<i>Pandakov K.G., Sorokina Yu.V. (Saratov)</i> Opening remarks. . . . .	14
<i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i> Land supervision: transformation in the light of the state policy on the use of the land fund of the Russian Federation. . . . .	16
<i>Ustinova A.N. (Saratov)</i> On the ratio of forest and faunal legislation on the use of the territory. . . . .	25
<i>Abanina E.N. (Saratov)</i> Legal framework for modern state management of forestry. . . . .	31
<i>Agapov D.A., Ganyuhina O.Yu. (Saratov)</i> On some issues of food security implementation . . . . .	38
<i>Suhova E.A. (Saratov)</i> Legal policy in the field of environmental safety of the Russian Federation as a tool for achieving the Sustainable Development Goals . . . . .	43
<i>Kulikova O.V., Sorokina Yu.V. (Saratov)</i> National and International Healthcare Waste: Legal Strategies . . . . .	50
<i>Chmihalo E.Yu. (Saratov)</i> Integrated development of territories: legal aspects . . . . .	57
<i>Demyanenko V.V. (Saratov)</i> Legal issues of agricultural land conservation . . . . .	66
<i>Petrov D.E., Sorokina Yu.V. (Saratov)</i> Legal protection of natural resources in urban planning activities . . . . .	70

---

### II. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Vinogradova E.V., Vinogradova S.A. (Moscow)</i> Polycentric system of international relations: legal framework, factors influencing the formation . . . . .	77
--	----

---

---

<b>Sokolov A.Yu., Lakaev O.A.</b> ( <i>Saratov</i> )	
Law enforcement policy in the field of information security as part of the Modern Legal Policy of the Russian Federation: the main trends of development . . . . .	91
<b>Khizhnyak V.S.</b> ( <i>Saratov</i> )	
Priorities, goals and principles of the constitutional and legal policy of the Russian Federation in the field of information relations of the Federation in the context of globalization . . . . .	102
<b>Soldatkina O.L.</b> ( <i>Saratov</i> )	
To the question of the priorities of legal policy in the field of information security . . . . .	110
<b>Kobzar-Frolova M.N.</b> ( <i>Moscow</i> )	
The Government of the Russian Federation in the system of public authorities: political and legal relations of the Government. . . . .	116
<b>Lazareva O.V.</b> ( <i>Saratov</i> )	
The importance of free will in the legal system of society . . . . .	127
<b>Arkhipova E.Yu.</b> ( <i>Saratov</i> )	
The structure of the system of Russian legislation . . . . .	136
<b>Potemkina O.S.</b> ( <i>Rostov-on-Don</i> )	
The communicative function of law in the context of digitalization of the legal space . . . . .	144
<b>Lipkina N.N.</b> ( <i>Saratov</i> )	
Principles for establishing extraterritorial jurisdiction of a state in cyberspace in the context of the case-law of the European Court of Human Rights . . . . .	153

---

### III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<b>Melnikova V.A.</b> ( <i>Stavropol</i> )	
Biotechnological and medical directions of attracting financial resources through direct investment as a factor of stabilization and development of the economy in modern conditions . . . . .	161
<b>Erokhina T.V., Makhonko N.I., Tarasova E.A.</b> ( <i>Saratov</i> )	
Legal regulation of the procedure for conducting medical examinations in the Russian Federation . . . . .	169
<b>Lapin E.S.</b> ( <i>Saratov</i> )	
Questions arising when dealing with digital traces in the course of crime investigation . . . . .	175

---

---

<i>Akimova M.A., Leus V.A. (Saratov)</i>	
The Origins of Antitrust Regulation in Roman Law . . . . .	180
<i>Malykhina N.I. (Saratov)</i>	
Forensic doctrines and theories: problems of formation and determination of place in the system of forensic science. . . . .	193
<i>Ponomarenko E.V., Kopsheva K.O. (Saratov)</i>	
Validity of criminalization of acts related to the dissemination of knowingly false socially significant information. . . . .	199
<i>Khizhnyak D. S. (Saratov)</i>	
Algorithmization of legal norms for transnational crimes investigation . . . . .	205

---

**IV. PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL  
ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
ST. PETERSBURG UNIVERSITY STATE FIRE SERVICE  
OF EMERCOM OF RUSSIA**

<i>Titova E.A., Greshnyh A.A., Prokofieva S.M. (St. Petersburg)</i>	
Attempt to codify fire safety legislation in the early 20 <sup>th</sup> century . . . . .	211
<i>Metelkov A.N. (St. Petersburg)</i>	
On the relationship between the legal concepts of "terrorist act" and "emergency" . . . . .	219
<i>Babushkin M.Yu., Nemchenko S.B., Shenshin V.M. (St. Petersburg)</i>	
On strengthening criminal liability in the field of fire safety. . . . .	225

---

**V. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS**

<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i>	
Forensic policy of the Russian Federation and classification of crimes . . . . .	234
<i>Shevchenko M.I. (Moscow)</i>	
The UK Human Rights Act of 1998: implementing European standards on human rights and freedoms under the maintaining constitutional identity . . . . .	239
<i>Aitova Yu.F. (Saratov)</i>	
Maximum term of office the individual management body of a limited liability company on which he may be elected if the charter doesn't provide for the term . . . . .	247

---

---

## VI. REVIEWS

**Khizhnyak D. S., Finogenov N.A. (Saratov)**

Book review: Protopopov A.L., Ardashev R.G. Questions of using special knowledge in the investigation of crimes.

– Ulan-Ude, 2020. – 252 p. . . . . 256

**Astakhova E.A. (Saratov)**

Round table "Legal policy of modern Russia in the context of globalization and regionalization"

May 28, 2021: a brief overview . . . . . 259

**Kolesnikov A. V. (Saratov)**

V All-Russian Conference with International Participation «Problems and Prospects of Local Self-Government Development in the Russian Federation and Foreign Countries»

April 19-23, 2021: a brief overview . . . . . 265

**Soboleva Ju. V. (Saratov)**

All-Russian round table «New approaches to out-of-court and judicial resolution of administrative cases in centralized and decentralized areas control and supervisory relations»

April 22, 2021: a brief overview . . . . . 269

---



### **75-летие профессора Россинского Бориса Вульфовича**

В этом году отмечает 75-летний юбилей выдающийся ученый в области административного права и государственного управления доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, действительный член Российской академии транспорта Россинский Борис Вульфович.

Борис Вульфович родился 14 мая 1946 г. в Москве. После окончания Московского авиационного института и работы инженером в области ракетно-космических систем был приглашен во Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности дорожного движения, где началась его карьера от младшего научного сотрудника до заместителя начальника Научно-исследовательского центра МВД России. Постоянно совершенствуя свои знания, он получил второе высшее образование на юридическом факультете Академии МВД СССР, успешно защитил кандидатскую диссертацию, посвященную правовым аспектам автоматизированного управления процессом дорожного движения, а впоследствии докторскую диссертацию на тему «Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: тенденции, проблемы и перспективы развития». Длительное время являлся членом Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Принимал участие в разработке многих федеральных законов, постановлений Правительства РФ, ведомственных нормативных актов. Автор свыше 400 научных работ, комментариев к законодательству, учебников, учебных и учебно-методических пособий.

Борис Вульфович успешно совмещает научную и административную работу с педагогической деятельностью, передает свои знания студентам, аспирантам и докторантам, используя современные подходы к обучению административному праву. Неслучайно его ученики

---

берут в науке одну вершину за другой, становясь кандидатами и докторами наук, авторами ярких диссертационных и монографических исследований. Борис Вульфович имеет особенно ценное в современном научном мире качество: он собирает вокруг себя глубокомыслящих, талантливых коллег, создает истинно творческую научную атмосферу, являясь при этом веселым и остроумным собеседником.

Желаем юбиляру крепкого здоровья, новых научных свершений и талантливых учеников.

---

• ПРИРОДОРЕСУРСНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:  
ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ЛЬВА АЛЕКСАНДРОВИЧА ТИМОФЕЕВА  
ПОСВЯЩАЕТСЯ •

---

**К.Г. Пандаков,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**K.G. Pandakov,**  
*Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor,  
Head of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy*

**Ю.В. Сорокина,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**Yu.V. Sorokina,**  
*Candidate of Legal Sciences, Associate  
Professor, Professor of the Department  
of Land and Environmental Law of the  
Saratov State Law Academy  
Leus1983@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-14-15

В рамках торжественных мероприятий, посвященных 90-летию образования Саратовской государственной юридической академии, 20 апреля 2021 г. кафедрой земельного и экологического права СГЮА был организован круглый стол на тему **«Природоресурсный вектор развития экологического права и законодательства»**. Научное мероприятие было посвящено памяти доктора юридических наук, профессора, почетного работника высшего профессионального образования РФ Льва Александровича Тимофеева.

История образования кафедры земельного и экологического права берет свое начало в сентябре 1946 г. Именно тогда кафедра в составе старейшего Саратовского юридического института им. Д.И. Курского начала свою работу и именовалась кафедрой земельного и колхозного права. Первым заведующим кафедры был известный ученый-юрист, доктор юридических наук, профессор Иван Васильевич Павлов. В настоящее время кафедру возглавляет кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Константин Григорьевич Пандаков.

Лев Александрович Тимофеев (1938–2021) с 1975 г. работал в Саратовском юридическом институте им. Д.И. Курского на кафедре земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права (в момент образования – земельного и колхозного права; ныне



---

– земельного и экологического права) ассистентом, старшим преподавателем, доцентом, профессором.

Научные интересы Л. А. Тимофеева были сконцентрированы на исследовании правовых проблем рационального природопользования и охраны окружающей среды. В 1979 г. он успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовое обеспечение комплексного использования вод», а в 2004 г. – докторскую диссертацию по теме «Правовые проблемы обеспечения населения России питьевой водой нормативного качества».

При его непосредственном участии на кафедре сформировались самостоятельные секции земельного и экологического права, в составе которых успешно занимаются преподавательской деятельностью свыше двадцати членов кафедры. И сегодня аспиранты кафедры Альфия Мефозалевна Тугушева и Олег Олегович Уркаев, продолжая традиции кафедры, проводят исследования по темам «Правовое обеспечение водоснабжения сельских территорий: вопросы теории и практики» и «Особенности юридической ответственности за нарушение лесного законодательства».

В год знаменательных для академии мероприятий кафедре земельного и экологического права исполняется 75 лет, что говорит о качественной и долгосрочной перспективе ее работы по вопросам выработки новых ориентиров развития экологического и земельного законодательства.

Участники круглого стола в этом году в своих докладах затронули различные ресурсные аспекты развития современного российского законодательства. Формат мероприятия позволил обменяться мнениями и знаниями по многим актуальным вопросам и проблемам рационального использования и охраны природных ресурсов, а также обеспечения экологической безопасности при осуществлении видов деятельности, связанных с вовлечением этих ресурсов в хозяйственный оборот. Среди обсуждаемых тем следует назвать: управление лесным хозяйством на современном этапе глубокого реформирования лесного законодательства, соотношение лесного и фаунистического законодательства по некоторым видам природопользования, взаимодействие норм земельного и градостроительного законодательства в сфере комплексного развития территорий, особенности использования земель сельскохозяйственного назначения, земельный надзор, экологическая, включая обращение с медицинскими отходами, и продовольственная безопасность.

Итоги проведенного круглого стола в формате научных статей представляются вашему вниманию.

---

---

**С. Ю. Королёв,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**S. Yu. Korolev,**  
Candidate of Law, Senior researcher,  
Saratov branch of the Institute  
of state and law  
of the Russian Academy of Sciences  
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-16-25

## **ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР: ТРАНСФОРМАЦИЯ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** охрана земель, рациональное природопользование, экологическая и продовольственная безопасность – понятия, которые в современных условиях развития общества и государства приобретают все большее значение. Государственный земельный надзор в сложившихся условиях является одним из тех средств, которые обладают мощным потенциалом для решения задач, стоящих перед нами в обозначенных сферах. В статье рассмотрены изменения в сфере государственного земельного надзора, произошедшие на рубеже 2012–2020 гг., во взаимосвязи с государственной политикой использования земельного фонда Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** правовая политика, экологическая безопасность, продовольственная безопасность, функция управления, модернизация правовой системы, правовое регулирование, надзор, контроль, эффективное использование земли, охрана земель.*

## **Land supervision: transformation in the light of the state policy on the use of the land fund of the Russian Federation**

***Abstract:** land protection, rational use of natural resources, environmental and food security are concepts that are becoming increasingly important in the modern conditions of the development of society and the state. State land supervision in the current conditions is one of those tools that have a powerful potential to solve the problems facing us in the designated areas. The article considers the changes in the sphere of state land supervision, that occurred at the turn of 2012–2020, in connection with the state policy of using the land fund of the Russian Federation.*

***Keywords:** legal policy, environmental security, food security, management function, modernization of the legal system, legal regulation, supervision, control, effective use of land, land protection.*

Завершился 2020 г., а вместе с ним – очередной этап развития и совершенствования правового регулирования земельных отношений. Его началу послужило принятие Основ государственной

---

политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг., которые Правительство РФ утвердило 3 марта 2012 г. Была поставлена достаточно амбициозная цель – повышение эффективности использования земель, а также охраны земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны [1]. Сейчас уже можно сказать, что указанные Основы государственной политики явились не просто декларацией целей, направлений развития земельно-имущественных отношений и мер по их осуществлению, а реально действенной стратегией, в рамках которой были определены тактические инструменты реализации поставленных задач, а именно:

1) создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

2) обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

3) сохранение и повышение качественного состояния земель;

4) сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

5) обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости [2].

Сопоставив предложенные цели и задачи с тем результатом, который мы имеем на сегодняшний день, можно подвести некоторые итоги, а также определить перспективы развития законодательства в области охраны и использования земель как в общем, так и в рамках исследуемого нами правового института государственного земельного надзора.

Наиболее значимые, на наш взгляд, изменения затронули:

1) порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности [3];

2) государственный земельный надзор [4];

3) порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд [5];

4) порядок прекращения прав на земельный участок в связи с его ненадлежащим использованием [6];

5) государственный мониторинг земель [7].

---

В контексте рассматриваемой темы более подробно остановимся на преобразованиях, которые затронули такую функцию управления, как госземнадзор.

Свою историю правовой институт государственного земельного надзора отсчитывает с 2011 г. Это год, когда государственный земельный контроль продолжил поступательно развиваться в виде госземнадзора. Год, когда институт земельного надзора стал рассматриваться как вид, а точнее сказать, составная часть государственного экологического надзора [8]. Очевидно, что эти два обстоятельства стали катализатором совершенствования правового регулирования данной сферы.

Следует отметить, что предложенная юридическая конструкция, в основе которой лежит представление о земле не как об отдельном структурном элементе окружающей среды, а как о центральном связующем звене единого организма, объединяющем все составляющие биосферной системы (почвы, недра, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир и т.д.), кажется нам единственно верной, учитывая те вызовы и угрозы, которые несет перед нами сложившаяся действительность [9, с. 209].

Государственный земельный надзор – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами земельных отношений требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Кроме того, это работа указанных служб по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения этих требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности [10].

В соответствии с Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг. совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля предусматривалось посредством:

---

а) уточнения и конкретизации полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления;

б) установления возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;

в) повышения ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе путем установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Мы видим, что для повышения эффективности рассматриваемой деятельности законодатель предложил использовать комплексный подход, который представляется весьма логичным. Он проявился в изменении разных, но взаимосвязанных правовых институтов. Наряду с трансформацией государственного земельного контроля в земельный надзор модернизации подлежали не только полномочия осуществляющих его органов, – планировалось внедрение новых форм данной деятельности, а также применение новых подходов к определению величины санкций, применяемых к нарушителям законодательства в области охраны и использования земель.

Самые масштабные на сегодняшний день изменения относительно государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля вступили в силу с 1 марта 2015 г. [7]. В плане совершенствования и развития надзорной (контрольной) деятельности в сфере охраны и использования земель заслуживают внимания два обстоятельства:

1. Данная функция государственного управления получила более детальное правовое регулирование. Изменения предусматривали определение предмета проверок при осуществлении государственного земельного надзора, перечень прав должностных лиц органов госземнадзора, особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства.

2. Просматривается тенденция регулирования основ государственного земельного надзора федеральным законом, что теоретически свидетельствует о повышении его роли и значимости в регулировании земельных отношений [11, с. 181].

Кроме того, появилось понятие «административное обследование объекта земельных отношений». Административное обследование объекта земельных отношений – это «исследование его состояния и способов его использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах,

---

архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование (в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами» [12].

Обозначенная форма надзорной деятельности осуществляется государственным инспектором по использованию и охране земель. В отличие от проверок, которые могут носить плановый или внеплановый характер, обследование представляет собой систематическое наблюдение «на расстоянии». Оно не предусматривает взаимодействия должностных лиц с собственниками и арендаторами земельных участков, землепользователями, землевладельцами. Доступ инспектора на обследуемые объекты также исключается.

Уполномоченные лица без каких-либо разрешений и согласований путем направления запросов в органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, являющиеся операторами государственных и муниципальных информационных систем, владельцам архивных фондов, правообладателям данных, полученных дистанционными методами, осуществляют сбор и анализ информации. Круг субъектов, которые обладают соответствующей информацией и несут обязанность по ее предоставлению, достаточно широк (Министерство культуры Российской Федерации, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Федеральное агентство лесного хозяйства и т. д.). Это позволяет должностному лицу, осуществляющему административное обследование, получить максимум данных и сделать обоснованный вывод о фактическом состоянии и способах использования участков.

Что дает административное обследование объектов земельных отношений при осуществлении государственного земельного надзора? Прежде всего оно сокращает количество плановых проверок. Так, участок, в отношении которого было проведено такое мероприятие, не выявившее признаков нарушений земельного законодательства, не может быть включен в ежегодный план проведения плановых проверок в течение трех лет [13]. Выявление во время данного мероприятия признаков нарушений земельного законодательства является поводом для внеплановой проверки [14]. Таким образом, с одной стороны, снижается нагрузка на хозяйствующие субъекты, с другой – появляется возможность оперативного реагирования на совершаемые правонарушения.

---

Еще одним новшеством при осуществлении надзорной деятельности является внедрение с 2017 г. риск-ориентированного подхода, который заключается в том, что земельному участку присваивается определенная категория риска. От этого зависит и количество, и «глубина» проводимых проверок. Так, плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, осуществляются Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

- а) для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, – не чаще чем один раз в три года;
- б) для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, – не чаще чем один раз в пять лет.

Плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся [15].

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор с применением риск-ориентированного подхода в порядке, установленном Положением о федеральном государственном экологическом надзоре [16]. А именно проведение плановых проверок в отношении объектов государственного надзора в зависимости от присвоенной категории риска осуществляется со следующей периодичностью:

- категории чрезвычайно высокого риска – один раз в год;
- категории высокого риска – один раз в два года;
- категории значительного риска – один раз в три года;
- категории среднего риска – не чаще чем один раз в четыре года;
- категории умеренного риска – не чаще чем один раз в пять лет.

В отношении объектов государственного надзора, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Отдельно следует сказать об изменениях, которые затронули муниципальный земельный контроль. Теперь ст. 72 Земельного кодекса РФ (в отличие от прежней редакции) дает ему достаточно полное определение – уже достаточно прогрессивный факт. В соответствии с указанной статьей, под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением всеми участниками земельных отношений, включая органы государственной власти и местного самоуправления,



требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность. Кроме того, установлена обязанность органов местного самоуправления в случае выявления нарушений требований земельного законодательства направлять акты проверки в орган государственного земельного надзора. В свою очередь, последний в срок не позднее пяти рабочих дней со дня поступления копии акта обязан рассмотреть его и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в нем и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

Подводя итог вышеизложенного, мы видим, что даже такой поверхностный анализ нормативных правовых актов, принятых в период с 2011 по 2020 г. в области земельных отношений, позволяет говорить о значительных преобразованиях в области правового регулирования указанной сферы. Возникает закономерный вопрос, насколько эффективны данные изменения? Позволяют ли они достичь поставленных целей в рамках заявленного курса на рациональное природопользование, а также обеспечения экологической и продовольственной безопасности в современных условиях развития общества и государства? Для ответа на поставленные вопросы обратимся к статистическим данным в пределах рассматриваемого периода. И прежде всего приведем информацию из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 г. «Проведенный Росреестром анализ поступивших из субъектов Российской Федерации докладов о состоянии и использовании земель за 2019 год по их качественному и экологическому состоянию показывает, что на территории России почти повсеместно наблюдается деградация земель» [17, с. 91–92]. Факторами, приводящими к ухудшению качества земель, являются различные виды эрозий, захламливание промышленными и бытовыми отходами, загрязнение различными токсичными веществами.

Что же касается непосредственно надзорной деятельности, осуществляемой, в частности, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, то мы видим следующие цифры [18]:

Год	2015	2016	2017	2018	2019
Количество проведенных проверок	273 589	244 411	209 422	213 486	205 560

Количество выявленных нарушений	147 764	144 329	144 616	156 099	157 214
Количество устраненных нарушений	60 338 (54,6 %)	64 658 (53,6 %)	62 885 (51,4 %)	70 809 (53,2 %)	73 187 (54,4 %)
Наложено штрафов	969 372,62 тыс. руб.	1 226 573,56 тыс. руб.	1 054 426,95 тыс. руб.	948 980,7 тыс. руб.,	979 443,3 тыс. руб.
Уплачено или взыскано штрафов	428 070,51 тыс. руб. (44,15 %)	646 500,97 тыс. руб. (52,7 %)	679 501,26 тыс. руб. (64,44 %)	692 152,0 тыс. руб. (72,9 %)	642 440,0 тыс. руб. (65,6 %)

Представленные данные наглядно демонстрируют те направления, по которым органы государственного земельного надзора активизировали работу в свете совершенствования законодательства. Деятельность направлена прежде всего на сбор штрафов за нарушения земельного законодательства. Предупреждение и устранение правонарушений представляется второстепенной функцией. Совершенно очевидно, что при таком подходе государственный земельный надзор не решает задачи, поставленные перед ним. Подтверждение тому – увеличение количества правонарушений в сфере земельных отношений (при сокращении числа проверок соблюдения законодательства), а также стабильно низкие показатели по устранению нарушений. Поэтому в ближайшее время органам государственного земельного надзора следует усилить работу по проблемным направлениям. Это сделает рассматриваемый правовой институт гарантом рационального природопользования (в части использования земель) и действенным элементом обеспечения экологической и продовольственной безопасности Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.
2. Там же.
3. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3377; 2019. – № 52, ч. 1, ст. 7773.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4235; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 52.

5. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 52; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4810.

6. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 2, ст. 5133; 2020. № 50, ч. 3, ст. 8049; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4287.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4235.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4590; – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4210.

9. Королёв, С.Ю. Земельный надзор (контроль) как механизм обеспечения экологической безопасности Российской Федерации // С.Ю. Королёв // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 4 (99).

10. Статья 71 Земельного кодекса РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 44.

11. Королёв, С.Ю. Правовой институт земельного надзора (контроля) в современных условиях развития Российской Федерации // Право. Законодательство. Личность. Научный журнал. – 2016. – № 1 (22).

12. Статья 71.2. Земельного кодекса РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2021. – № 1, ч. 1, ст. 44.

13. Пункт 10 Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений: Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 г. № 251 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 13, ст. 1937; 2019. – № 26, ст. 3436.

14. Пункт 6 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 44.

15. Пункт 10.4. Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 2, ст. 514; 2020. – № 37, ст. 5742.

16. О федеральном государственном экологическом надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 426 // Собр.

---

законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 20, ст. 2535; 2019. – № 14, ч. 1, ст. 1515.

17. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. – М., 2020. – С. 91–92.

18. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 25.02.2021).

**А. Н. Устинова,**  
*старший преподаватель кафедры  
земельного и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**A. N. Ustinova,**  
*Senior lecturer at the Department  
of Land and Environmental Law,  
Saratov State Law Academy  
andriyanova.aniuta@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-25-30

## **О СООТНОШЕНИИ ЛЕСНОГО И ФАУНИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию проблемы соотношения некоторых норм фаунистического и лесного законодательства при использовании лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Цель статьи – анализ состояния и перспектив развития законодательного регулирования использования охотничьих ресурсов на землях лесного фонда. Методологическую основу исследования составляют общенаучный и специальные методы познания, среди которых эколого-юридический метод, метод анализа и прогнозирования.

Автором рассмотрено соотношение таких понятий, как лесное хозяйство и охотничье хозяйство, установлены направления, согласно которым осуществляется сотрудничество между специально уполномоченными органами в лесной и охотхозяйственной сферах, раскрыты некоторые аспекты современной природоресурсной политики РФ.

**Ключевые слова:** использование лесов, лесное хозяйство, охотничье хозяйство, охотничьи ресурсы, рациональное природопользование.

## **On the ratio of forest and faunal legislation on the use of the territory**

**Abstract:** the article is devoted to the study of the problem of the correlation of some norms of faunal and forest legislation in the use of forests for hunting activities. The purpose of the study is the state and prospects for the development of legislative regulation of the use of hunting resources on the lands of the forest fund. The methodological basis is made up of general scientific and special methods of cognition, including environmental-legal,

---

*analysis and forecasting methods. The relationship of such concepts as forestry and hunting is considered. Directions have been established according to which cooperation is carried out between specially authorized bodies in the forest and hunting sectors. Some aspects of the modern natural resource policy of the Russian Federation are disclosed.*

**Keywords:** *use of the woods, forestry, hunting economy, hunting resources, rational environmental management.*

В последние десятилетия проблема рационального природопользования, в том числе использования лесных и фаунистических ресурсов, поднимается и рассматривается не только как требующая немедленного решения для возобновления количества природных ресурсов и улучшения их качественного состояния, но и как фактор угрозы экологической безопасности РФ. Это делает более острым вопрос охраны и защиты лесов, а также сохранения биологического разнообразия. Именно в таком аспекте функционирования лесного и охотничьего хозяйства необходим непрерывный государственный надзор и принятие соответствующих государственных программ, т.к. исследуемая сфера отношений требует значительных вложений, но не на всех этапах развития приносит желаемый доход. Все изложенное определяет актуальность изучения отдельных аспектов природопользования на предоставленных для этого территориях.

Охотничье хозяйство – важный вид хозяйственной деятельности, до настоящего времени поставляющей продукцию охоты и одновременно направленной на рациональное использование охотничьих ресурсов. Для многих субъектов РФ оно является неотъемлемой частью комплексного использования территории.

Актуализированное управление и ведение охотничьего хозяйства основывается на Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, основными принципами реализации которой можно назвать: а) обеспечение неотъемлемых прав человека на благоприятную окружающую среду; б) соблюдение паритетных начал при определении соотношения экономических, экологических и социальных интересов общества и государства [1].

Для лесной отрасли современным документом управленческого характера выступает Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (окончательный период действия которой совпадает), новая редакция которой по сравнению с ее прототипом образца 2018 г. была доработана с учетом новых национальных целей развития России. Среди них немаловажная роль отводится созданию комфортной и безопасной среды, а лес в этом процессе – важнейшая составляющая.

---

Лесное законодательство относит виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства к одному из видов использования лесов, как юридическими лицами, так и гражданами (до 1 января 2010 г. данный вид лесопользования именовался «ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты»; с указанной даты эти мероприятия по сути были объединены термином «осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства»). Допускается пользование на договорных основаниях (охотхозяйственные соглашения), которые регулируются фаунистическим законодательством, в том числе Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об охоте») [2], и на основе договоров аренды лесных участков, регулируемых лесным законодательством, в том числе Лесным кодексом РФ [3].

Срок договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлен ст. 72 ЛК РФ, п. 3 которой отсылает к ст. 36 названного Кодекса, в соответствии с которой срок договора аренды не может превышать срока охотхозяйственного соглашения, а именно от 20 до 49 лет (п. 1 ст. 27 Закона об охоте).

Лесные участки, предоставляемые для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, признаются охотничьими угодьями. «Общедоступные охотничьи угодья составляют почти половину (46 %) охотничьих угодий в Российской Федерации и являются государственным резервным фондом охотничьих угодий» [1]. «В общедоступных охотничьих угодьях граждане используют лесные участки без их предоставления в соответствии со ст. 11 Лесного кодекса РФ» [3].

Правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта РФ. Такие законы, принятые преимущественно в субъектах в 2000-е гг., на данный момент почти все признаны утратившими силу (например, Закон Саратовской области от 11 сентября 2007 г. № 168-ЗСО «О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории Саратовской области»; Закон Пензенской области от 22 февраля 2007 г. № 1226-ЗПО «О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации»). Параметры осуществления охоты (именно процесс, включая и лесные участки как конкретное место ее проведения) утверждаются высшим должностным лицом этого субъекта (например, Постановление Губернатора

---

Саратовской области от 8 сентября 2017 г. № 245 (в ред. от 19 марта 2021 г.) «Об утверждении видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в охотничьих угодьях Саратовской области»; Постановление Губернатора Пензенской области от 20 февраля 2013 г. № 41 «Об определении видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты на территории Пензенской области, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения» (в ред. от 15 декабря 2020 г.).

Федеральный закон «Об охоте» устанавливает, что охотничье хозяйство – это сфера деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания. В большинстве случаев средой обитания для охотничьих ресурсов выступает лес. Именно поэтому отношения в сфере осуществления охотничьего хозяйства не только регулируются фаунистическим законодательством, но и подпадают и под сферу действия лесного законодательства и, соответственно, могут характеризоваться как лесные.

С 1 января 2021 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 28 июля 2020 г. № 1132, согласно которому признаны утратившими силу более 80 актов лесного законодательства, среди которых Правила пожарной и санитарной безопасности в лесах, Правила лесоразведения и лесовосстановления, Правила ухода за лесами. Однако в данном перечне нет Приказа Минприроды России от 12 декабря 2017 г. № 661 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и Перечня случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства без предоставления лесных участков» (в ред. от 29 октября 2020 г.), кроме того, на названный Приказ не распространяется и требование об отмене с 1 января 2021 г., установленное Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства» [4] был несколько изменен порядок использования лесных и земельных участков для нужд охотничьего хозяйства. Так, было установлено, что: а) земли обороны и безопасности, временно не используемые по целевому назначению, с согласия уполномоченного федерального органа исполнительной власти могут включаться в границы охотничьих угодий; б) использование лесов без предоставления лесных участков допускается, если осуществление указанных охотничьих

---



видов деятельности не влечет за собой проведения рубок лесных насаждений или создания объектов охотничьей инфраструктуры; в) на лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся временными постройками, в том числе ограждений; г) к охотничьей инфраструктуре относятся предназначенные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства объекты, в том числе охотничьи базы, питомники диких животных, вольеры, другие временные постройки, сооружения, объекты благоустройства, перечень которых утверждается Правительством РФ.

Охотничье и лесное хозяйства на протяжении всей своей истории развивались в России на условиях сотрудничества. Федеральное агентство лесного хозяйства и Министерство природных ресурсов и экологии РФ и теперь совместно осуществляют целый ряд биотехнических мероприятий. Общие функции и полномочия указанных государственных органов следует научно обосновывать, опираясь на критерии как естественного, так и правового характера. Среди таких общих точек соприкосновения можно обозначить следующие.

Во-первых, все компоненты природной среды, сосредоточенные в границах лесных участков, используемых в качестве охотничьих угодий, зачастую находятся не в должном природном равновесии, а в состоянии «конфликта», поэтому от лиц, ведущих лесное и охотничье хозяйство, требуется высокий уровень профессионализма в решении сложных взаимоотношений леса и охотничьей фауны (например, результатом истребления крупных хищников стало резкое увеличение популяции оленя, что в свою очередь привело к уничтожению ценных лесных культур и подроста естественного происхождения на значительных по площади территориях).

Во-вторых, необходима координация мероприятий, проводимых в рамках ведения охотничьего хозяйства, и видов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в рамках ведения лесного хозяйства. Речь в данном случае идет не только о проведении рубок главного пользования, но и о других лесохозяйственных мероприятиях, которые могут существенным образом повлиять на условия обитания охотничьих ресурсов (например, осушение заболоченных площадей приводит к изменению ареала обитания некоторых видов птиц; сенокосение и выпас скота в лесу означает потерю части кормовой базы для некоторых видов травоядных диких зверей).

В-третьих, лесные охотничьи угодья характеризуются особой ролью для развития охотничьего хозяйства, т.к. увеличивают общую био-

---

логическую продуктивность лесных биогеоценозов. Представители соответствующих государственных структур должны охранять не только лесные, но и фаунистические ресурсы, а также должны принимать меры по недопущению факторов, наносящих вред охотничьему хозяйству.

Рациональность и экономность потребления природных ресурсов в будущем должны стать неотъемлемым элементом их охраны. Необходимость сочетания экологии и экономики предполагает рациональность и эффективность природопользования в интересах формирования и функционирования социального государства, ставящего своими конституционными задачами обеспечение достойной жизни человека, благоприятные условия проживания граждан Российской Федерации. Решение этих и других вопросов, касающихся использования лесных участков, в том числе и для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты на арендных условиях, рационального и экономически эффективного использования лесных охотничьих угодий, во многом будет зависеть как от профессиональной инженерной подготовки кадров (инженерной и охотоведческой), так и от повышения правовой культуры и грамотности специалистов и населения в целом. Принимаемые государством меры должны навести порядок в лесном и охотничьем хозяйстве и сделать природопользование максимально бережным и прозрачным.

#### **Список литературы:**

1. Об утверждении Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1216-р. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

2. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

3. Лесной кодекс РФ: федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 206-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

---

---

**Е. Н. Абанина,**  
кандидат юридических наук,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. N. Abanina,**  
Candidate of Law,  
Professor of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
elena-abanina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-31-37

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена состоянием лесов в стране, характеризующимся проблемами (многочисленные лесные пожары, хищническая незаконная рубка леса, недостаточное лесовосстановление и лесоразведение), влияющими на количественные и качественные показатели лесного фонда. Причиной такого состояния является несовершенство государственного управления, проявляющееся, в том числе в непоследовательных и несогласованных решениях органов государственной власти. Цель статьи заключается в анализе современной правовой системы лесного законодательства, устанавливающей основы государственного управления лесным хозяйством. В статье рассмотрены теоретические проблемы государственного управления лесным хозяйством. В сравнительном аспекте исследованы категории «управление лесным хозяйством», «управление лесами», «управление в области лесных отношений», установлены их соотношение и взаимосвязь. Сформулировано определение «управление лесным хозяйством», определены его основные направления. Обозначены дефекты законодательства в сфере управления и предложения по их устранению. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод.

**Ключевые слова:** лес, лесное хозяйство, управление лесным хозяйством, управление лесами.

## **Legal framework for modern state management of forestry**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the state of forests in the country, characterized by problems affecting the quantitative and qualitative indicators of forests (numerous forest fires, predatory illegal logging, insufficient reforestation and afforestation). The reason for this state is the imperfection of public administration, which is manifested, inter alia, by inconsistent and inconsistent decisions of public authorities. The purpose of the article is to analyze the modern legal system of forestry legislation, which establishes the foundations of state forestry management. The article deals with the theoretical problems of state forestry management. In a comparative aspect, the categories «forest management», «forest management», «management in the field of forest relations» have been investigated, their correlation and interrelation have been established. The definition of «forest management» is formulated, its main directions are determined. Defects in the legislation in the field of management are identified and proposals for their elimination are formulated. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method.

**Keywords:** forest, forestry, forest management.

---

Внутренние и внешние причины, влияющие на состояние лесов России (увеличившиеся темпы незаконных рубок; растущее с каждым годом, но скрываемое количество лесных пожаров; большая площадь земель лесного фонда, пройденного огнем, и несоизмеримый возмещению ущерб, причиненный лесными пожарами; постоянно изменяющееся лесное законодательство; непродуманные лесные реформы и др.), диктуют необходимость разработки и принятия новых решений по изменению сложившейся ситуации: как минимум следует исправить последствия предыдущих решений и реформ, которые мы наблюдаем в настоящее время; как максимум – заложить основы стабильного лесного хозяйства в России. Стратегически верным первым шагом было бы изменение модели управления лесным хозяйством.

В юридической и специальной лесохозяйственной литературе достаточно часто исследуются проблемы управления лесным хозяйством в его отдельных направлениях (рациональное использование, охрана, защита и воспроизводство лесов). Первое, на что обращают внимание авторы, отсутствие единого понимания терминов в этой сфере. Встречаются такие словосочетания, как «управление лесным хозяйством» [1; 2], «управление лесами» [3], «управление в области лесных отношений» [4; 5], «управление в области использования и охраны лесов» [6], «лесоуправление» [7; 8] и др. Подчеркивая справедливость замечания Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой о том, что «...такой терминологический ряд не способствует единому пониманию государственного управления в данной области» [4], отметим, что отсутствие единого теоретического понимания связано с отсутствием единого подхода к указанной категории в нормативных правовых актах.

Основной нормативный акт лесного законодательства – Лесной кодекс РФ (далее – ЛК РФ) содержит специальную главу 10, именуемую «Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения», которая раскрывает перечень функций, выступающих основой управления (планирование, учет, инвентаризация и административное обследование лесов), а также перечень основных документов лесного планирования и проектирования (лесной план, лесохозяйственный регламент, проект освоения лесов, проект лесовосстановления, проект лесоразведения). Предыдущая глава кодекса – «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений» – содержит перечень полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня, полномочий органов

---

---

местного самоуправления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения (которые являются лесными отношениями в соответствии со ст. 3 ЛК РФ) [9].

Обратим внимание на проблему, имеющую значение при характеристике лесного законодательства, устанавливающего правовые основы всех видов деятельности в сфере лесных отношений, в том числе в части регулирования вопросов управления, – на дефекты законодательства. Статья 84 ЛК РФ в ч. 1 содержит закрытый перечень полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, а именно в области использования лесов, их охраны от пожаров, осуществления муниципального лесного контроля, учета древесины (нет полномочий в области воспроизводства лесов, лесоразведения). В ч. 2 данной статьи допускается делегирование отдельных государственных полномочий в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, где также нет указания на делегирование полномочий в области лесоразведения. Исходя из буквального толкования статьи, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления не осуществляют свои полномочия в области лесоразведения. В то же время, в соответствии с Правилами лесоразведения, утвержденными Приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 541, среди субъектов, уполномоченных осуществлять лесоразведение на основании проекта лесоразведения, названы органы местного самоуправления, которые ведут эту деятельность в пределах полномочий, определенных в соответствии со ст. 84 ЛК РФ, в рамках мероприятий по лесоразведению [10].

В результате мы наблюдаем несогласованность общего и специального нормативных актов по установлению границ государственного и местного управления в области лесных отношений. На наш взгляд, эта ошибка носит технико-юридический характер. При внесении изменений в ЛК РФ в части совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере лесовосстановления и лесоразведения в 2018 г., текст кодекса был скорректирован с учетом того, что мероприятия по лесоразведению вошли в состав лесных отношений. Однако, как видим, не все статьи закона были изменены в соответствии с нововведением. В целях формирования единой правоприменительной практики и недопущения спорных моментов в вопросах возложения полномочий на органы местного самоуправления, не предусмотренных ст. 84 ЛК РФ, имеет смысл скорректировать названную статью, дополнив перечень полномочий органов местного самоуправления полномочиями в сфере лесоразведения.

---

Среди документов, имеющих важное значение в настоящий период и упоминающих вопросы управления, можно назвать Стратегию развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г., утвержденную Распоряжением Правительства РФ 11 февраля 2021 г. [11]. В Стратегии в специальном разделе «Государственная система управления лесами» дается характеристика современной модели управления лесным хозяйством. В системе управления всем лесным хозяйством упоминается «управление лесами как государственной собственностью» и «устойчивое управление лесами» как принцип, на основе которого ведется лесное хозяйство. Стратегия закрепляет в качестве одного из этапов реформирования лесного комплекса совершенствование государственной системы управления лесами, используя понятие «управление лесами» как управление государственным имуществом и управление конкретными видами лесов: городскими лесами, лесами «зеленого пояса» вокруг населенных пунктов. В связи с указанными положениями Стратегии можем предположить, что управление лесным хозяйством, являясь общей категорией, среди прочих направлений (например управление в сфере использования лесов посредством осуществления полномочий по предоставлению лесных участков в пользование для реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов) включает в себя управление лесами как имуществом.

Следующий документ, составляющий правовую базу управления лесным хозяйством, – Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. [12]. Среди целей государственной политики Основы закрепляют «эффективное управление лесным сектором». Для достижения этой цели предусматривается «совершенствование системы разграничения полномочий органов государственной власти разного уровня и органов местного самоуправления в области лесных отношений». Представляется, что в данном документе допущена подобная терминологическая неточность, как и в ст. 84 ЛК РФ. Это связано с невключением в основные направления политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов «лесоразведения», в то время как для обозначения задач в управлении используется словосочетание «лесные отношения», включающие в себя лесоразведение по ЛК РФ. Такую неточность можно объяснить временем принятия документа. Основы политики утверждены в 2013 г., а лесоразведение признано составной частью лесных отношений в 2018 г. На наш взгляд, с учетом важности

---

работ по лесоразведению в целях увеличения лесистости территории это направление должно быть приоритетным наряду с охраной, защитой и воспроизводством лесов, что требует корректировки Основ государственной лесной политики. Говоря о соотношении понимания системы управления в данном документе, можем прийти к выводу, что они соотносятся как часть и целое – в рамках управления лесным сектором (целое) осуществляется управление в области лесных отношений (часть).

Важным документом, обозначающим пути развития лесного хозяйства, является государственная программа «Развитие лесного хозяйства», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г., в составе которой реализуется специальная подпрограмма «Стратегическое управление лесным хозяйством» [13]. Одной из целей развития лесного хозяйства является достижение устойчивого лесопользования (как принципа международного и российского права). Достигается эта цель решением определенных задач, среди которых задача по повышению эффективности государственного управления лесами. Логическая цепочка выглядит следующим образом: повышение эффективности государственного управления лесами ведет к устойчивому лесопользованию, что формирует устойчивое управление лесным хозяйством. Очевидно, что, как и в ранее представленных документах, в госпрограмме нет терминологической ясности в понимании, кто и чем будет управлять для развития лесного хозяйства.

С учетом содержания приведенных актов предлагаем определить место и содержание государственного управления лесным хозяйством следующим образом. Лесное хозяйство является составным элементом лесного комплекса России наряду с лесной промышленностью. При этом лесное хозяйство является видом экономической деятельности, в рамках которой осуществляется система мероприятий, направленных на воспроизводство лесов, охрану их от пожаров и защиту от вредных организмов и иных негативных факторов, регулирование использования лесов и учет лесных ресурсов, в целях удовлетворения потребностей экономики в древесине и другой лесной продукции при сохранении экологических и социальных функций леса. Следовательно, государственное управление лесным хозяйством – это организационно-правовая деятельность исполнительных органов государственной власти, направленная на регулирование использования лесов, учет лесных ресурсов, воспроизводство лесов, лесоразведение, охрану и защиту лесов. В рамках этой системы управления лесным хозяйством можно выделить отдельные направления:

---



- 1) управление лесами как государственной собственностью;
- 2) управление использованием лесов;
- 3) управление охраной лесов от пожаров;
- 4) управление защитой лесов от вредных организмов;
- 5) управление воспроизводством лесов и лесоразведением.

Объектом управления выступают общественные отношения, подлежащие упорядочению или поддержанию условий их существования в лесной сфере, а именно отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения в соответствии со ст. 3 ЛК РФ).

Субъектами управления являются уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов. При этом решающее значение имеет наличие специализированного федерального органа управления лесным хозяйством, чья основная задача заключается в организации лесного хозяйства, то есть в организации лесопользования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения.

Для России как для страны, в недавнем прошлом обладающей большими запасами лесных ресурсов, несмотря на ухудшение состояния лесного хозяйства, важно не потерять весь лес. Преобразования в лесном законодательстве затронули всех субъектов лесных отношений, от обычных граждан и юридических лиц (лесопользователей) до федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере лесных отношений. Принципиально важно выстроить логичную, оправданную систему управления лесным хозяйством, способную обеспечить не только экономическую составляющую устойчивого развития, гарантировав стабильный доход от лесной отрасли, но и экологическую – восстановить качественные характеристики леса, их полезные глобальные функции.

### Список литературы:

1. Петюкова, О.Н. К вопросу о развитии предпринимательства в лесном хозяйстве с учетом законодательства о городских лесах / О.Н. Петюкова, Е.А. Гребнева // Современный юрист. – 2019. – № 4. – С. 113–123.
2. Абанина, Е.Н. Государственное управление лесным хозяйством в России / Е.Н. Абанина // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 327–329.
3. Оленина, Т.Ю. Правовые аспекты устойчивого управления лесами / Т.Ю. Оленина // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 25–28.
4. Жаворонкова, Н.Г. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений / Н.Г. Жаворонкова, Г.В. Выпханова // Lex russica. – 2018. – № 2. – С. 78–93.



---

5. Винницкий, А.В. Право общего пользования в системе субъективных публичных прав / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 1–16.

6. Быковский, В.К. Функции государственного управления в области использования и охраны лесов / В.К. Быковский // Юрист. – 2015. – № 7. – С. 12–14.

7. Шлямина, А.А. Приграничное сотрудничество России и Финляндии в области лесопользования и охраны лесов: правовая характеристика / А.А. Шлямина // Экологическое право. – 2020. – № 2. – С. 32–35.

8. Шуплецова, Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография / Ю.И. Шуплецова. – М.: Контракт, 2018. 216 с.

9. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 9 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278; 2021. – № 11, ст. 1700.

10. Об утверждении Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки: приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 июля 2020 г. № 541 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.11.2020).

11. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 8, ч. 2, ст. 1398.

12. Об Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 40, ч. 3, ст. 5096.

13. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. 2, ст. 2164.

**Д. А. Агапов,**  
кандидат педагогических наук,  
доцент, доцент кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**D. A. Agarov,**  
Candidate of Pedagogical Sciences,  
Associate Professor, Associate Professor  
of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
agapovda@mail.ru

**О. Ю. Ганюхина,**  
кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**O. Yu. Ganyukhina,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor, Associate Professor  
of the Department of Land  
and Environmental Law of the Saratov  
State Law Academy  
gouksana@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-38-42

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКТРИНЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация:** статья посвящена реализации Доктрины продовольственной безопасности современного общества. Данный процесс оказывает серьезное влияние как на экономику страны, затрагивая все ее элементы, так и на обеспечение национальной безопасности в целом.

В контексте данного вопроса следует выделить ключевую взаимосвязь между такими глобальными проблемами современности, как деградация почв и продовольственная безопасность государства. Концепция продовольственной безопасности достаточно хорошо определена и исследована, однако неразрывно связанная с ней почвенная концепция еще находится в зачаточном состоянии, она только начинает разрабатываться и формироваться.

Решение проблемы деградации почв позволит обеспечить условия для устойчивого улучшения критериев продовольственной безопасности путем разработки наилучших методов управления земельными ресурсами.

**Ключевые слова:** деградация почв, охрана почв, экологическая безопасность, национальная безопасность.

## On some issues of food security implementation

**Abstract:** the article is devoted to the implementation of the Doctrine of Food Security in modern society. This phenomenon has a serious impact both on the country's economy, affecting all its individual elements, and on ensuring national security in general. In the context of this issue, it is necessary to highlight the key relationship between such global problems of our time as soil degradation and food security of the state. The existing and already established concept of food security is quite well defined and researched, however, the inextricably linked soil concept is still in its infancy, it is only beginning to be developed

---

*and formed. Addressing soil degradation will provide the means to sustainably improve food security criteria by developing best practices for land management.*

**Keywords:** *soil protection, environmental safety, national security.*

Вопросы реализации Доктрины продовольственной безопасности [1] в последние годы вышли на первый план в Российской Федерации не только в силу своей особой актуальности и значимости для обеспечения национальной безопасности страны, но и в связи с актуализацией данной проблемы на правительственном уровне, что гарантировало ей законодательное обеспечение. Несомненно, столь приоритетное направление современной государственной политики России, а именно эффективное обеспечение реализации составляющих элементов продовольственной безопасности страны [2–4], охватывает широкий круг взаимосвязанных вопросов в сферах экономики, права, социально-демографической политики и т.д.

Однако в контексте данного вопроса следует выделить ключевую взаимосвязь между такими глобальными проблемами современности, как деградация почв и продовольственная безопасность государства. Концепция продовольственной безопасности достаточно хорошо определена и исследована, однако неразрывно связанная с ней почвенная концепция еще находится в зачаточном состоянии, она только начинает разрабатываться и формироваться.

Вопросы продовольственной безопасности не первое десятилетие занимают лидирующие позиции в повестке дня большинства международных форумов и международных сообществ. Как правило, уровень продовольственной безопасности связан с тремя основными жизненно важными компонентами и обусловлен наличием физической возможности получения отдельных видов продовольствия населением, доступностью его ценовой политики, а также соответствующим качеством пищевых продуктов (т.е. пищевой безопасности).

Очевидно, что собственное, национальное сельскохозяйственное производство, напрямую связанное с качественными характеристиками имеющихся почвенных ресурсов, непосредственно влияет на физическую доступность продовольствия и качество последнего, а также неявным, опосредованным образом определяет ценовую доступность продуктов питания.

Обеспечение продовольственной безопасности государства как приоритетное направление современной государственной политики России посредством решения проблемы деградации почв прежде всего должно быть направлено на актуализацию данного аспекта государственной земельной политики.

---

Почва – это весьма хрупкий природный ресурс, который, к сожалению, активно деградирует во многих частях света. Динамичное увеличение населения планеты обусловило чрезмерную антропогенную нагрузку на окружающую среду в целом и дополнительное давление на почвенные ресурсы с целью удовлетворения резко возросшего спроса на продовольствие, волокна и почвенные материалы. Такое давление ускоряет деградацию почв, в связи с чем необходимы новые подходы при формировании концепции продовольственной безопасности.

Население земного шара растет в геометрической прогрессии в ущерб экологическим системам, на которые мы все опираемся. С целью реализации стратегии выживания человечество должно продолжать стремиться уменьшать неблагоприятное антропогенное влияние людей на Землю в целом и почвенные ресурсы в частности.

Будучи важнейшей составляющей существования государства, элементом его национальной безопасности, продовольственная безопасность не должна находиться под угрозой, особенно сегодня, когда позитивные тенденции неустойчивы, подвержены внешним воздействиям и угрозам и зависят от мировой политической и экономической ситуации [5].

Возросшее и интенсифицированное сельскохозяйственное производство довело почву до предела во многих регионах мира, следствием чего стала деградация и окончательная потеря сельскохозяйственных земель [6]. Деградация почв – это реакция на неправильное антропогенное воздействие, как с точки зрения землепользования, так и с точки зрения интенсивности использования. Почва – это базовый ресурс, обеспечивающий продовольственную безопасность государства.

Естественно, реализация Доктрины продовольственной безопасности со временем становится все более сложной и ресурсозатратной задачей из-за изменения спроса и предложения, вызванного ростом населения, глобальным изменением климата и условий окружающей среды. Чтобы Российская Федерация могла отвечать требованиям концепции продовольственной безопасности, у населения должен быть доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищевой продукции для обеспечения активной и здоровой жизни.

Без соответствующего количества пригодных для сельхозпроизводства почв гораздо труднее производить продукты питания, и на то, как мы будем получать доступ к ним, влияет сегодняшнее отношение людей и сообществ к почвам.

Объем и качество сельскохозяйственной продукции зависят от особенностей почвы, от ее способности выполнять определенные сельскохозяйственные функции. Однако в естественном виде почва

---

---

не в состоянии удовлетворять в полной мере потребности сельхозпроизводства, поэтому необходимо вмешательство человека, например посредством орошения, внесения удобрений и т.д.

Сельскохозяйственное использование почвы, где это возможно, должно быть адаптировано к ее типу или возможностям, основанным на том, что почва способна поддерживать, а не наоборот.

В российской правовой системе понятие продовольственной безопасности содержится в соответствующей Доктрине и определяется как «состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни» [1].

Помимо Доктрины, вопросы обеспечения концепции продовольственной безопасности страны регламентируются в следующих актах: Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [2]; Указе Президента РФ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» [3] и т.д.

Несмотря на наличие различных подходов к обеспечению продовольственной безопасности, с точки зрения плодородия почв в большинстве регионов можно сохранить почвенный ресурс таким образом, чтобы он мог обеспечивать увеличивающееся население и поддерживать будущие поколения. Методы устойчивой интенсификации использования земельных ресурсов направлены на рост производства сельскохозяйственных культур на имеющихся землях при минимизации воздействия на окружающую среду.

В целях решения данного вопроса в России реализуются государственные программы поддержки развития агропромышленного комплекса по стратегическим направлениям повышения продовольственной безопасности, снижения импортозависимости [7] и рекультивации земель.

Таким образом, проблемами обеспечения концепции продовольственной безопасности современной России стали нехватка обрабатываемых сельскохозяйственных земель, дефицит водных ресурсов в ряде регионов, ухудшение экологического состояния окружающей среды, ограниченные возможности малых крестьянско-фермерских хозяйств, недостаточная государственная поддержка сельскохозяйственного производства.

---

Необходимо наращивать внутреннее производство практически всех видов сельскохозяйственной продукции, тем более что в условиях Российской Федерации, с учетом различных природно-климатических зон, такие возможности имеются.

Решение проблемы деградации почв позволит обеспечить условия для устойчивого улучшения качества продовольствия путем усовершенствования ухода за почвой и разработки наилучших методов управления земельными ресурсами.

Продовольственную безопасность можно контролировать с помощью улучшения природных ресурсов и индустриализации сельского хозяйства.

### Список литературы:

1. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 345.

2. О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» : федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 47-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 9, ст. 1139.

3. О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 32, ст. 4470.

4. Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 50, ст. 6096.

5. Zakirov I. V., Khamadeeva Z. A., Aleshkina O. V. (2021). Problems and Prospects of Ensuring Food Security in Conditions of Economic Instability: Regional Aspect // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. – 2021. – Vol. 666. – No. 4. – p. 042053. IOP Publishing.

6. Pozza, L.E., & Field, D.J. (2020). The science of soil Security and food security // Soil Security, 1, 100002.

7. Salav, B.K., Natyrov, A.K., Gorlov, I.F., Fedotova, G.V., Mosolova, N.I., & Sukhinin, A. V. Food security parameters of the agro-industrial complex in Russia // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. – 2021. Vol. 677, No. 3, p. 032017, IOP Publishing.

---

**Е. А. Сухова,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры земельного и экологического  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**E. A. Sukhova,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Land and  
Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
Suhova-elena@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-43-49

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена объективным обострением в России экологических катастроф и необходимостью разработки соответствующих механизмов повышения эффективности государственно-правовых решений, благодаря которым минимизируется вероятность природных и техногенных угроз и обеспечивается реализация целей устойчивого развития. Цель – оценить состояние правовой политики в сфере обеспечения экологической безопасности РФ как нормативного механизма претворения в практику идей, программ и стратегий. Используемые методы исследования: анализ, системный подход, сравнительно-правовой метод и метод толкования правовых норм. В результате исследования автором сделан вывод, что действующие нормативные акты РФ не обеспечивают в полной мере системного подхода к проведению политики в сфере обеспечения экологической безопасности в контексте достижения целей устойчивого развития, в связи с чем сформулированы отдельные направления ее дальнейшего развития.

**Ключевые слова:** цели устойчивого развития, обеспечение экологической безопасности, правовая политика.

## **Legal policy in the field of environmental safety of the Russian Federation as a tool for achieving the sustainable development goals**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the objective aggravation of environmental disasters in Russia and the need to develop appropriate mechanisms to improve the effectiveness of state and legal decisions, which minimize the likelihood of natural and man-made threats and ensure the implementation of sustainable development goals. The aim is to assess the state of the legal policy in the field of ensuring environmental safety of the Russian Federation as a regulatory mechanism for implementing ideas, programs and strategies. Research methods used: analysis, systematic approach, comparative legal method and method of interpretation of legal norms. As a result of the study, the author concludes that the current regulatory acts of the Russian Federation do not fully provide a systematic approach to the implementation of environmental safety policy in the context of

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

---

*achieving the Sustainable Development Goals, and therefore some directions for its further development are formulated.*

**Keywords:** *sustainable development goals, ensuring environmental safety, legal policy.*

Негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв, сокращение биологического разнообразия, загрязнение и низкое качество воды, изменение климата, накопление отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации – эти проблемы становятся реальными угрозами безопасности, серьезным ограничителем для развития экономики. Именно поэтому за последние годы переход к устойчивому развитию окончательно закрепил свой статус как новая модель функционирования цивилизации. 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР), сформулированные ООН в 2015 г. [1], носят комплексный и неделимый характер и ориентированы на такое преобразование мира, в котором будет обеспечиваться баланс его трех компонентов: экономического, социального и экологического. Эта модель представляет собой кардинальную перестройку социальной и экономической сферы, при которой среда обитания человека становится экологически устойчивой, способной противостоять негативным явлениям.

В связи с этим одной из неотложных задач, требующей решения, является обеспечение экологически безопасного развития, поскольку именно его механизмы призваны минимизировать экологические угрозы и способствовать процветанию при положительном экономическом росте. При этом в первую очередь решающее значение имеют политические решения, поскольку именно они определяют содержание необходимых мер. Это вынуждает все без исключения государства разрабатывать инструменты, способные повысить эффективность государственно-правовой политики, искать новые пути и методы адаптации ЦУР в национальном законодательстве, стремясь тем самым обеспечить баланс между экологической безопасностью и экономическим прогрессом.

Для России экологические проблемы становятся все актуальнее по мере осознания масштаба угроз и их последствий, поскольку современные экологические катастрофы характеризуются тем, что восстановление разрушений, которые они несут, требует не одного десятка лет либо вообще является невозможным. Так, несмотря на принимаемые меры по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, наиболее губительной для



экологии и самой крупной по масштабу экономического ущерба (взыскано 146,2 млрд руб.) стала произошедшая 29 мая 2020 г. авария в Норильске, вызванная разгерметизацией топливной цистерны, принадлежащей АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания», повлекшая загрязнение дизельным топливом почвы и водных объектов общей площадью 180 тыс. кв. м. Можно приводить и другие примеры экологических катастроф 2020 г.: утечка в Ангару неочищенных сточных вод в Усолье-Сибирском, превышение нефтепродуктов и фенолов на трех участках Авачинского залива в Камчатском крае, разлив нефтепродуктов в акватории порта Находка, двадцатикратное превышение предельно допустимой концентрации сероводорода в Рязанской области и др. Данные события подтверждают настоятельную необходимость для России дальнейшей разработки управленческих идей, способных повысить эффективность государственно-властных решений, благодаря которым минимизируется вероятность природных, техногенных и экологических угроз при одновременном обеспечении устойчивого социально-экономического развития. В этой связи особое значение приобретают исследования возможностей правовой политики как нормативного механизма претворения в практику идей, программ и стратегий.

Справедливо считать аксиомой утверждение о том, что «осуществление эффективной правовой политики на современном этапе развития российского общества является одним из определяющих факторов его успешного реформирования, обязательным условием становления в России правового государства, средством защиты его интересов от внешних и внутренних угроз» [2].

Необходимость формирования правовой политики в сфере обеспечения экологической безопасности связана с тем, что «комфортная и безопасная среда для жизни» обозначена как одна из национальных целей в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 [3]. Важным является и тот факт, что от состояния экологической безопасности зависит реализация по меньшей мере девяти ЦУР: 3, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15. Однако в настоящее время следует констатировать, что действующие нормативные правовые акты РФ не обеспечивают в полной мере системного подхода к проведению единой государственной политики по обеспечению реализации концепции устойчивости, предполагающей тесное сращивание экологической повестки с экономико-технологической.

Во-первых, в Российской Федерации не приняты федеральные законы, прямо регулирующие правоотношения, связанные с внедрением и реализацией Повестки устойчивого развития. Действующие же

---

федеральные законы не содержат специальных норм, регулирующих внедрение Повестки, а непосредственно за комплексную реализацию целей формально никто не отвечает [4]. В сложившейся ситуации ввиду отсутствия комплексного правового обеспечения реализации целей устойчивого развития оценка того, насколько правовая политика в сфере обеспечения экологической безопасности способствует достижению ЦУР, представляется затруднительной.

Во-вторых, главные направления государственной экологической политики в России в настоящее время реализуются в рамках национального проекта «Экология», который рассчитан до 2024 г. и предполагает финансирование в объеме 4,04 трлн рублей. Однако уже сейчас отмечаются серьезные недостатки в исполнении подпроектов, связанных именно со сферой обеспечения экологической безопасности. В частности, затягивается внедрение системы мониторинга качества воздуха. Проваливается задача обеспечить уровень переработки и обезвреживания отходов на уровне 60 % к 2024 г.: сегодня он не превышает 7 %. Вызывают много вопросов принципы составления справочников наилучших доступных технологий: многие перечисленные технологии существенно устарели по сравнению с передовыми зарубежными аналогами. В целом отмечается постепенное сокращение финансирования всего нацпроекта [5]. Причинами такой ситуации могут являться недостатки правовой политики в сферах как правотворчества и прогнозирования результатов, так и гарантирования качества и полноты информации в процессе ее проведения.

В-третьих, прослеживаются противоречия между двумя стратегическими документами, являющимися правовой основой для формирования и реализации государственных политик в сфере обеспечения экологической и экономической безопасности: Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. [6] и Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. [7]. В первой целями государственной политики названы сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого в том числе для устойчивого развития экономики, а к внутренним вызовам экологической безопасности отнесены высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов, низкие темпы технологической модернизации экономики, низкий уровень разработки и внедрения экологически чистых технологий, что, собственно, и явилось причинами описанных выше экологических катастроф. В связи с чем к приоритетным направлениям решения основных задач отнесены внедрение инновационных и экологически чистых технологий,

---

развитие экологически безопасных производств, развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения таких отходов, строительство и модернизация очистных сооружений, а также внедрение технологий, направленных на снижение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, что, в свою очередь, соответствует таким ЦУР, как 9, 12, 6. В то же время в Стратегии экономической безопасности РФ истощение экспортно-сырьевой модели экономического развития, резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения экономического роста, развитие энергосберегающих технологий, развитие «зеленых технологий» отнесены к числу основных вызовов и угроз экономической безопасности, что предполагает разработку мер по противодействию им. Кроме того, данные положения противоречат решению содержащейся в этой же Стратегии задачи – совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды, поскольку именно переход к «зеленой» экономике во многом корреспондирует с ней. Как следствие, нормативной базы, стандартов, механизма государственной поддержки «зеленых» проектов до настоящего времени в России не создано [8].

В-четвертых, несмотря на то, что отдельные ключевые идеи концепции устойчивости нашли отражение в Стратегии экологической безопасности РФ, они не дают должного представления о правовых механизмах их реализации. Например, Повестка устойчивого развития предполагает объединение усилий всех заинтересованных сторон для реализации ЦУР. Однако, несмотря на указание в Стратегии экологической безопасности РФ на участие граждан и общественных объединений в проведении государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, механизм учета общественного мнения на этапах разработки и реализации политико-правовых решений своей детальной нормативной регламентации до настоящего времени не имеет. Экспертами отмечается также отсутствие четкой долгосрочной стратегии действий, в том числе по налаживанию межсекторного партнерства для реализации ЦУР.

Суммируя сказанное, можно заключить, что вопросы обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития относятся к числу актуальных приоритетов государственной политики РФ, однако при принятии политико-правовых решений все еще прослеживается тенденция придания им разрозненного характера. В связи с этим представляется необходимым совершенствование политико-правовых инструментов, включающих позитивные и негативные стимулы, для

---

преодоления осторожного (иногда и негативного) отношения к глобальным «устойчивым» трендам, чтобы обеспечить адаптацию ЦУР на национальном уровне.

Правовая политика в сфере обеспечения экологической безопасности должна заключаться в выработке идей и целей стратегического свойства, направленных на формирование полноценной системы правового обеспечения экологической безопасности, представляющей собой «совокупность правовых и иных средств, создающих условия и гарантирующих эффективное противодействие внутренним и внешним природным, техногенным и экологическим угрозам и возможным последствиям их действия» [9].

Основные направления, требующие дальнейшего развития, в рамках правовой политики РФ в сфере обеспечения экологической безопасности:

1) обеспечение согласованности в системе действующих федеральных нормативных правовых актов, чему может способствовать разработка и принятие специального Федерального закона «Об обеспечении экологической безопасности»;

2) создание правовых ориентиров для проведения региональной политики в сфере обеспечения экологической безопасности с сохранением возможности учета региональных особенностей, чему может способствовать, например, разработка модельного закона для субъектов РФ «Об обеспечении экологической безопасности» в качестве инструмента совершенствования правовых актов и гармонизации системы регионального законодательства;

3) внедрение комплексной оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов на предмет того, были ли достигнуты присущие данной политике цели регулирования, что позволит оперативно на всех этапах цикла правовой политики учитывать возможные ошибки в ходе ее разработки, своевременно реагировать на недостатки и обоснованно вносить изменения;

4) совершенствование государственно-правовых механизмов обеспечения экологической безопасности, способствующих достижению ЦУР, чему могут служить дополнение существующей системы стратегического планирования РФ Стратегией устойчивого развития России, создание правовых условий для углубления взаимодействия органов власти и структур гражданского общества при разработке и реализации политик, планов, программ в обозначенной сфере, совершенствование правовых гарантий качества экологической информации;

5) нормативное развитие конституционной нормы «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

---

находится обеспечение экологической безопасности», чему могут служить законодательная конкретизация полномочий органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления в обозначенной сфере, а также повышение эффективности контроля качества осуществления переданных полномочий.

### Список литературы:

1. 17 Goals to Transform Our World. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment> (дата обращения: 28.04.2021).

2. Головня, А.И. Правовая политика обеспечения безопасности – инструмент защиты государственных интересов в пограничных пространствах / А.И. Головня // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 1. – С. 2–12.

3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4884.

4. Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы государственного управления по внедрению Повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/761/76119231ce487594c1301b38be450c96.pdf> (дата обращения: 18.02.2021).

5. Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики : доклад по итогам серии ситуационных анализов / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет мировой экономики и мировой политики. – М.: Международные отношения, 2021. – 97 с.

6. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17, ст. 2546.

7. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2902.

8. Седаш, Т.Н. Направления и инструменты финансирования «зеленых» проектов в концепции устойчивого развития экономики / Т.Н. Седаш, Е.Б. Тютюкина, И.Н. Лобанов // Экономика. Налоги. Право. – 2019. – № 5. – С. 52–60.

9. Дискуссионные проблемы теории экологического права : монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 544 с.

**О. В. Куликова,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**O. V. Kulikova,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Land  
and Environmental Law,  
Saratov State Law Academy  
Kulikovaov.sgap@rambler.ru

**Ю. В. Сорокина,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**Yu. V. Sorokina,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Land  
and Environmental Law,  
Saratov State Law Academy  
al-sorokin@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-50-57

## **НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕДИЦИНСКИЕ ОТХОДЫ: СТРАТЕГИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Аннотация:** статья посвящена вопросам, связанным с рассмотрением основных существующих стратегий правового регулирования обращения с медицинскими отходами на национальном и международном уровне. Целью исследования являются состояние и перспективы развития законодательного регулирования обращения с медицинскими отходами, особенно в период распространения коронавирусной инфекции, с учетом правового обеспечения снижения потенциальной опасности такого рода отходов на уровне отдельного государства и всего мирового сообщества в целом.

Методологическую основу составляют общенаучный и специальные методы познания, среди которых сравнительно-правовой, эколого-юридический, метод анализа и прогнозирования.

Стратегия правового регулирования медицинских отходов, несмотря на их реальную и потенциальную опасность для здоровья граждан и состояния окружающей среды, недостаточно четко закреплена в действующем законодательстве как на национальном, так и на международном уровне, а способов несоблюдения основных правил обращения с ними даже больше, чем в отношении традиционных отходов производства и потребления. Авторами сформулированы практические предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в области регулирования правового статуса медицинских отходов.

**Ключевые слова:** медицинские отходы, обращение с медицинскими отходами, управление медицинскими отходами, класс медицинских отходов, отходы производства и потребления.

## **National and International Healthcare Waste: Legal Strategies**

**Abstract:** the article is devoted to issues related to the consideration of the main existing strategies for legal regulation of medical waste management at the national and international levels. The aim of the study is the state and prospects for the development of legal regulation

---

*of medical waste management, especially during the period of the spread of coronavirus infection, taking into account the legal provision for reducing the potential hazard of this kind of waste at the level of an individual state and the entire world community as a whole.*

*The methodological basis is formed by general scientific and special methods of cognition, including comparative legal, environmental legal, method of analysis and forecasting.*

*The strategy of legal regulation of medical waste, despite their real and potential danger to the health of citizens and the state of the environment, is not clearly fixed at the current both national and international levels, and there are even more ways of non-compliance with the basic rules for handling them than in relation to traditional production and consumption waste. The authors formulated practical proposals for improving the current legislation of the Russian Federation in the field of regulating the legal status of medical waste.*

**Keywords:** *medical waste, medical waste management, medical waste management, medical waste class, production and consumption waste.*

На защиту и восстановление здоровья населения, спасение человеческих жизней направлена деятельность медицинских и лечебно-профилактических учреждений. Особенно актуальным этот вопрос стал в период распространения коронавирусной инфекции во всем мире [1]. Мировое сообщество озабочено поиском не только эффективных мер борьбы с COVID-19, но и способов безопасной утилизации возрастающих с каждым днем объемов медицинских отходов различного уровня опасности и потенциальной зараженности [2, с. 306].

Большая часть указанных отходов – это простой мусор, но тем не менее около 20 % можно с уверенностью назвать опасными инфекционными, токсичными или радиоактивными материалами [3, с. 20]. Именно в отношении таких побочных продуктов – «медицинских отходов» – и существует проблема совершенствования стратегии правового регулирования.

Сегодня одним из важнейших является вопрос урегулирования управленческой сферы обращения с медицинскими отходами, которая рассматривается на международном и национальном уровне в качестве основного элемента политики государств в рамках охраны окружающей среды и здоровья населения. Следует признать, что существующие системы управления недостаточно разработаны и развиты [4].

Медицинскими отходами в российском законодательстве признаются образованные в процессе осуществления медицинской, фармацевтической деятельности, производства лекарственных препаратов и медицинских изделий отходы. Следует отметить, что в содержание данного термина законодатель включает деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, генно-



---

инженерно-модифицированных организмов, производства и хранения клеточных продуктов [5].

Особое внимание в вопросах правового регулирования обращения с медицинскими отходами законодатель уделяет порядку их сбора, использования, обезвреживания, размещения, хранения, транспортировки, учета и утилизации. Данный механизм детально урегулирован законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и закреплен в постановлении Главного государственного санитарного врача РФ [6].

Одним из важных правовых аспектов является разграничение терминов «отходы производства и потребления» и «медицинские отходы». На законодательном уровне этот вопрос решен в рамках положений нескольких источников [7; 5]. В целом можно сделать вывод, что отношения, связанные с обращением с медицинскими отходами, регулируются специальным законодательством, а не общими нормами об отходах.

Закрепление в нормативном порядке указанного положения на практике вызвало немало сложностей и вопросов, в частности в определении класса отходов, необходимости наличия паспорта, получения лицензии и т.д. В связи с этим следует обратиться к критериям разделения медицинских отходов на классы [8]. Так, Правительством РФ в рамках исследуемого вопроса утверждено пять классов отходов, начиная с безопасных с точки зрения санитарно-эпидемиологического состояния, так называемые «бытовые» отходы (класс «А»), и заканчивая радиоактивными отходами (класс «Д»).

Юридическая классификация медицинских отходов характеризуется неоднородностью и целым рядом теоретических и практических недостатков [9]. В рассматриваемой области применяются различные основания деления отходов по определенным критериям (видам экономической деятельности, типам отходов, уровню опасности и токсичности и др.) [10; 11]. К сожалению, в связи с такой несогласованностью возникают юридические коллизии, «страдает» правоприменительная сторона вопроса, а следовательно, и вся сфера правового регулирования обращения с медицинскими отходами [12, с. 145].

Проблема медицинских отходов актуальна для всего мирового сообщества. Первыми странами, которые поставили вопрос об опасности отходов медицинских учреждений, стали США, Франция, Великобритания, Япония [13, с. 65]. Эффективная система государственного контроля за обращением с медицинскими отходами функционирует в Чехии [14, с. 43].

---



Следует отметить, что законодательство об охране окружающей среды, в частности ведомственные нормативные правовые акты Министерства природных ресурсов и экологии РФ, не распространяется на медицинские отходы [15]. Тем не менее из указанного выше перечня медицинских отходов нужно выделить отходы классов «Б» и «В», поскольку они рассматриваются в качестве отходов производства и к ним применяются положения общего нормативного акта об отходах [7]. Данная ситуация сложилась в связи с невозможностью обеззараживания медицинских отходов классов «Б» и «В» иначе как физическими методами с последующим изменением их товарного вида. Кроме того, в связи с появлением и распространением коронавирусной инфекции в законодательстве закреплено положение об отнесении отходов, образующихся при осуществлении медицинских мероприятий для лечения COVID-19, к медицинским отходам класса «В» [16].

Что касается отходов классов «А», «Г» и «Д», то первые размещаются на полигонах твердых бытовых отходов, ко вторым применяется в основном наиболее высокотехнологичный способ термического обезвреживания, а к третьим – кондиционирование и захоронение на соответствующих пунктах радиоактивных отходов.

В зарубежных странах медицинские отходы безальтернативно причисляются к категории опасных и таким проблемам, как утилизация, сбор и переработка медицинских отходов, уделяется большое внимание на государственном уровне, что позволило должным образом наладить процесс переработки отходов медицины, их обезвреживания и безопасного удаления [17, с. 808].

Действующее российское законодательство закрепляет ряд требований к процессу обращения с медицинскими отходами, тем не менее нельзя сказать, что этих положений достаточно: остаются области без правового закрепления. Так, основной специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в рассматриваемой сфере – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – указывает на частую практику применения устаревших методов сбора и утилизации медицинских отходов, что увеличивает риск заражения инфекциями и наносит вред окружающей среде [18]. Медицинские отходы нередко просто вывозятся на полигон твердых бытовых отходов [19, с. 34]. Однако медицинские отходы не могут быть отнесены в полной мере к отходам производства, так как обращение с медицинскими отходами идет на принципиально иной основе [20, с. 1032].

---

Таким образом, к настоящему моменту сложилась следующая правовая ситуация: все классы медицинских отходов, кроме радиоактивных, обезвреженные соответствующим образом для возможности захоронения, размещения на полигоне, относятся к сфере действия общего законодательства об отходах [7]. Глобальная практическая ошибка заключается в том, что стратегия правового регулирования медицинских отходов, несмотря на их реальную и потенциальную опасность для здоровья граждан и состояния окружающей среды, недостаточно четко закреплена в действующем законодательстве как на национальном, так и на международном уровне, а способов несоблюдения основных правил обращения с ними даже больше, чем в отношении традиционных отходов производства и потребления.

Кроме того, неопределенность правового регулирования данного рода правоотношений влечет противоречия в правотолковании и правоприменении. Так, с целью уточнения норм, действующих в сфере обращения отходов, Министерство природных ресурсов и экологии РФ (далее – Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор) принимают разъяснения, но их выводы не всегда однозначны и сопоставимы. Например, Минприроды России четко отграничивает сферу действия и применения норм, направленных на урегулирование отношений в сфере обращения отходов производства и потребления, от норм, регулирующих сферу обращения медицинских отходов. В свою очередь, позиция Росприроднадзора не настолько категорична и однозначна. Так, заключения, сделанные в ряде разъяснений данного исполнительного органа власти, полностью совпадают с позицией Минприроды России, однако такой подход не мешает придерживаться и кардинально противоположной точки зрения и объяснить это исключением из общего правила. Для сравнения необходимо обратить внимание на разъяснения, данные Росприроднадзором, в соответствии с которыми допускается размещение отдельных классов медицинских отходов после прохождения ими соответствующих процедур по обеззараживанию и (или) обезвреживанию на полигонах (захоронениях), в связи с чем они подпадают под действие норм в сфере обращения отходов производства и потребления.

Изучение зарубежного опыта правового регулирования управления медицинскими отходами позволяет выделить три основных пути совершенствования законодательства в сфере обращения медицинских отходов. Первый подход предполагает издание специального (самостоятельного) акта, направленного на регулирование именно медицинских отходов. Ярким примером такого подхода является

---

Индия. Во втором подходе все виды отходов регулируются единым актом, каждый раздел которого посвящен правовому регулированию отдельного вида отходов. Наиболее четко данный подход реализуется в Великобритании. Согласно третьему подходу, медицинские отходы регулируются в рамках законодательства об охране здоровья граждан и санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Российская Федерация на данный момент идет по третьему пути, однако реализация данного подхода здесь, как и во многих других странах, далека от совершенства, характеризуется многочисленными пробелами в разграничении и регулировании, а также нуждается в серьезной доработке законодательной базы, которая должна быть проведена с учетом накопившегося международного опыта и современных национальных стандартов. Поэтому в ближайшее время правовому регулированию сферы обращения медицинских отходов должно быть уделено максимальное внимание со как стороны государственных органов власти, так и представителей науки, чтобы совместными усилиями систематизировать данную сферу деятельности и достичь наибольшего правового эффекта в ее регулировании.

### Список литературы:

1. Rahayu, P. Challenges and Recommendation of the Information Technologies Application in Hazardous Medical Waste Management amidst Pandemic Covid-19 / P. Rahayu, S. Rohajawat, S. Fairus, H. Saragih, H. Akbar // Journal of Physics: Conference Series. – 2021. – Vol. 1844. – URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-6596/1844/1/012029/meta> (дата обращения: 11.04.2021).
2. Suriati, B. D. Clinical Waste Management Practices: A Review / B. D. Suriati, A. B. Ellyziana, A. B. Zahari // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences. – 2017. – Vol. 44. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/326721779\\_Clinical\\_Waste\\_Management\\_Practices\\_A\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/326721779_Clinical_Waste_Management_Practices_A_Review) (дата обращения: 11.04.2021).
3. Марченко, А. Н. Управление медицинскими отходами в регионе – основа для снижения эпидемиологических и экологических рисков для населения / А. Н. Марченко, Д. А. Бойко // Медицинский альманах. – 2018. – № 4 (55). С. 20–22 (дата обращения: 11.04.2021).
4. Chartier, Y. Safe management of wastes from health-care activities / Y. Chartier, J. Emmanuel, U. Pieper and others // World Health Organization. – 2014. – URL: [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/wastemanag/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/wastemanag/en/) (дата обращения: 11.04.2021).
5. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121895/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/) (дата обращения: 11.04.2021).

6. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102050027> (дата обращения: 11.04.2021).

7. Об отходах производства и потребления : федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 7 апреля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/) (дата обращения: 11.04.2021).

8. Об утверждении критериев разделения медицинских отходов на классы по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания : постановление Правительства РФ от 4 июля 2012 г. № 681 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132254/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132254/) (дата обращения: 11.04.2021).

9. Национальные и международные классификации отходов, используемые в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии // Организация Объединенных Наций. – Экономический и социальный совет. – Женева, 2012. – URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2012> (дата обращения: 11.04.2021).

10. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.) // URL: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text>

11. О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) : приказ Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163268/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163268/) (дата обращения: 11.04.2021).

12. Пономарёв, М.В. Правовой режим отходов медицинской деятельности / М.В. Пономарёв, Ф.В. Цомартова // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 145–158.

13. Сорокина, Ю.В. Тенденции реализации права граждан на благоприятную окружающую среду: медицинские отходы / Ю.В. Сорокина // Современное право. – 2014. – № 7. – С. 65–69.

14. Мельников, А.В. Чехия: опыт ликвидации медицинских отходов / А.В. Мельников // Твердые бытовые отходы. – 2008. – № 3. – С. 43–45.

15. О направлении разъяснений : письмо Росприроднадзора от 4 декабря 2017 г. № АА-10-04-32/26588 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_284493/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284493/) (дата обращения: 11.04.2021).

16. Минздрав России о порядке обращения с медицинскими отходами в связи с распространением коронавирусной инфекции // Официальный

---

сайт Министерства здравоохранения РФ. – URL: <https://minzdrav.gov.ru/news/2020/04/08/13672-minzdrav-rossii-o-poryadke-obrascheniya-s-meditsinskimi-othodami-v-svyazi-s-rasprostraneniem-koronavirusnoy-infektsii> (дата обращения: 11.04.2021).

17. Konyukhov, V. Environmental And Economic Aspects Of Waste Recycling / V. Konyukhov, T. Druzhinina, R. Zott and others // The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences. – 2020. – Vol. 96. – URL: <https://www.europeanproceedings.com/article/10.15405/epsbs.2020.12.104> (дата обращения: 11.04.2021).

18. О системе сбора и утилизации медицинских отходов при иммунизации в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации : письмо Роспотребнадзора от 30 июня 2005 г. № 0100/4964-05-32 // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/4181312/> (дата обращения: 11.04.2021).

19. Погодина, И.В. К вопросу об управлении медицинскими отходами / И.В. Погодина, А.Ф. Баранова // Медицинское право. – 2018. – № 4. – С. 33–37.

20. Громова, Г.А. Некоторые проблемы правового регулирования обращения с медицинскими отходами и привлечения к административной ответственности за нарушения при обращении с медицинскими отходами / Г.А. Громова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1031–1038.

**Е. Ю. Чмыхало,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**E. Yu. Chmihalo,**

*Candidate of Legal Sciences, Associate  
Professor, Professor of the Department  
of the Land and Ecological law  
of the Saratov State Law Academy*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-57-65

## **КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Аннотация:** актуальность выбранной темы обусловлена новизной правовых норм, регулирующих отношения в сфере комплексного развития территорий как вида градостроительной деятельности. Цель статьи заключается в исследовании содержания понятий «комплексное развитие территорий», «комфортная городская среда», «качество городской среды». Для достижения этой цели автором использовались общенаучные методы (анализ, синтез, диалектический) и формально-юридический метод. Анализ норм Градостроительного кодекса Российской Федерации и программных правовых актов, определяющих цели национального развития Российской Федерации, позволил выявить взаимосвязь таких явлений, как формирование комфортной городской среды и повышение качества городской среды, что послужило основой для

---

обоснования вывода о необходимости корректирования целей комплексного развития территорий, установленных в Градостроительном кодексе РФ.

**Ключевые слова:** правовое регулирование комплексного развития территорий, формирование комфортной городской среды, повышение качества городской среды, благоустройство территорий.

### Integrated development of territories: legal aspects

**Abstract:** the relevance of the research topic is substantiated by the novelty of legal norms regulating relations in the field of integrated development of territories as a type of urban planning activity. The purpose of the study is to study the content of the concepts of «integrated development of territories», «comfortable urban environment», «quality of the urban environment». To achieve these goals, general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical) and formal legal methods were used. An analysis of the norms of the Urban Planning Code of the Russian Federation and program legal acts that determine the goals of the national development of the Russian Federation made it possible to identify the relationship between the phenomena “the formation of a comfortable urban environment” and “improving the quality of the urban environment”, which served as the basis for substantiating the conclusion about the need to correct the goals of the integrated development of territories. established in the Town Planning Code of the Russian Federation.

**Keywords:** legal regulation of the integrated development of territories, the formation of a comfortable urban environment, improving the quality of the urban environment, landscaping

В течение длительного времени в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ГрК РФ) [1] отсутствовало понятие комплексного развития территорий, хотя этот термин использовался в его нормах, в частности в статьях, определяющих содержание материалов по обоснованию схем территориального планирования и генеральных планов, в которые включается оценка возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие территории (подп. 3 п. 8 ст. 10, подп. 3 п. 8 ст. 14, подп. 3 п. 5 ст. 19, подп. 3 п. 7 ст. 23 ГрК РФ).

В 2014 г. в ГрК РФ было введено определение комплексного освоения территории, включавшее подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах такой территории, строительство на них объектов социальной, коммунальной, транспортной инфраструктур и иных объектов, предусмотренных документацией по планировке территории (п. 1 ст. 46.4). Данное определение являлось настолько общим, что могло быть применимо и к другим видам градостроительной деятельности, например к комплексному развитию территорий [2]. По договору о комплексном развитии территории осуществлялась деятельность по комплексному

---

---

и устойчивому развитию территорий, определение которой содержалось в подп. 34 ст. 1 ГрК РФ [3]. Эта деятельность также включала подготовку документации по планировке территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, в том числе коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, необходимых для обеспечения жизнедеятельности граждан. Цель такой деятельности – обеспечение наиболее эффективного использования территории. При анализе изложенного определения возникал вопрос: почему только при осуществлении таких видов градостроительной деятельности, как планировка территории, архитектурно-строительное проектирование и строительство объектов, должно обеспечиваться комплексное и устойчивое развитие территорий? Этот вопрос был обоснован тем, что в ст. 2 ГрК РФ среди принципов законодательства о градостроительной деятельности закреплён принцип комплексного и устойчивого развития территорий, которое обеспечивается в том числе на основе территориального планирования, и градостроительного зонирования. При осуществлении указанных видов градостроительной деятельности не менее значимо обеспечение эффективного использования территорий, тем более что в статьях ГрК РФ, определяющих условия их осуществления и содержание документов территориального планирования, градостроительного зонирования, используется понятие «комплексное развитие территорий». В научной литературе определение понятия «комплексное и устойчивое развитие территорий» подвергалось критике [4]. Авторы считали его очень общим, ничего не определяющим, охватывающим практически все без исключения виды градостроительной деятельности, а поэтому ставился вопрос о целесообразности его введения в ГрК РФ [5].

Отметим, что в ст. 1 ГрК РФ отдельно определяется понятие «устойчивое развитие территорий», при анализе которого прослеживается ярко выраженный экологический аспект, поскольку должно обеспечиваться ограничение негативного воздействия на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов, что соответствует концепции устойчивого развития, о которой неоднократно писалось и в научной, и в учебной литературе [6]. Сопоставляя определения «устойчивого развития территорий» и «комплексного и устойчивого развития территорий», предлагаемые в Кодексе, авторы учебника «Градостроительное право» отмечают более общий и широкий характер первого из определений [7], потому что второе было привязано только к отдельным видам градостроительной деятельности.



---

Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» [8] определение понятия комплексного и устойчивого развития территорий в подп. 34 ст. 1 ГрК РФ было изменено и предложено определение только комплексного развития территорий. Полагаем это вполне обоснованным. Как отмечалось ранее, в ГрК РФ содержится отдельное определение устойчивого развития территории. Одновременно с ним в ГрК РФ включили гл. 10 с названием «Комплексное развитие территории».

Определили комплексное развитие территорий в ГрК РФ достаточно лаконично как мероприятия, выполняемые в соответствии с документацией по планировке территории. Анализ данного определения позволяет констатировать, что его содержание привязано к нормам новой гл. 10 ГрК РФ, хотя, как уже выше подчеркивалось, понятие «комплексное развитие территорий» используется и в статьях ГрК РФ, регулирующих такие виды градостроительной деятельности, как территориальное планирование, градостроительное зонирование. Именно на основе осуществления всех перечисленных видов градостроительной деятельности должно обеспечиваться комплексное и устойчивое развитие территорий, как определяется в одном из принципов законодательства о градостроительной деятельности. Собственно, поэтому в Экспертном заключении по проекту федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 15 октября 2020 г. № 203-6/2020 [9], отмечалось, что решение о комплексном развитии территории необоснованно выводится из-под действия общего регулирования в рамках документов территориального планирования и градостроительного зонирования. С учетом этого хотелось бы в ст. 1 ГрК РФ иметь общее определение комплексного развития территорий, которое было бы применимо ко всем видам градостроительной деятельности, на основе которых оно обеспечивается, аналогичное определению устойчивого развития территорий, предложенному в подп. 3 ст. 1 ГрК РФ. В качестве одной из целей комплексного развития территорий предлагаем указать в этом определении эффективное использование территорий.

Согласно ст. 1 ГрК РФ комплексное развитие территорий направлено на обеспечение благоприятных условий проживания граждан, но ни в ГрК РФ, ни в других федеральных законах, использующих понятие

---



---

«благоприятные условия проживания»), не определено его содержание. Данный термин используется в Федеральных законах от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) [10], от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) [11] и в Жилищном кодексе Российской Федерации [12] (далее – ЖК РФ) в связи с деятельностью соответственно единого института развития или Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства либо управлением многоквартирным домом. В Законе РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (в ред. от 25 мая 2020 г.) [13] это понятие связано с созданием комфортной среды проживания. В нормах гл. 10 ГрК РФ в числе целей комплексного развития территорий также названо формирование комфортной среды проживания (подп. 4 ст. 64).

Понятие «комфортная городская среда» законодательно не определено, но в 2017 г. начали разрабатываться нормативные правовые акты и осуществляться мероприятия в этой сфере. Так, был утвержден Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» [14], в котором, в частности, определялось, что с 2017 по 2020 г. в населенных пунктах должны быть приняты современные правила благоустройства, предусматривающие разработку муниципальных программ формирования современной городской среды. В этот же период должны были реализовываться мероприятия по формированию комфортной городской среды, в частности по благоустройству дворовых территорий и территорий общего пользования, созданию инфраструктуры для спорта и отдыха, пешеходной инфраструктуры, по обустройству инфраструктуры для обеспечения доступности городской среды для маломобильных групп населения, а также ликвидации домов, признанных аварийными. Таким образом, из Паспорта приоритетного проекта следовало достаточно широкое понимание понятия «комфортная городская среда».

Одним из ключевых мероприятий в Паспорте приоритетного проекта называлось благоустройство территорий, которое было признано видом градостроительной деятельности и определение которого как деятельности по реализации комплекса мероприятий, предусмотренных правилами благоустройства и направленных на повышение комфортности условий проживания граждан, улучшение санитарного и эстетического состояния территории включено в ст. 1 ГрК РФ (подп. 3б). Содержание правил благоустройства территории муниципального образования (далее – Правила) определено в ст. 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

---

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2020 г.) [15] и в целом соответствует определению благоустройства территорий, содержащемуся в ГрК РФ, но перечень вопросов, регулируемых правилами, несколько шире, включает определение внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, сооружений; организацию освещения и озеленения территории и др.

Дальнейшее правовое регулирование отношения по формированию комфортной городской среды получили в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. от 21 июля 2020 г.) [16], в котором повышение комфортности городской среды и индекса качества городской среды определено в качестве одной из целей реализации национального проекта в сфере жилья и городской среды. Для достижения этой цели Правительством РФ был разработан национальный проект «Жилье и городская среда» [17], итогом реализации которого должно стать в том числе кардинальное повышение комфортности городской среды с учетом индекса ее качества, сокращение количества городов с неблагоприятной средой. Достичь таких результатов планируется посредством комплексного развития населенных пунктов. В рамках данного национального проекта разработан Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» [18], в котором по отдельным годам определены показатели комфортности городской среды.

Соответствующие программы утверждены и в субъектах РФ. В Саратовской области Государственная программа «Формирование комфортной городской среды» была утверждена правительством Саратовской области в 2017 г., в 2020 г. в нее внесены изменения и дополнения [19]. Основные целевые показатели этой Программы – благоустройство дворовых и общественных территорий, мест массового отдыха населения. Итоги реализации соответствующей программы в Московской области определены несколько по-иному: это улучшение внешнего облика населенных пунктов, повышение качества жизни, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан [20].

Повышение комфортности городской среды непосредственно связано с повышением ее качества, для оценки которого разработана система индексации, осуществляемая по параметрам, определенным в Методике формирования индекса качества городской среды [21]. Индикаторами качества городской среды признаны: разнообразие услуг в жилой зоне, уровень доступности городской среды для инвали-

---

---

дов, доля доступного общественного транспорта, уровень озеленения и состояние зеленых насаждений и др. На основе совокупности значимых индикаторов определяются уровни качества – это благоприятная или неблагоприятная городская среда. Состояние городской среды оценивается как благоприятное при количестве баллов индекса города более 50 % из максимально возможных. Если количество баллов составляет менее 50 %, то состояние городской среды оценивается как неблагоприятное.

Таким образом, в программных документах, устанавливающих национальные цели развития Российской Федерации, комфортность городской среды оценивается индексом ее качества, что позволяет выявить взаимосвязь двух аспектов: формирование комфортной городской среды и повышение ее качества. В ст. 64 ГрК РФ, определяющей цели комплексного развития территорий, формирование комфортной городской среды характеризуется как часть целого – повышения эффективности использования территорий поселений, городских округов, а повышение качества городской среды как средство обеспечения их сбалансированного и устойчивого развития. В свою очередь, повышение эффективности использования территорий и обеспечение сбалансированного, устойчивого их развития определены как разные цели комплексного развития территорий. Взаимосвязь явлений «комфортная городская среда» и «качество городской среды» обуславливает необходимость объединения вышеизложенных целей комплексного развития территорий, тем более что в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [22] национальной целью развития Российской Федерации обозначено формирование не только комфортной, но и безопасной для жизни городской среды. Среди показателей, характеризующих достижение национальных целей к 2030 г., в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», указаны как улучшение жилищных условий, так и создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов. Следовательно, повышение эффективности использования территорий поселений, городских округов, сбалансированное и устойчивое их развитие путем формирования комфортной городской среды и повышения ее качества должно быть признано одной из целей комплексного развития территорий.

## Список литературы:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 44.
2. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4306; – 2019. – № 31, ст. 4442.
3. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 33.
4. Шарапов, В.В. О комплексном развитии территории / В.В. Шарапов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2021).
5. Трутнев, Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 6. – С. 25–35.
6. Боголюбов, С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. – М. : Юрайт, 2011. – 607 с.
7. Болтанова, Е.С., Романова О.С., Бандорин Л.Е. Градостроительное право : учебник. – М. : Проспект, 2021. – 312 с.
8. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 33.
9. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : экспертное заключение по проекту федерального закона № 1023225-7 (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 15 октября 2020 г. № 203-6/2020). – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2021).
10. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 30, ст. 3799; – 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8605.
11. О содействии развитию жилищного строительства : федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 30, ч. 2, ст. 3617; – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 33.

---

12. Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 14; 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8587.

13. О статусе столицы Российской Федерации : закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (в ред. от 25 мая 2020 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 19, ст. 683; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 22, ст. 3377.

14. Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 г. № 5). Документ опубликован не был. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2021).

15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; –2021. – № 1, ч. 1, ст. 3.

16. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817; 2020. – № 30, ст. 4884.

17. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2021).

18. Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2021).

19. Государственная программа «Формирование комфортной городской среды» : утв. Постановлением правительства Саратовской области от 30 августа 2017 г. № 449-П (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии». – URL: <http://www.g-64.ru> (дата обращения: 04.01.2021).

20. Государственная программа Московской области «Формирование современной комфортной городской среды» : утв. Постановлением правительства Московской области от 17 октября 2017 г. № 864/38 (в ред. от 15 декабря 2020 г.) // Информационный вестник правительства Московской области. – 2018. – № 7.

21. Методика формирования индекса качества городской среды : утв. Распоряжением Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 13, ст. 1453; – 2021. – № 2, ч. 2, ст. 500.

22. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства РФ. – 2020. – № 30, ст. 4884.

---

---

**В. В. Демьяненко,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры земельного и экологического  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**V. V. Demyanenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
k\_zp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-66-70

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

**Аннотация:** в статье исследуются вопросы сохранения земель сельскохозяйственного назначения в современных условиях, когда стремление землевладельцев к извлечению прибыли противоречит запросу государства и общества на сохранение земельных ресурсов. Актуальность исследования обусловлена тем, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации относит вопросы предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий к одной из важнейших задач обеспечения продовольственной безопасности государства. Методологической основой работы являются формальная и диалектическая логика, исторический метод, метод сравнительного правоведения, критическо-правовой анализ собранного материала. Основываясь на положениях действующего законодательства, автор приходит к выводам и дает рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования, повышению эффективности в области использования земель сельскохозяйственного назначения.

**Ключевые слова:** земельное право, земли сельскохозяйственного назначения, охрана земель, продовольственная безопасность, национальная безопасность, оборот земель.

### Legal issues of agricultural land conservation

**Abstract:** the article examines some issues of conservation of agricultural land in modern conditions, when the desire of landowners to make a profit is in conflict with the request of the state and society to preserve land resources. The relevance of the study is due to the fact that the National Security Strategy of the Russian Federation now refers to the issues of preventing the depletion and reduction of agricultural land and arable land to one of the most important tasks of ensuring the food security of the state. The methodological basis of the work is: formal and dialectical logic, historical method, method of comparative law, critical legal analysis of the collected material. Based on the provisions of the current legislation, the author comes to conclusions and makes recommendations for improving legislative regulation, increasing efficiency in the use of agricultural land.

**Keywords:** land law, agricultural land, land protection, food security, national security, land turnover.

---

---

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации относит вопросы предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий к одной из важнейших задач обеспечения продовольственной безопасности. Органам государственной власти предписывается принимать меры, направленные на сохранение земельных ресурсов.

В последнее время серьезное беспокойство вызывает проблема увеличения площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. По словам председателя комитета Государственной думы РФ по аграрным вопросам Владимира Кашина, неиспользуемые земли занимают более 16 % сельскохозяйственных угодий (в том числе 16,7 % общей площади пашни) [1].

По подсчетам Министерства сельского хозяйства РФ, из пригодных для обработки земель не используется около 44 млн га, половина из них пашня. При этом отсутствует единый реестр заброшенных, неиспользуемых сельхозугодий, в результате чего любые называемые цифры не являются точными. Так, аграрная перепись 2016 г. показала, что в стране выбыло из сельскохозяйственного оборота примерно 97,2 млн га. По данным Росреестра, содержащимся в докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 г. имеется примерно 5 млн га заброшенных сельскохозяйственных угодий [2].

Приводятся разные цифры, но очевидно, что ежегодно из оборота выводятся миллионы гектаров ценных сельскохозяйственных земель. Положение настолько серьезное, что вопросам эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения было посвящено специальное заседание Госсовета (26 декабря 2019 г.).

Ответственность за сложившуюся ситуацию во многом несут владельцы земель. Рыночные отношения и частная собственность на землю коренным образом изменили аграрный уклад российского села. Важную роль стали играть отношения собственности, а механизмы аграрного производства во многом, отодвинув государственный и общественный интерес, стал диктовать рынок с его стремлением к прибыли любой ценой.

В этой ситуации одной из насущных задач стало выстраивание сбалансированной системы, в которой приоритет охраны земли органично сочетал бы интересы государства и граждан, бизнеса и общества. Регулирование использования и охраны земель должно осуществляться прежде всего в интересах общества. При этом не должны ущемляться права физических и юридических лиц по реали-



---

зации конституционных гарантий на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащими им земельными участками.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» стал одним из краеугольных камней в этой системе. На тот период сложилась парадоксальная ситуация: собственность (включая частную) на земли сельскохозяйственного назначения существовала уже с десятков лет, но при этом отсутствовал правовой механизм принудительного прекращения прав на земли этой категории при их использовании с существенными нарушениями законодательства Российской Федерации, приводящими к значительному ухудшению состояния земель, или неиспользованию по целевому назначению. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» восполнил этот пробел.

При всех достоинствах закон обладал и существенными недостатками. Так, нельзя было признать удачной формулировку п. 3 ст. 6, согласно которой при выявлении заброшенных сельхозугодий Россельхознадзор обязан в течение последующих трех лет подтверждать, что участки по-прежнему не используются, и лишь затем может обращаться в суд. В результате довольно сложная и громоздкая процедура изъятия земельных участков занимает неоправданно значительное время, за которое уже заброшенные участки окончательно деградируют, превращаясь в многолетние залежи, становятся непригодными к использованию.

В 2019 г. в Правительстве РФ началось обсуждение поправок в законодательство, упрощающих процедуру изъятия неиспользуемых земель. С подобной инициативой выступила Саратовская областная дума, вынесшая на обсуждение поправки к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с целью уточнения и изменения его положений в части ответственности собственников за неиспользование земельных участков по целевому назначению или использование с нарушением законодательства Российской Федерации.

Главной целью стало сократить сроки изъятия земель, избавиться от необходимости ждать три года перед обращением в суд, повысить ответственность землевладельцев. С этой целью Правительство предлагало закрепить норму о том, что после продажи изъятых участков с торгов бывшему владельцу может быть выплачена сумма, уменьшенная на расходы, которые будут понесены на приведение земли в пригодное для ведения сельхозпроизводства состояние, на устранение иных негативных последствий.

---



Саратовская областная дума вышла с законодательной инициативой о принятии новой редакции первого предложения п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: «Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земельного участка, являющегося предметом ипотеки, земельного участка, в отношении собственника которого судом возбуждено дело о банкротстве, принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если право собственности на такой земельный участок существует более трех лет подряд и в течение одного года и более с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации, такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности».

Данная формулировка позволяет лучше сочетать интересы государства (общества) и законные интересы граждан – собственников земельных участков. Владение земельным участком более трех лет подряд позволяет собственнику в полной мере проявить себя рачительным, знающим и эффективным землепользователем, защищает его от произвольных и необдуманных решений.

Возможность наступления негативных последствий уже через год с момента выявления факта использования земельного участка с существенным нарушением законодательства Российской Федерации, или неиспользования его вообще или использования не по целевому назначению [3] отвечает интересам общества, в котором есть понимание масштабов проблемы и требование к органам государственной власти и органам местного самоуправления о более эффективной реализации приоритета охраны окружающей среды в общем и земли в частности как основы их жизни и деятельности.

В заключение следует отметить, что необходимо на всех уровнях – на федеральном и на уровне субъектов федерации – всемерно и согласованно усилить охрану сельскохозяйственных земель от всевозможных неправомерных действий. На первом месте в нормативных правовых актах должно стоять обеспечение рационального (бережного) использования земли. Это теперь главное. Речь идет о комплексе срочных мер по сохранению и расширенному воспроизводству плодородия почв. Без этого невозможно обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Неиспользуемые земли занимают более 16 % сельхозугодий. – URL: <https://www.eg-online.ru/news/408269/> (дата обращения: 28.04.2021).
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoj-federatsii/> (дата обращения: 28.04.2021).
3. О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1482 // Российская газета. – 2020. – 25 сентября.

**Д.Е. Петров,**

*доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории  
государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**D.E. Petrov,**

*Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department  
of Theory of State and Law  
of the Saratov State Law Academy  
dpetrov.saratov@mail.ru*

**Ю.В. Сорокина,**

*кандидат юридических наук,  
профессор кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**Yu.V. Sorokina,**

*Candidate of Law, Professor  
of the Department of Land  
and Environmental Law,  
Saratov State Law Academy  
al-sorokin@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-70-76

## ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация:** статья посвящена вопросам, связанным с охраной и использованием различных природных ресурсов при реализации на практике документов градостроительного зонирования в Российской Федерации.

Актуальность исследования подтверждается активным распространением эколого-правовых норм в различных отраслях российского законодательства и возрастающей значимостью грамотного регулирования градостроительной деятельности, при осуществлении которой требования по охране окружающей среды будут строго соблюдаться.

Целью исследования являются состояние и перспективы развития законодательного регулирования природопользования на землях населенных пунктов. За основу взяты нормы экологического, земельного и градостроительного законодательства.

Проанализированы некоторые аспекты правового регулирования использования земельных, водных, лесных и нелесных, фаунистических и атмосферных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности. Обозначена классификация экологических требований при осуществлении рассматриваемого вида хозяйственной деятельности. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод. Сформулированы выводы по совершенствованию действующего законодательства.

**Ключевые слова:** градостроительный регламент, населенные пункты, охрана окружающей среды, природные ресурсы.

## Legal protection of natural resources in urban planning activities

**Abstract:** the article is devoted to issues related to the protection and use of various natural resources when implementing urban planning zoning documents in the Russian Federation.

The relevance of the study is confirmed by the active dissemination of environmental and legal norms in various branches of Russian legislation and the increasing importance of competent regulation of urban planning activities, in the implementation of which environmental protection requirements will be strictly observed.

The purpose of the study is the state and prospects for the development of legislative regulation of environmental management on the lands of settlements. The norms of environmental, land and urban planning legislation are taken as the basis. Some aspects of the legal regulation of the use of land, water, forest and non-forest, faunal and atmospheric resources in urban planning activities have been investigated. The classification of environmental and resource requirements in the implementation of this type of economic activity is indicated. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method. Conclusions are drawn on the improvement of the current legislation.

**Keywords:** urban planning regulations, human settlements, environmental protection, natural resources.

При установлении территориальных зон и градостроительных регламентов важно учитывать возможные последствия изменения окружающей среды в процессе использования различных природных ресурсов. Одним из ключевых документов градостроительного зонирования являются Правила землепользования и застройки. Согласно подп. 1 п. 1 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), данный документ принимается в том числе для сохранения окружающей среды. Выделение указанной цели иллюстрирует экологическую направленность градостроительного зонирования. Поскольку градостроительный регламент устанавливает виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, то в соответствии с приведенной целью в нем должны содержаться положения, позволяющие сохранить природные условия жизни населения и минимизировать их ухудшение.

---

Один из основополагающих принципов экологического и градостроительного законодательства закреплён в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ: собственник природных ресурсов свободно владеет, пользуется и распоряжается ими, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Тем самым самое полное вещное право претерпевает значительные ограничения в его осуществлении. Собственником большинства природных ресурсов в границах населённых пунктов до настоящего времени являются публичные образования: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципалитеты.

Такая активно развивающаяся сфера, как градостроительная деятельность, преобразует окружающую среду для удовлетворения каких-либо потребностей человека. В ходе ее осуществления могут проводиться масштабные мероприятия, изменяющие как условия жизни людей, так и природные характеристики территорий. Исходя из этого, законодательство о градостроительной деятельности подвержено процессу экологизации.

В ст. 2 ГрК РФ закрепляются 13 положений – правовых принципов, определяющих содержание и общественную значимость этой отрасли законодательства [1]. При этом четыре принципа прямо или косвенно представляют собой положения, касающиеся одновременно градостроительной деятельности и соблюдения при ее осуществлении эколого-правовых требований различного уровня и характера (пп. 2, 8, 9, 10). Концентрация внимания именно на этих принципах имеет важное практическое значение, поскольку они предъявляют обязательные для соблюдения требования к различным видам градостроительной деятельности. Нарушение обозначенных положений при проведении градостроительной деятельности влечёт за собой привлечение к одному из видов ответственности, перечисленных в ст. 58 ГрК РФ.

В ходе реализации одного из наиболее комплексных, основополагающих видов градостроительной деятельности – территориального планирования – также должны соблюдаться эколого-правовые положения законодательства. Статья 9 ГрК РФ предусматривает, что документы территориального планирования формируются на базе в том числе экологических факторов. Таким образом, при развитии территорий, установлении функциональных зон и прочих направлениях территориального планирования учитываются требования охраны природы.

Проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов всё больше внимания уделяется при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности, в том числе градостроительной. В связи с этим экологическим и иным за-

---

---

конодательством установлен целый ряд ограничений (требований), соблюдение которых позволит сохранить качество окружающей среды для настоящего и последующих поколений. Такие ограничения можно классифицировать по различным основаниям. Традиционным является подразделение экологических требований на общие (адресованные всем субъектам и видам хозяйственной и иной деятельности) и специальные.

Обратим внимание на специальные экологические требования и разграничим их по сфере распространения (объекту регулирования). В границах городов и других населенных пунктов располагаются различные природные объекты, вопросы использования и охраны которых имеют определенную специфику, обусловленную потребностями обеспечения нормального функционирования поселений.

Первая группа специальных экологических требований касается соблюдения правового режима земель при осуществлении градостроительной деятельности. Здесь можно выделить требования, закрепленные в ГрК РФ:

1) «в состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение» (ч. 12 ст. 35);

2) обязательной является подготовка документации по планировке территории в целях размещения объекта капитального строительства, если «планируется размещение объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, в границах особо охраняемой природной территории или в границах земель лесного фонда» (п. 6 ч. 3 ст. 41);

3) комплексное развитие территории осуществляется в соответствии с градостроительным, гражданским, жилищным, земельным, экологическим законодательством, законодательством об охране объектов культурного наследия (ч. 2 ст. 64).

Вторую группу специальных экологических требований объединяет охрана иных природных ресурсов в границах населенных пунктов.

Охрана атмосферного воздуха регулируется Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» [2], в соответствии с которым:

– введение ограничений на передвижение транспортных средств в населенных пунктах для снижения объема вредных выбросов в атмосферу относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха (ст. 6);

---

---

– органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут в пределах своей компетенции вводить ограничения на въезд транспортных и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма на особо охраняемых природных территориях и регулировать передвижение транспортных средств на указанных территориях (п. 5 ст. 17);

– для территории населенного пункта специально уполномоченные региональные органы власти могут организовать проведение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха в случаях превышения гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха на территории этого поселения (п. 1 ст. 22.1).

Охрана водных объектов регулируется по преимуществу Водным кодексом РФ [3]:

– «на территориях населенных пунктов при наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных»; При отсутствии набережной измерения производятся «от местоположения береговой линии» (ч. 14 ст. 65);

– в границах зон затопления и подтопления запрещается «размещение новых населенных пунктов и строительство объектов капитального строительства без обеспечения инженерной защиты таких населенных пунктов и объектов» (п. 1 ч. 6 ст. 67. 1).

Как и в отношении других природных объектов, задача охраны вод решается путем возложения обязанностей на определенных в законодательстве лиц. Устанавливается общий запрет на сброс в городские водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов. Субъекты водных отношений обязаны предупреждать и ликвидировать аварийное загрязнение водных объектов, возникающее при залповом сбросе вредных веществ в поверхностные или подземные водные объекты и причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда здоровью населения и состоянию окружающей среды населенного пункта.

Одним из основных факторов оздоровления экологической обстановки на территории населенных пунктов является наличие в них системы озелененных территорий, роль которых заключается в очищении городского воздуха от пыли, газа и дыма, обогащении воздуха кислородом, защите от излишнего шума и предотвращении загрязнения источников питьевого водоснабжения.

Правовой режим городских лесов и лесопарковых зеленых поясов установлен в настоящее время как Лесным кодексом РФ (далее

---

---

– ЛК ФЗ) [4], так и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (далее – № 7-ФЗ) [5], а именно:

– «мероприятия по ликвидации последствий пожаров в лесах осуществляются в первую очередь на лесных участках, имеющих общую границу с населенными пунктами» (п. 2 ст. 53.7 ЛК РФ);

– «разработку лесохозяйственных регламентов лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, осуществляют органы местного самоуправления» (ст. 84 ЛК РФ);

– «особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях населенных пунктов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом» (ст. 122 ЛК РФ);

– «лесопарковые зеленые пояса создаются в целях реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и представляют собой зоны с ограниченным режимом природопользования» (п. 1 ст. 62.1 ФЗ);

– «создание лесопарковых зеленых поясов является обязательным требованием при размещении новых населенных пунктов» (п. 1 ст. 44 ФЗ).

Мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий в обязательном порядке в соответствии со ст. 22 ФЗ «О животном мире» должны предусматриваться при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности [6].

В итоге проведенного исследования можно констатировать, что выявленные и сгруппированные по ресурсному признаку эколого-правовые требования в совокупности определяют основные направления развития не только экологической, но и экономической, социальной, политической и иных сфер жизни общества. Экологическая сфера базируется на принципах: сохранения целостности глобальной экологической системы от негативного влияния природных и антропогенных факторов; сохранения и обогащения биологического и генетического разнообразия; введения повсеместных ограничений на использование природных ресурсов; сохранения эколого- и ресурсного наследия. Остальные сферы, в том числе и градостроительная деятельность, должны подвергнуться глобальной экологизации, чтобы выработать

---

новое мышление, систему ценностей и реальные перспективы устойчивого развития российского общества.

### **Список литературы:**

1. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 30.04.2021). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

2. Об охране атмосферного воздуха [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (в ред. от 08.12.2020). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

3. Водный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 08.12.2020). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

4. Лесной кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 30.04.2021). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

5. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 09.03.2021). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

6. О животном мире [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 08.12.2020). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.05.2021).



**Е.В. Виноградова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
врио первого заместителя директора  
Института государства  
и права РАН

**E.V. Vinogradova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Acting First Deputy Director  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
evigpran@igpran.ru

**С.А. Виноградова,**  
бакалавр Финансового университета  
при Правительстве РФ

**S.A. Vinogradova,**  
Bachelor's degree Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation  
evigpran@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-77-90

## ПОЛИЦЕНТРИЧНАЯ СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ

**Аннотация:** традиционно системообразующей основой международных отношений считаются договоры. Современная система международных отношений характеризуется вариативностью нормативно-правового закрепления ее элементов, что предопределяет отсутствие возможности однозначно выделить ключевые факторы системы, усложняет концептуальное понимание ее сущностных характеристик. В статье исследуется правовое содержание основ ранее существующих систем международных отношений. Сквозь призму идей и ценностей, традиционных для государств – субъектов международных отношений, анализируется формирующаяся в последние годы полицентричная система.

**Ключевые слова:** международные отношения, международные договоры, полицентричная система международных отношений, идейно-ценностные факторы, влияющие на внешнюю политику государства.

## **Polycentric system of international relations: legal framework, factors influencing the formation**

**Abstract:** traditionally, treaties are considered to be the backbone of international relations. At the same time, the modern system of international relations is characterized by the variability of the normative and legal consolidation of its elements, which determines the inability to clearly identify the key factors of the system, complicates the conceptual understanding of its essential characteristics. The article examines the legal content of the foundations of previously existing systems of international relations. Through the prism of ideas and values that are traditional for states – subjects of international relations, the polycentric system that is being formed in recent years is analyzed.

Полицентричная система международных отношений:  
правовые основы, факторы, влияющие на формирование

77

Е.В. Виноградова,  
С.А. Виноградова

---

*Keywords: international relations, international treaties, polycentric system of international relations, ideological and value factors influencing the state's foreign policy.*

Анализ процессов формирования действовавших ранее и существующей систем международных отношений предопределяет необходимость исследования влияния событий, происходящих в разных странах и регионах на оформление глобальных систем. Наиболее важным фактором является смена ядра системы вследствие глобальных мировых процессов. Действующая сегодня система оформилась в результате прекращения глобального противостояния двух сверхдержав. Первые системы международных отношений можно интерпретировать в качестве подсистем ввиду низкого географического охвата ключевых факторов их влияния на мировой порядок. Переход к новому миропорядку после крушения первой глобальной системы нес в себе биполярное противостояние, закончившееся, однако, переходом уже к современному устройству мира.

Переход к новому видению системы международных отношений, основанному на включении в нее новых факторов, вызвал потребность в оформлении новых механизмов для ее подъема и роста участия в глобальной системе развивающихся стран. В современной системе международных отношений очевидно прослеживается взаимосвязь идейно-ценностных установок и авторитета государства в международном пространстве. В этом контексте актуальным представляется изучение влияния на ключевые события последнего времени взаимодействия между разными странами, обладающими системой ценностей, традиционных для страны и не всегда входящих в систему «общепризнанных». Сложность выстраивания взаимоотношений между странами обусловлена собственными внешнеполитическими интересами государств, поэтому, несмотря на динамику развития современных международных отношений, на данном этапе важной тенденцией для стран видится необходимость формирования в качестве внешнеполитической ценности баланса между самостоятельной и зависимой внешней политикой.

Рассматривая логику развития международных отношений, можно обратиться к подходу, предполагающему изменение миропорядка как смену систем международных отношений, которая действует на основе норм международного права и объективно сложившейся международной политической обстановки. Такая теория называется системной [1].

Система представляет собой многокомпонентный единый организм, в котором акцент делается на связях и отношениях между ее

---

---

составляющими – балансе сил. Обособление компонентов системы друг от друга невозможно, т.к. изменение в одном элементе оказывает влияние на другие и всегда имеет ответную реакцию с их стороны. Система вынуждена балансировать, а в международных отношениях это определяется перманентным наличием внешнеполитического интереса со стороны одной или нескольких составных частей системы – государств и международных организаций. Их устремления, таким образом, приводят к взаимодействию, поиску компромиссов и утверждению своего положения в функционирующем на определенном этапе миропорядке.

Либеральные взгляды [2] предопределяют, что основными действующими лицами международных отношений являются не государства, а персоналии, которые вступают в отношения друг с другом от лица государств. Детерминируют концепцию, в которой политический лидер выступает в качестве главного субъекта международных отношений. В других современных теориях выделяется единичный аспект международных отношений, сравнивая их обширную и многослойную сеть связей, скрепляющих многочисленных и разнообразных участников международных взаимодействий – транснациональные корпорации, многонациональные общественные движения, неправительственные организации, финансовую группу в сущность международного дискурса [3].

Попытки рассматривать складывающиеся принципы взаимодействия между государствами сквозь призму системности международных отношений, являющейся теоретическим конструктом, активно продолжаются по ряду причин. Системность, с одной стороны, предполагает наличие внутренних взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, а с другой – дает прочную основу для аналитической работы и выявления наиболее общих закономерностей развития системы и ее факторов.

Несмотря на очевидные признаки системности в складывающемся миропорядке, сложно определить, какие договоры следует считать системообразующими, закрепляющими основы расстановки сил в сформированном миропорядке, как можно обозначить современную систему международных отношений. Очевидно, что понимание существующего мироустройства и международных процессов невозможно без анализа исторических аспектов, повлиявших на их формирование.

Европейский империализм и созданные им империи, оказавшие влияние на культуры и общества всего мира, были основой создания современного глобального международного сообщества, позволившего сцементировать ранее изолированные политические формирования

---

и их экономики в пользу доминирующих над ними европейцев [4]. Став базой глобализации, связывающей субъектов международных отношений между собой, именно интеграционные процессы привели к распаду этих империй в XX в. [5], когда западные идеи о государственности и национальном самоопределении распространились до такой степени, что стали стимулом для колониальных освободительных движений по всей планете [6].

Одной из основных категорий, применимых к определению устойчивости системы международных отношений, является баланс сил [7], который способен предотвратить доминирование субъектов мировой политики. Понимание необходимости баланса сил сформировалось не сразу: миропорядок, установленный в XX в., продемонстрировал, что наличие одного или нескольких гегемонов создает угрозу не только политико-правовой обстановке, но и мировой системе безопасности, т.к. создает возможность ведения прокси-войн [8]. То есть в глобальной системе разделенные между двумя великими державами государства всегда втягиваются в один из лагерей противостояния: происходит раскол мира на конкурирующие блоки со своими принципами и политическими установками.

Вплоть до XX в. мир состоял из нескольких подсистем: центральной и периферийных. В силу экономической развитости, обусловленной природно-географическими и культурно-историческими факторами, ведущей и наиболее влиятельной подсистемой в течение XIX в. была Венская, функционировавшая с 1814 г., а позже, с 1856 г. – Парижская (европейская) [9]. основополагающие для международных отношений договоры служили названием для европейской подсистемы на разных этапах межгосударственных отношений [10].

Подсистемы других частей света постепенно приобретали свои специфические черты, однако по уровню организации сильно отставали от европейской. В качестве исключения выделяют североамериканскую подсистему [11]. Темпы и направления, в которых формирующиеся подсистемы эволюционировали, позволили им в дальнейшем стать не только частью одной глобальной системы мироустройства, но и причиной, по которой мир предстал именно в качестве целостной системы, а не обособленно функционирующих единиц.

Рассматривая вопрос о «первенстве» в хронологическом ключе той или иной системы, ряд авторов выделяют Вестфальскую систему международных отношений (1648–1721) [12], основывающуюся на балансе сил ведущих европейских держав. Данный подход предполагает выделение в качестве ключевого силового аспекта функционирования системы, при котором смена системы, во-первых, происходит военным

---

---

(силовым) путем, а во-вторых, сопровождается смещением акцента с реально существующих связей и взаимодействий акторов как основного элемента системы в сторону формализации такого похода как исключительно декларативного. Кроме того, как уже упоминалось ранее, политическая активность и верховенство европейских держав позволяют сделать вывод о существовании центральной европейской подсистемы, тяготеющей к эволюционному смещению баланса сил, не стремящейся к глобальному (революционному) переходу от одной системы к другой.

Таким образом, в качестве первой глобальной системы, со всей комплексностью и инклюзивностью государств и сложностью организации, предполагается возможным считать Версальско-Вашингтонскую систему международных отношений, существовавшую в период с 1918 по 1939 г. На современном этапе понимания этимологии развития политических систем неверно утверждать, что она представляла собой идеальную систему с точки зрения развитости внутренних связей, т.к. ее составляющие – Версальская и Вашингтонская подсистемы имели разные уровни влияния на мировые процессы [13]. Европейская часть системы являлась центральной, а азиатско-тихоокеанская – главной среди периферийных.

Ключевым понятием, в полной мере отражающим сущность данной системы, является многополярность или многополюсность [14]. Многополярность предполагает отсутствие державы, явно доминирующей над остальными, что позволяет поддерживать стабильность международной обстановки. Мировой порядок поддерживался рядом великих держав – Великобританией, Францией, США, Японией, Италией, Германией и СССР. Включение системой в ряд мировых держав неевропейских государств – США и Японии также стало прецедентом. Таким образом, акцент с европейской прерогативы по поддержанию мира сместился на глобальную.

Установление мира стало первоочередной задачей международных отношений. Предполагалось, что война может устареть из-за взаимно согласованных правил поведения и создания международных организаций, таких как Лига Наций [15].

Предложения президента Соединенных Штатов Вудро Вильсона [16] стали идейной основой, позволившей сформулировать повестку международных отношений первой половины XX в. Возросло стремление сделать мир более справедливым и демократичным. Вильсон видел справедливость единственной основой для устойчивого порядка, полагая, что послевоенное устройство взаимоотношений между государствами может быть поддержано только при мирном

---

сосуществовании в государствах, созданных посредством правовых и договорных инструментов, а не путем экспансии и принуждения. По его мнению, органы государственной власти страны должны представлять политическое сообщество, состоящее из людей, разделяющих общую идентичность – нацию.

Укрепление идеи о самоопределении и ее распространение в колониальных странах явилось отражением данной концепции, что не только поспособствовало падению уровня влияния империй на собственные колонии, но и предопределило окончание колониального периода. Фактором, ускорившим падение колониальных режимов, были последствия Первой мировой войны: из-за ослабления Великобритании и Франции нивелировать стремление колоний к независимости было затруднительно. Данный процесс наиболее активно проявился в первое десятилетие после Второй мировой войны, что привело к приобретению суверенитета многими государствами, способными вести самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику: они стали субъектами международного права.

Вторая глобальная система международных отношений – Ялтинско-Потсдамская, действовавшая с 1945 по 1991 г., создавалась как многополярная. Многополярность системы обуславливалась осознанием необходимости поддержания мира после двух мировых войн.

К 1945 г. США признали, что их собственная безопасность требует участия в международных отношениях, что фактически исключало их возвращение к довоенному изоляционизму. В то же время влияние государств Европы постепенно снижалось. После обретения независимости бывшими колониями США увидели необходимость установить новый экономический и политический порядок для поддержания международного мира и безопасности. На этом фоне встал вопрос поиска нового внешнего врага. Глубокие расхождения во взглядах на будущее Европы, статус Германии, положение в Китае и даже будущее капитализма вскоре позволили США и СССР найти внешнего врага в лице друг друга.

События середины XX в. и формирование новой системы коренным образом сменило существовавшее мироустройство. Увеличилось количество малых держав и возросла доля их влияния, однако внешнеполитическая власть СССР и США возросла настолько, что в политологию был введен термин «сверхдержава» [17].

Первое противостояние вылилось в попытку СССР заблокировать американский, британский и французский секторы оккупированного Берлина в 1948 г. Реальные причины последующей 45-летней холодной войны активно обсуждались научным сообществом, которое также

---

---

расколосось на два лагеря, приводя аргументы в пользу начала ведения агрессивной политики то СССР, то США. Однако через призму полярности холодная война может рассматриваться как естественное следствие конкуренции между двумя сверхдержавами в биполярном международном обществе – США и их союзниками, продвигающими капиталистические ценности, и СССР и его сторонниками, распространяющими социалистические идеи [18].

Таким образом, вопреки объективным предпосылкам формирования многополярной системы, основанной на балансе сил, особенностью нового мироустройства стала ярко выраженная биполярность политико-идеологической конфронтации США и СССР. Баланс сил соблюдался только между этими государствами, а бывшие мировые державы (Италия, Германия, Япония) и ряд европейских стран больше не являлись противовесом в системе. Второй отличительной чертой Ялтинско-Потсдамского миропорядка стал ее ненасильственный распад, что, возможно, и стало ключевым этапом в процессе перехода к формальному приоритету не силовых, а договорных и дипломатических способов урегулирования межгосударственных споров в наши дни [19].

После распада СССР США остались единственной сверхдержавой в мире, несмотря на вхождение ряда стран в разряд ядерных держав. Примечательно, что, несмотря на наличие ресурсов, США избегали прямого участия в ряде региональных кризисов по всему миру и подвергались критике за бездействие чаще, чем за проводимые интервенции [20].

Как правило, однополярность побуждает государства во всем мире отражать действия глобального гегемона. Соединенные Штаты использовали свое доминирование в 1990-х гг. для достижения нескольких целей. Первая – распространение капитализма как предпочтительного средства экономической организации. С этой целью правительство США поддержало создание Всемирной торговой организации (ВТО) – более влиятельного преемника существовавшего с 1947 г. Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Экономическая помощь также использовалась в качестве инструмента для расширения влияния на развивающиеся страны, убеждая получателей помощи распродавать собственные активы, устранять правительственные барьеры для международной торговли и инвестиций и позволять рынкам, а не правительствам устанавливать цены и заработную плату [21]. Наконец, США призвали своих союзников создавать более мощные международные организации, поддерживая расширение на Восток Организации Североатлантического договора



---

(НАТО) и Европейского Союза (ЕС). Ожидалось, что это позволит объединить раздробленную внешнюю политику европейских стран, сделав континент более мирным и уменьшив необходимость прямого участия США в военно-стратегической сфере Европы [22]. В 1990-х гг. США также поощряли установление в странах бывшего социалистического лагеря демократической формы правления [23].

Период с 1919 по 1991 г. ознаменовался как минимум тремя основными событиями в области международных отношений. Во-первых, Европа утратила статус ведущего политического актора на мировой арене. Во-вторых, мироустройство структурно преобразилось в вопросе распределения власти по мере его перехода от многополярного к биполярному. И, в-третьих, в XX в. были предприняты первые существенные попытки создания международных организаций для контроля и упорядочения межгосударственного взаимодействия, призванных помогать странам координировать свои действия с целью решения общих глобальных проблем. За некоторыми исключениями внешняя политика этого периода была сосредоточена на многосторонности как предпочтительном методе разрешения конфликтов и решения проблем – создании альянсов и широких коалиций, даже когда была возможность предпринять односторонние шаги для достижения своих международных целей. Таким образом, на этапе формирования современной системы международных отношений фактическая возможность их построения на основе баланса сил отсутствовала [24].

Действовавшие до 1991 г. системы международных отношений имели конкретное определение и обладали рядом стабильных (закрепляющих данные системы в качестве таковых) характеристик, помогавших отождествлять функционирующую систему международных отношений с конкретным историческим периодом. Изменение ядра системы приводило к ее кризису и последующей смене.

Окончание холодной войны ознаменовало собой новую эру международных отношений. Прошли времена биполярности, когда весь мир мог только наблюдать за противоборством сверхдержав. Традиционно распад Ялтинско-Потсдамской системы связывают с самоустранением одного из полюсов биполярного мира – СССР. Закономерным процессом в таких условиях стало тяготение стран-сателлитов СССР в сторону сильных США, бывших вторым полюсом в условиях биполярной конфронтации. На смену биполярной системе пришла совершенно новая система с точки зрения международных отношений – однополярная.

После окончания холодной войны, как писал З. Бжезинский, США получили уникальный шанс стать единственным влиятельным

---



---

мировым гегемоном, учитывая степень уже имеющегося у них влияния на мировые процессы [25]. После 1991 г. Соединенные Штаты Америки приобрели степень власти и достигли масштаба гегемонии, никогда ранее не встречавшегося в международном сообществе. Будучи единственной оставшейся на планете сверхдержавой, США существенно влияли на весь спектр международного взаимодействия. Они получили возможность оказывать воздействие на преобразование и выстраивание международных отношений по своему образцу, основываясь на собственном видении миропорядка.

Рост влияния США привел к созданию и расширению международных организаций, таких как ВТО, НАТО, ЕС, которые отражают внешнеполитические интересы США. Россия – правопреемница СССР активно искала свое место в формирующейся системе и предпринимала попытки как стать частью Запада в 1990-е гг., так и закрепиться и активно сотрудничать с Востоком начиная с 2000-х гг., этот поиск продолжается и в наши дни. Слабость и нестабильность России препятствовали становлению новой биполярности с ведущей ролью России в качестве мировой державы [26], а отсутствие в ряде других государств, способного экономически, политически и идеологически составить конкуренцию Соединенным Штатам Америки, привело, по мнению ряда исследователей, к промежуточному этапу, который был назван однополярным миром.

В связи с этим можно обозначить имеющую большую популярность концепцию плюралистической однополярности [27], представляющую следующее видение становления современной системы международных отношений: однополярность предполагает наличие и решающее влияние на систему в целом и государства одного полюса в частности, который также предопределяет общий вектор их развития и взаимоотношений, что, однако, не исключает возможности влияния и самостоятельного взаимодействия без санкции сверхдержавы иных факторов на локальном уровне.

Существует мнение, что современная система международных отношений не претерпевала настолько существенных изменений, позволивших назвать ее иначе. Между тем данная точка зрения подвергается критике в связи с усилением процессов глобализации после 1990-х гг. настолько, что можно говорить о смене ядра системы. Так как однополярность в глобальном мире априори невозможна, существующий миропорядок следует считать, скорее, моноцентричным.

Смежная точка зрения была выражена А.В. Фененко. С позиции системности международных отношений можно говорить о трансформации Ялтинско-Потсдамского порядка. Существовавшие кон-

---

фликты, способные оказывать влияние на международные отношения, остались прежними, несмотря на ликвидацию ключевого актора в лице СССР. Однако данный подход не учитывает один из важных признаков системы – приоритетно используемые для принятия внешнеполитических решений механизмы воздействия мировых держав на поддержание существующего миропорядка.

Предшествующим системам были свойственны в большей степени силовые механизмы давления. Возрастание роли идейно-ценностного фактора в современном мире не способно сосуществовать с подобными средствами реализации политической воли ведущих держав [28]. Воздействие на уровне ценностей посредством применения мягкой силы может оказывать больший эффект, чем достижение политических целей с помощью жесткой силы. Поэтому стало возможным широкое распространение дипломатических, договорных и миротворческих инструментов влияния на международные отношения, представляющих собой качественно новые характеристики существующей системы, которые позволяют отграничить ее от предшествующей и определить в качестве самостоятельной. Декларативность положений ряда идей хотя и остается серьезной проблемой, препятствующей формированию всецело «мирной» системы, поддержание мира и безопасности все же является ведущим принципом, который государства, желающие оказывать влияние на миропорядок, вынуждены соблюдать, что не было свойственно биполярному мироустройству.

Рассматривая контекст, в котором происходило формирование современной системы, необходимо обратиться к последствиям холодной войны, чтобы понять трансформацию элементов будущей системы.

Перед фазой существенного экономического роста и политической стабилизации Российская Федерация пережила десятилетие упадка. Европа также боролась с наследием холодной войны, создавая Европейский Союз, предназначенный для решения своих политических и экономических проблем. В Азии КНР и ряд других стран начали отстаивать свои позиции на региональном и глобальном уровне, конкурируя с экономической мощью США и предвещая грядущую политическую конкуренцию.

В развивающихся странах наследие холодной войны остается смешанным. Некоторым государствам потребовались два десятилетия, последовавшие за 1991 г., чтобы утвердиться в международном сообществе. Другие страны были охвачены гражданскими войнами и сепаратистскими настроениями, что привело к их распаду.

После 1991 г. европейские государства бывшего советского блока присоединились к межправительственным организациям [29], таким

---

---

как НАТО и ЕС, в то время как многонациональные государства распались на составляющие их страны. Коммунистические государства Азии предприняли шаги, чтобы избежать судьбы Советского Союза, частично открыв свою экономику для глобальной капиталистической системы, сохраняя при этом свои авторитарные внутривнутриполитические установки. Успешному переходу Европы от биполярности в значительной степени способствовало общее чувство идентичности континента и сила ЕС и НАТО.

Поскольку, как уже упоминалось, США остались ключевым политическим игроком на международной арене, фундамент новой системы был заложен на основании их представлений об идеальной организации политических и экономических процессов на межгосударственном уровне. Этот период однополярности США был прерван непредвиденным событием – террористическими атаками 11 сентября 2001 г. Последовавшая за радикальной сменой внешней политики США война с терроризмом стала причиной установления нового внешнеполитического курса и восприятия международных норм [30] и соответствующих им действий. Некоторые из них представляют особый интерес, в частности отказ от суверенитета как принципа межгосударственных отношений на мировой арене и, соответственно, возможность гуманитарной интервенции.

Внешняя политика США после 11 сентября перешла от многосторонности к односторонней [31], подрывая нормы, связанные с невмешательством, суверенитетом государства и территориальной целостностью. Война с терроризмом изменила правила международного сообщества, повысив вероятность вмешательства великой державы во внутренние дела отдельно взятого государства. Таким образом, борьба США против насильственных негосударственных субъектов, включая террористов, позволила им и другим государствам принять поведение, которое ранее противоречило правилам международного сообщества [32].

Современные международные отношения можно считать полицентричными [33]. Полицентричная система международных отношений предполагает наличие не одного, а нескольких полюсов, сопоставимых друг с другом, т.е. соблюдение баланса сил, поскольку ни один из акторов не имеет ярко выраженного превосходства над другими.

Большая часть Европы заменила свое старое региональное международное общество, основанное на балансе сил, на общество, основанное на интеграции и взаимозависимости. В то же время региональное международное общество Восточной Азии чем-то напоминает европейское до XX в.: заполненное настороженными по отношению друг

к другу государствами, находящимися в условно закрытом регионе, где демонстрация военной мощи остается действительной приоритетной формой международного взаимодействия.

Обращая внимание на нестабильность и наличие ряда кризисных событий, оказавших существенное влияние на расстановку сил на международной арене, а также учитывая рост и падение роли ряда государств, сформировалась позиция, согласно которой новая (полицентричная) система международных отношений переживает этап становления, не преодолев переходный период. Здесь можно упомянуть и мнение, согласно которому международные отношения с 1991 г. прошли уже несколько точек бифуркации, соответственно, уже произошла смена целого ряда систем, где наиболее повлиявшие на миропорядок события являлись стартом новой системы. Так, на смену моноцентричному миру в 1990-х гг. пришел период плюралистической однополярности, за которым последовало становление полицентричного мира.

Таким образом, полагаем, что современную систему международных отношений можно определить как динамично развивающуюся на основе плюралистических концептов и активных процессов глобализации. На фоне этого явно прослеживается растущее влияние идейно-ценностных факторов, определяющих правовую, историческую, культурную идентичность страны, которая становится ядром полицентричной системы международных отношений.

### Список литературы:

1. Цыганков, П. А. Мортон Каплан и системное исследование международной политики / П. А. Цыганков // Вестник Моск. ун-та. Сер. 24: Международные отношения и мировая политика. – 2012. – № 1.
2. Freedman, L. The age of liberal wars (Эпоха либеральных войн) / L. Freedman // Review of International Studies. – 2005. – № 31 (S1). – С. 93–107.
3. Богатуров, А. Д. Анклавно-конгломератный тип развития. Опыт транссистемной теории / А. Д. Богатуров, А. В. Виноградов // Восток – Запад – Россия: сб. ст. к 70-летию академика Н. А. Симонии. – М.: Прогресс-Традиция, 2002. – С. 109–128.
4. Рогов, И. И. Империя и империализм: история понятий и современный мир / И. И. Рогов // Пространство экономики. – 2010. – № 3–2. – С. 260–267.
5. Бахлова, О. В. Специфика современной системы международных отношений в контексте изучения интеграционных процессов эпохи постмодерна / О. В. Бахлова // ИТС. – 2006. – № 4. – С. 65–70.
6. Нации и национализм на мусульманском Востоке / отв. ред. В. Я. Белокреницкий, Н. Ю. Ульченко. – М.: ИВ РАН, 2015.
7. Дегтярев, Д. А. Баланс сил в международно-политической науке: теоретические концепции и прикладной анализ / Д. А. Дегтярев, А. В. Худайкулова

---

// Nota Bene. – 2018. – № 1 (54). – С. 1–12. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/balans-sil-v-mezhdunarodno-politicheskoy-nauke-teoreticheskie-kontseptsii-i-prikladnoy-analiz> (дата обращения: 04.01.2021).

8. Капицын, В.М. Прокси-войны и состоятельность государств в современном мире / В.М. Капицын, Т.В. Корчмарек, О.В. Столетов и др. // Социально-гуманитарные знания. – 2019. – № 4. – С. 117–139. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proksi-voyny-i-sostoyatelnost-gosudarstv-v-sovremennom-mire> (дата обращения: 04.05.2021).

9. Bridge, R. Allied Diplomacy in Peacetime: The Failure of the Congress ‘System’ 1815–1823 (Дипломатия союзников в мирное время: провал системы Конгресса) // Alan Sked. Europe’s Balance of Power, 1815–1848. – 1979. – P. 34–53.

10. Зорькин, В.Д. Апология Вестфальской системы / В.Д. Зорькин // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 3, май–июнь.

11. Миньяр-Белоручев, К.В. Североамериканская подсистема международных отношений в XIX в.: проблемы политической географии / К.В. Миньяр-Белоручев // Вестник ЮУрГУ. Серия: Социально-гуманитарные науки. – 2012. – № 32. – С. 32–35. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/severoamerikanskaya-podsystema-mezhdunarodnyh-otnosheniy-v-xix-v-problemy-politicheskoy-geografii> (дата обращения: 04.05.2021).

12. Саямов, Ю.Н. Вестфальский мир и его принципы вчера и сегодня / Ю.Н. Саямов // Век глобализации. – 2018. – № 3 (27). – С. 95–105.

13. URL: <http://www.historystudies.msu.ru/ojs2/index.php/ISIS/article/view/294/678> (дата обращения: 04.05.2021).

14. Фролов, А.В. «Центры силы» и многополярность: взгляд сквозь время / А.В. Фролов // Международная жизнь – 2016. – № 11. – С. 106–121.

15. David Davis’s speech to the Tory conference 2005 (Речь Дэвида Дэвиса) // The Guardian. – URL: <https://www.theguardian.com/politics/2005/oct/05/speeches.toryleadership20051> (дата обращения: 14.05.2020).

16. President Woodrow Wilson’s Fourteen Points (14 пунктов президента Вудро Вильсона) // Yale Law School Library. – URL: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp) (дата обращения: 17.05.2020).

17. Фокс, У. Сверхдержавы: Соединенные Штаты, Великобритания и Советский Союз – их ответственность за мир. – Харкорт Брейс, 1944.

18. Bennett, A. The guns that didn’t smoke: ideas and the Soviet non-use of force in 1989 (Оружие, которое не заряжено: идеи и неприменение силы Советским Союзом в 1989 году) / A. Bennett // Journal of Cold War Studies. – 2005. – № 7 (2). – С. 81–109.

19. Устав ООН. Глава 6. – URL: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vi/index.html> (дата обращения: 15.03.2021).

20. Тридцать лет хождения по кругу: политика США в отношении России // Московский центр Карнеги. – URL: <https://carnegie.ru/2020/04/21/ru-pub-81258> (дата обращения: 17.03.2021).

21. Балацкий, Е.В. Предпосылки глобальной геополитической инверсии / Е.В. Балацкий // Terra Economicus. – 2014. – № 3 (12). – С. 15–28.

---

22. Уайт, С. Европейский союз, Восточная Европа и «империализм ценностей» / С. Уайт // Вестник МГИМО. – 2014. – № 4 (37).

23. Богатуров, А.Д. «Стратегия перемальвания» во внешней политике США / А.Д. Богатуров // Очерки теории и политического анализа международных отношений: науч.-образоват. форум по междунар. отношениям. – М., 2002. – С. 356–372.

24. Массон, Н.И. Гегемония, многополярность и неполярность в современных международных отношениях / Н.И. Массон // Известия АлтГУ. – 2009. – № 4-4. – С. 301–303.

25. Бжезинский, З. Великая шахматная доска / З. Бжезинский; [пер. с англ. О. Уральской]. – М.: АСТ, 2019. – 384 с.

26. Шамин, И.В. Геополитическое положение Российской Федерации в рамках постбиполярной системы международных отношений / И.В. Шамин // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 3 (23). – С. 47–53.

27. Богатуров, А.Д. Плюралистическая однополярность / А.Д. Богатуров // Очерки теории и политического анализа международных отношений: науч.-образоват. форум по междунар. отношениям. – М., 2002. – С. 283–296.

28. Brooks, S. Power, globalization and the end of the Cold War: re-evaluating a landmark case for the study of ideas / S. Brooks, W. Wohlforth // International Security. – 2000. – Vol. 25, № 3. – P. 5–54.

29. Фененко, А.В. Империализм как формационный фактор интернационально-политической консолидации / А.В. Фененко // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 12. – С. 117–120.

30. Губченко, А.В. Глобальный контекст безопасности современного государства / А.В. Губченко // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. – 2010. – № 4. – С. 17–21.

31. Нессар, О. «Боннская модель» и политический процесс в Афганистане в 2001–2004 годах / О. Нессар // Вестник КИГИ РАН. – 2014. – № 1.

32. Roach, S.C. Affective values in international relations: Theorizing emotional actions and the value of resilience (Аффективные ценности в международных отношениях: теория эмоциональных действий и ценность стабильности) / S.C. Roach // Politics. – 2016. – № 36 (4). – P. 400–412.

33. Истомин, И.А. Рефлексия международной системы в официальном дискурсе и научном осмыслении / И.А. Истомин // Вестник МГИМО. – 2016. – № 5 (50). – С. 20–33.

34. Барановский, В.Г. Современные глобальные проблемы / В.Г. Барановский, А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2010. – 350 с.

---

---

**А.Ю. Соколов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**A.Yu. Sokolov,**  
Doctor of law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of state and law  
of the Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru

**О.А. Лакаев,**  
кандидат юридических наук, старший  
научный сотрудник Саратовского  
филиала Института государства  
и права Российской академии наук

**O.A. Lakaev,**  
Candidate of law, Senior researcher,  
Saratov branch of the Institute  
of state and law of the Russian Academy  
of Sciences  
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-91-101

## **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ЧАСТЬ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

**Аннотация:** актуальность статьи связана с отсутствием четко выраженной и структурированной правоохранительной политики Российской Федерации в сфере обеспечения информационной безопасности в условиях усложнения цифровой среды и формирования новых информационных вызовов и угроз. Цель статьи состоит в выявлении тенденций правоохранительной политики Российской Федерации в сфере информационной безопасности начиная с 1990-х годов по сегодняшний день и обозначении перспектив ее развития. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство и документы стратегического планирования, авторы пришли к выводу о том, что перспективным направлением развития правовой политики, осуществляемой органами государственной власти, может стать разработка концепции правоохранительной политики в области информационной безопасности, включая ее структуру. Этому должно способствовать определение возможных направлений эволюции указанной политики и предложений об интеграции научных знаний о ней в процессы принятия политических решений органами государственной власти с учетом особенностей, возможностей и угроз информационной сферы. Нуждается в оценке работа органов государственной власти по обеспечению информационной безопасности в контексте реализации правоохранительной политики Российской Федерации, а также состояние взаимодействия государства и гражданского общества в этой сфере.

**Ключевые слова:** правовая политика, информационная безопасность, правовое регулирование, правоохранительная политика, модернизация правовой системы.

---



---

## Law enforcement policy in the field of information security as part of the Modern Legal Policy of the Russian Federation: the main trends of development

**Abstract:** *the relevance of the article is related to the lack of a clearly defined and structured law enforcement policy of the Russian Federation in the field of information security in the context of the growing complexity of the digital environment and the formation of new information challenges and threats. The purpose of the article is to identify trends in the law enforcement policy of the Russian Federation since the 1990s to the present time and identify the prospects for its development. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing federal legislation and strategic planning documents, the authors came to the conclusion that the development of the concept of law enforcement policy in the field of information security, including its structure, can become a promising direction for the development of legal policy implemented by state authorities. This should be facilitated by identifying possible directions for the evolution of this policy and proposals for integrating scientific knowledge about it into the political decision-making processes of state authorities, taking into account the peculiarities, opportunities and threats of the information sphere. The work of state authorities to ensure information security in the context of the implementation of the law enforcement policy of the Russian Federation, as well as the state of interaction between the state and civil society in this area, needs to be evaluated.*

**Keywords:** *legal policy, information security, legal regulation, law enforcement policy, modernization of the legal system.*

Конец XX в. ознаменовался бурным развитием информационных технологий и информационных систем, реализацией технической возможности передачи информации на большие расстояния за незначительный промежуток времени. Возрастающая роль информации в повседневной жизни социума и государства послужила необходимой предпосылкой воплощения в действительность западных концепций информационного общества, что, несомненно, затронуло и Российское государство. Развитие информационных технологий, однако, не могло не сопровождаться поиском путей их использования во вред государству, обществу, отдельным организациям и гражданам со стороны лиц, имеющих противоправные цели.

Формирование нового сегмента общественных отношений, связанных с возрастающей информатизацией, охватившей государственные и частные структуры и постепенно вовлекающей в свою сферу граждан как пользователей телекоммуникационных систем, в 1990-е годы не сопровождалось созданием нормативно-правовой базы, адекватной вызовам развивающегося информационного общества. Первоочередные меры по обеспечению безопасности в сфере использования информации в указанный период были предприняты Президентом РФ в 1993-1994 гг., которым, в частности, был издан Указ

---



от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России» (в ред. от 22 марта 2005 г.) [1], определяющим обеспечение информационной безопасности в качестве одной из главных целей информатизации и одного из ее принципов. Однако содержание информационной безопасности и основные направления ее обеспечения, включая меры правоохранительной направленности, в нем определены не были.

Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» (в ред. от 9 июля 1997 г.) [2], констатируя важность информатизации для формирования и развития принципиально новых социально-экономических связей, в качестве одной из своих целей ставил обеспечение национальных интересов и безопасности государства в информационной сфере, что требовало создания и защиты государственных информационных ресурсов, разработки и развития федеральных и региональных информационных сетей и систем с организацией их взаимодействия и совместимости в едином информационном пространстве России, и др. Содержавшиеся в нем требования носили преимущественно регулятивный характер, создавая основу для формирования государственной политики по развитию информационных сетей и систем, без чего невозможно было бы реализовать механизм модернизации государственного управления в условиях глобального развития телекоммуникационных технологий. Вместе с тем охранительный потенциал названного правового акта четко не просматривался, поскольку, несмотря на заявленную в нем цель, конкретных мероприятий по реализации правоохранительных функций государственных органов в сфере обеспечения информационной безопасности предусмотрено не было.

Возрастающая роль информации в обществе и государстве не могла не быть учтена и федеральным законодателем, которым на основе существовавших на тот момент представлений о роли информации и процессов информатизации в современном мире был принят Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [3]. Понятия информационной безопасности в нем не содержалось, однако выделялся термин, характеризующий незавершенность процессов построения информационных сетей и систем, а именно «обеспечение национальной безопасности в сфере информатизации». В какой-то мере он может рассматриваться как термин, синонимичный информационной безопасности. Названный Закон повторял изложенную в вышеназванном указе Президента РФ идею о том, что обеспечение данного вида без-

---

опасности относится к числу основных направлений государственной политики в сфере информатизации.

Большое значение для формирования правоохранительной политики в сфере информационной безопасности имело содержание ст. 20 данного Закона, определившей цели защиты информации, включая недопустимость незаконных действий с ней, таких как искажение, уничтожение, блокирование и иные формы противоправного вмешательства в информационные системы и ресурсы; обеспечение прав субъектов информационных правоотношений при создании, производстве и использовании информационных технологий и систем; предотвращение угроз безопасности личности, общества, государства; и др. Перечисленные меры определили направления совершенствования иного законодательства, учитывающего развитие компьютерной информации и обеспечивающего в том числе реализацию правоохранительных функций государства. Так, принятый вслед за этим Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) [4] в главе 28 урегулировал ответственность в сфере компьютерной информации, закрепив, таким образом, конкретные правовые средства, направленные на защиту информации от общественно опасных посягательств.

У руководства государства сформировалось понимание того, что от состояния информационной безопасности зависит национальная безопасность в целом, поскольку информационные технологии стали проникать во все сферы жизни общества [5, с. 101], обслуживая и упрощая их функционирование. В условиях отсутствия концептуальных документов в области информационной безопасности вследствие необходимости выявления перечня угроз и комплексной проработки направлений и механизмов ее обеспечения важную роль в ее обеспечении на данном этапе сыграли организационно-управленческие меры, направленные на формирование структур, работа которых должна была привести к принятию актов стратегического планирования и совершенствованию нормативно-правового регулирования в данной области. В 1997 г. в структуре Совета Безопасности Российской Федерации была образована Межведомственная комиссия по информационной безопасности [6], в функции которой входило аналитическое и консультационное обеспечение работы Совета Безопасности в области информационной безопасности, подготовка предложений по содержательному наполнению соответствующих федеральных целевых программ. Данной комиссией и осуществлялась подготовка проекта доктрины информационной безопасности, принятие которой по объективным причинам затянулось до 2000 г.

---

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 [7], представляла собой комплекс официальных взглядов на принципы, цели, задачи и основные направления обеспечения информационной безопасности, служащих основой для разработки соответствующей государственной политики и разработки предложений по оптимизации ее организационного, научно-технического, методического и правового обеспечения. С учетом большой значимости информационной составляющей в деле обеспечения национальной безопасности указанная доктрина была призвана развивать Концепцию национальной безопасности Российской Федерации [8] в части информационной сферы.

Определив четыре составляющих национальных интересов в информационной сфере, указанная доктрина предполагала правоохранительную направленность двух из них: обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере, в том числе права на свободный поиск, получение, передачу, создание и распространение информации, на тайну переписки и др.; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа и обеспечение безопасности развернутых и создаваемых информационных и телекоммуникационных систем, что предполагало создание условий для соблюдения установленных федеральным законодательством ограничений на доступ к конфиденциальной информации. Во многом правоохранительное содержание деятельности по обеспечению информационной безопасности, однако, не было представлено конкретными мерами, определяющими наполнение соответствующей деятельности, и, соответственно, носило размытый характер. Структура данного правового акта не позволяла определить блоки вопросов, в сфере разрешения которых должны осуществляться правоохранительные функции государственных органов. С одной стороны, такая деятельность носит вспомогательный характер, обеспечивая соблюдение регулятивных норм, но с другой – без ее надлежащей концептуальной проработки и эффективной организации поддержания общественных отношений в информационной сфере в заданных законодателем параметрах затруднительно.

С начала XXI в. Российская Федерация активизирует государственную политику в области обеспечения информационной безопасности, разрабатывая и принимая соответствующие документы стратегического планирования [9], а также законы и подзаконные нормативные правовые акты в данной сфере отношений.

---

Ключевым для информационной сферы стало принятие Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 9 марта 2021 г.) [10], который существенным образом расширил рамки правового регулирования информационных правоотношений. Гораздо большее внимание стало уделяться вопросам обеспечения безопасности в рассматриваемой сфере, особенно это проявилось в текущей редакции Закона после внесения в него многочисленных изменений и дополнений. Значительное место в нем занимает регулирование полномочий государственных органов, призванных обеспечивать безопасность в информационной сфере, в том числе при использовании биометрических персональных данных. Содержание указанного нормативного акта позволяет говорить об усилении правоохранительной направленности регулирующего воздействия, поскольку в сферу правоохраны вовлечены не органы субъекты публичной власти, но и иные субъекты, обязанные содействовать обеспечению информационной безопасности. В частности, владелец сайта или страницы сайта в сети «Интернет» обязан осуществлять мониторинг социальной сети в целях выявления информации, содержащей призывы к осуществлению экстремистской деятельности и массовым беспорядкам; информации о способах совершения самоубийства; информации о методах, способах разработки, производства и использования наркотических средств и психотропных веществ; предложений о розничной продаже алкогольной продукции дистанционным способом и др. В то же время структура данного Закона, основанная на представлениях об информации, сложившихся к 2006 г., не предполагает выделение специального блока норм, комплексно регламентирующих направления правоохранительной деятельности уполномоченных на то субъектов и применяемые ими для обеспечения информационной безопасности меры. При этом нормы, вновь вводимые для усиления охранительной функции государства, размещаются в тех частях Закона, которые в большей степени для этого подходят.

Важным сегментом информационной безопасности является безопасность критической информационной инфраструктуры, урегулированная одноименным федеральным законом [11], который призван обеспечить защищенность названной инфраструктуры в целях поддержания ее устойчивого функционирования в случае осуществления в отношении нее компьютерных атак. В обоснование принятия этого Закона указывалось, что глобализация современных информационно-коммуникационных сетей и информационных систем, вынужденное применение при их построении иностранного оборудования и за-

---

имствованного программного обеспечения, имеющего уязвимости, а также существенное увеличение количества автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами в сочетании с интенсивным совершенствованием средств и методов применения информационных и коммуникационных технологий в противоправных целях формируют новые угрозы безопасности Российской Федерации. При этом нанесение ущерба критической информационной инфраструктуре может привести к катастрофическим последствиям [12]. Указанные обстоятельства подчеркивают правоохранительную направленность государственной политики в данной сфере, при помощи которой были определены органы государственного управления и правовые средства обеспечения безопасности данных объектов.

Следует также отметить, что современная информационная сфера и цифровое пространство имеют ряд особенностей (необходимость упреждающего нормотворчества, бурное развитие информационных технологий, трансформация старых и возникновение новых угроз правам и законным интересам граждан и организаций, государству и иным субъектам информационных правоотношений), делающих необходимым перманентное совершенствование правовой политики в сфере обеспечения информационной безопасности. К приоритетам правовой политики в информационной сфере в настоящее время относят задачу по исследованию процессов цифровизации права и формированию цифрового права [13, с. 7–8], что, действительно, важно в свете повсеместного использования информационно-коммуникационных технологий во всех областях функционирования социума. Вместе с тем охранительная функция права также нуждается в постоянном внимании со стороны государства. Предназначение правоохранительной политики состоит в том, чтобы повысить уровень защищенности права от современных угроз и вызовов [14, с. 7]. В полной мере это касается и такой важной и стремительно модернизируемой сферы, как информационная.

Несмотря на усилия органов государственной власти по совершенствованию механизмов обеспечения информационной безопасности, целостная государственная политика по организации и осуществлению правоохраны в указанной сфере не сформирована. Сложившаяся ситуация обусловлена как стихийностью реализации документов стратегического планирования, так и отсутствием специально разработанных для реализации правоохранительной политики актов. Например, в настоящее время все еще не разработана концепция правоохранительной политики Российской Федерации в сфере

---

обеспечения информационной безопасности, нет и программы по ее комплексной системно-структурной реализации. При этом система правоохранительной деятельности в сфере информационной безопасности должна быть гибкой и способной к реагированию на любые изменяющиеся условия функционирования и актуализацию тех или иных угроз.

Приоритетный характер правоохранительной политики в области информационной безопасности вытекает из содержания Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [15]. Она вписывается в ряд ключевых направлений научно-технологического развития, поскольку при внедрении передовых цифровых технологий, систем искусственного интеллекта и обработки больших объемов данных одновременно возникает потребность в противодействии киберугрозам и связанным с ними идеологическому экстремизму и социокультурным угрозам, а также в эффективном ответе российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и технологий на текущем этапе глобального развития.

Правоохранительная деятельность – это та сфера, где порядок и последовательность предпринимаемых действий играют ключевую роль, что, в свою очередь, придает особое значение правоохранительной политике в сфере информационной безопасности, которая представляет собой научно обоснованную, комплексную и последовательную деятельность, прежде всего, субъектов государственной власти по повышению эффективности охранительной функции права в сфере создания, защиты, использования и распространения информации, защиты граждан от негативного ее воздействия, а также по совершенствованию правоохраны и обеспечению скоординированной деятельности всех государственных органов в данном направлении.

Содержание правоохранительной политики в области информационной безопасности ввиду отсутствия специального доктринального документа определяется в настоящее время иными актами стратегического планирования, в которых данная политика рассматривается в общем контексте построения информационного общества [16] и обеспечения информационной безопасности [17].

Если исходить из Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, то в настоящий момент приоритетами правоохранительной политики являются совершенствование государственной системы предупреждения, обнаружения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы России, а также механизмов взаимодействия ее ведомственных сегментов; усиление защищенности информационных систем и сетей связи

---

государственных органов; повышение безопасности и устойчивость работы инфраструктуры российского сегмента сети Интернет; противодействие использованию информационного пространства для пропаганды радикальных идей, оправдания терроризма, экстремизма и пресечение попыток размещения материалов, угрожающих безопасности Российской Федерации, общества в целом и отдельных граждан; содействие созданию системы международной информационной безопасности и развитие межгосударственного сотрудничества в контексте процессов регионализации и глобализации в правоохранительной сфере. Представляется, что, во-первых, это не все направления, которые должны стать приоритетами выделенного вида правовой политики; во-вторых, даже они нуждаются в детализации, глубокой теоретической проработке и обосновании их включения в число приоритетов, а также в формировании комплекса практических рекомендаций по их реализации.

Таким образом, несмотря на поступательное развитие правовой политики в области информационной безопасности начиная с 1990-х годов по сегодняшний день, можно констатировать отсутствие четко сформулированной правоохранительной политики в данной сфере. О ее содержании можно судить по ряду документов стратегического планирования, в которых на ней не акцентируется внимание, и такая политика не позиционируется как одно из направлений обеспечения национальной безопасности. В целом правоохранительная политика в выделяемой области носит размытый характер, поскольку федеральное законодательство не содержит блоков норм, регулирующих реализацию функций правоохраны в рассматриваемой сфере. Более того, соответствующие нормы рассредоточены по разным законодательным актам – как системообразующему для информационно-правового регулирования акту (Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), так и по иным, включая Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

В связи с изложенным одним из перспективных направлений развития правовой политики, осуществляемой органами государственной власти, может стать разработка концепции правоохранительной политики в области информационной безопасности, включая ее структуру. Этому должно способствовать определение возможных направлений эволюции указанной политики и предложений об интеграции научных знаний о ней в процессы принятия политических решений органами государственной власти с учетом особенностей, возможностей и угроз информационной сферы. Нуждается в оценке работа исполнительных



и иных органов государственной власти и эффективность деятельности государственных служащих по обеспечению информационной безопасности в контексте реализации правоохранительной политики Российской Федерации, а также состояние взаимодействия государства и гражданского общества в этой сфере. Одной из наиболее важных задач модернизации правовой системы также становится повышение результативности нормотворческой работы при разработке и принятии законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов правоохраны по обеспечению информационной безопасности, в соответствии с приоритетами научно-технологического развития Российской Федерации.

### Список литературы:

1. О Концепции правовой информатизации России : указ от 28 июня 1993 г. № 966 (в ред. от 22 марта 2005 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – № 27, ст. 2521; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 13, ст. 1137.
2. Об основах государственной политики в сфере информатизации : указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 (в ред. от 9 июля 1997 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1994. – № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 28, ст. 3422.
3. Об информации, информатизации и защите информации : федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 8, ст. 609 (утратил силу).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2021. – № 15, ч. I, ст. 2426.
5. Терещенко, Л.К. Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе / Л.К. Терещенко, О.И. Тиунов // Журнал российского права. – 2015. – № 8. – С. 100–109.
6. О Межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 19 сентября 1997 г. № 1037 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39, ст. 4527 (утратил силу).
7. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. – 2000. – 28 сентября.
8. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Российская газета. – 1997. – 26 декабря (утратил силу).
9. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 (в ред. от 9 июня 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 531; 2010. – № 25, ст. 3166.
10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 9 марта



---

2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; 2021. – № 11, ст. 1704.

11. О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31, ч. I, ст. 4736.

12. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 47571-7 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/47571-7> (дата обращения: 20.05.2021).

13. Малько, А.В. Приоритеты российской правовой политики и изменения права в условиях цифровизации / А.В. Малько, О.Л. Солдаткина // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 5–19.

14. Малько, А.В. Роль правоохранительной политики в совершенствовании правоохранительной системы современной России / А.В. Малько, О.Н. Коржиков // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2007. – № 1 (2). – С. 5–9.

15. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887; 2021. – № 12, ст. 1982.

16. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2901.

17. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.

---

**В.С. Хижняк,**  
доктор юридических наук, главный  
научный сотрудник Саратовского  
филиала Института государства  
и права Российской академии наук

**V.S. Khizhnyak,**  
Doctor of Law Sciences, Chief scientist  
of the Saratov branch of the Institute  
of state and law of the Russian Academy  
of Sciences  
veronika\_h@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-102-110

## **ПРИОРИТЕТЫ, ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

***Аннотация:** конституционно-правовая политика во многих сферах продолжает оставаться малоисследованной. Не является исключением и конституционно-правовая политика в области информационных отношений. Процесс глобализации охватывает многие, если не все сферы общественной жизни. В эпоху активного развития информационных технологий данный процесс вторгается и в рассматриваемую сферу. Глобализация несет как положительные, так и негативные последствия, усилить влияние первых и нивелировать влияние последних может грамотно выстроенная конституционно-правовая политика. Для ее разработки необходимо четко сформулировать приоритеты, цели и принципы. Этим и обоснована актуальность данной статьи.*

Целью данной работы является выявление приоритетов, целей и принципов конституционно-правовой политики в сфере информационных отношений Российской Федерации в условиях глобализации на основе анализа российского законодательства в информационной сфере и юридической литературы по данному вопросу.

При проведении данного исследования были использованы системный и формально-логический метод (анализ, синтез, дедукция).

В результате исследования выявлены приоритеты конституционно-правовой политики в сфере информационных отношений Российской Федерации в условиях глобализации: сохранение памяти предков, признание исторически сложившегося государственного единства, обеспечение исторической правды, недопустимость умаления подвига народа, сохранение этнокультурного и языкового многообразия, поддержка соотечественников за рубежом, сохранение общероссийской культурной идентичности, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных, соблюдение международных обязательств Российской Федерации в сфере информационных отношений.

Установлены цели данного вида конституционно-правовой политики: нивелирование ее негативных последствий для информационных отношений и эффективное использование позитивных особенностей. Выявлены также принципы и дана их классификация.

**Ключевые слова:** конституционное право Российской Федерации, конституционно-правовая политика, глобализация, информационные отношения, информационная

---

---

безопасность, приоритеты, цели и принципы конституционно-правовой политики в сфере информационных отношений в условиях глобализации.

### **Priorities, goals and principles of the constitutional and legal policy of the Russian Federation in the field of information relations of the federation in the context of globalization**

**Abstract:** constitutional policy in many areas remains poorly researched. The constitutional policy in the field of information relations is no exception. The process of globalization encompasses many, if not all, spheres of social life, in the era of active development of information technologies, this process also invades the sphere under consideration. Globalization has both positive and negative consequences; a competently built constitutional policy can strengthen the influence of the former and neutralize the influence of the latter. To develop it, it is necessary to clearly formulate its priorities, goals and principles. This explains the relevance of this work.

The objectives of this work are identification of priorities, goals and principles of constitutional and legal policy in the field of information relations of the Federation in the context of globalization on the basis of an analysis of Russian legislation in the information field and legal literature on this issue.

In carrying out this study, a systemic method was used, as well as formal logical methods (analysis, synthesis, deduction).

As a result of the study, the priorities of the constitutional policy in the field of information relations of the Federation in the context of globalization were identified: preserving the memory of ancestors, recognizing the historically established state unity, ensuring historical truth, the inadmissibility of belittling the heroic deed of the people, preserving ethnocultural and linguistic diversity, supporting compatriots abroad and preservation of the all-Russian cultural identity, ensuring the security of the individual, society and the state when using information technologies, the circulation of digital data, compliance with the international obligations of the Russian Federation in the field of information relations.

Also, the goals of this type of constitutional policy were identified: leveling its negative consequences for information relations and the effective use of its positive features. And also, its principles are revealed, and their classification is given.

**Keywords:** constitutional law of the Russian Federation, constitutional policy, globalization, information relations, information security priorities, goals and principles of constitutional policy in the field of information relations in the context of globalization.

Информационные отношения возникают в ходе сбора, хранения, производства, распространения информации. Она может быть любого вида и представлена в любой форме. В п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указывается, что информацией являются сведения, сообщения, данные [1]. Поскольку информация представляет собой сведения, относящиеся к любым сферам общественной жизни, то и сами информационные отношения пронизывают их все.

---

Формы и возможности передачи информации за последние 20–30 лет весьма расширились. В настоящее время можно говорить о наличии глобальных информационных отношений как части процесса глобализации.

Многие ученые отмечают роль информации и информационных отношений в развитии глобализационных процессов и во влиянии самой глобализации на их развитие. Как полагает Э.М. Брандман, «информация становится одним из главных рычагов в противостоянии на международной арене за новый передел мира в целях установления господства ведущих государств в глобальном информационном пространстве. В научном мире информация вполне обоснованно считается стратегическим национальным ресурсом» [2, с. 31].

Информационное воздействие на общество многократно усилилось в ходе глобализационных процессов. У него есть как положительные, так и отрицательные черты. К первым можно отнести упрощенное получение любой необходимой информации, развитие межкультурной коммуникации, интернационализацию информационных отношений на внутригосударственном уровне, конституционализацию этого вида отношений на международном уровне и др.

Отрицательными чертами развития информационных отношений можно назвать возникновение «культурного дисбаланса» в сознании граждан, внедрение в культуру определенного общества чужеродных элементов, что может стать проблемой в общении внутри этого общества, «стирание» национальных особенностей [3, с. 292–293]. Формирование международных медиаконцернов, которые могут объединять средства массовой информации различных стран, приводит к тому, что события освещаются с точки зрения таких юридических лиц [4, с. 199–204] и поддерживаемых ими политических сил. Это негативно сказывается на реализации такого конституционного права, как свобода слова, и на развитии плюрализма мнений. Кроме того, возрастает вероятность нарушения информационной безопасности общества, поскольку информация может использоваться как средство манипулирования общественным сознанием. В условиях глобализации достаточно быстро может распространяться дезинформация, что дестабилизирует и международные отношения, и ситуацию в государстве.

Использование современных технологий вывело такое давно существующее явление, как информационная война, на новый уровень. Этому способствуют и глобализационные процессы. Поэтому для России особенно важным является недопущение распространения подобной искаженной информации как на ее территории, так и за

---

---

рубежом. Осуществить это возможно, в том числе с использованием современных информационных технологий.

На наш взгляд, особое значение в подобных условиях приобретает конституционно-правовая политика в сфере информационных отношений. Она находит свое отражение в нормативных правовых актах, принимаемых государством. Основой правовой политики, определяющей ее приоритеты, является Конституция Российской Федерации. И до принятия поправок в Конституцию в 2020 году в ней уже были отражены такие приоритеты, как защита суверенитета, конституционного строя, прав человека, относящиеся к любому виду правовой политики государства. С принятием изменений в Основной Закон были добавлены приоритеты, которые можно отнести к отечественной конституционно-правовой политике в сфере информационных отношений в условиях глобализации. Во-первых, это касается ч. 2 и 3 ст. 67.1 [5]. Сохранение памяти предков, признание исторически сложившегося государственного единства, обеспечение исторической правды, недопустимость умаления подвига народа требуют исключения возможности распространения как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами неверных сведений, касающихся этих вопросов.

Во-вторых, в ч. 4 ст. 68 и ч. 2 и 3 ст. 69 Конституции говорится о поддержке и охране культуры многонационального народа России со стороны государства, сохранении этнокультурного и языкового многообразия, поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, и сохранении общероссийской культурной идентичности [5]. Таким образом, Основной Закон требует оградить культуру народов, населяющих Российскую Федерацию, и соотечественников за рубежом от исчезновения или деформации под влиянием чужеродных элементов в ходе глобализационных процессов, защитить от «культурного дисбаланса» и «стирания» национальных особенностей, о которых мы говорили выше.

В-третьих, согласно п. «м» ст. 71 к ведению РФ отнесено «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» [5]. На наш взгляд, в этой норме подчеркиваются такие приоритеты конституционно-правовой политики в рассматриваемой сфере, как обеспечение безопасности личности, общества и государства. Кроме того, применение информационных технологий и оборот цифровых данных в условиях глобализации несут риски совершения транснациональных преступлений с их использованием. Все это указывает на наличие таких приоритетов конституционно-правовой политики в информационной сфере, как обеспечение эффективного контроля

---

со стороны государства в информационной сфере и предотвращение совершения преступлений с применением информационных технологий цифровых данных.

Приоритетом является и соблюдение международных обязательств Российской Федерации в сфере информационных отношений. В условиях глобализации это приобретает особое значение. В то же время чтобы противостоять рискам глобализационных процессов, необходимо соотносить все принимаемые Россией на международном уровне обязательства с необходимостью защищать свои интересы в информационной сфере. В связи с этим неукоснительно должен соблюдаться принцип верховенства Конституции.

В данной сфере в России действуют законы, регламентирующие различные аспекты, связанные с осуществлением информационных отношений, в том числе с применением современных информационных технологий. В этих законах регулируются такие вопросы, как получение, передача, производство и распространение информации с использованием информационных технологий, даны определения многим новым понятиям, связанным с применением этих технологий, устанавливается порядок государственного регулирования вопросов, связанных с распространением оскорбительной или недостоверной информации или содержащей призывы к массовым беспорядкам [1]. Регулируются вопросы защиты информации, составляющей государственную тайну, доступ к ней [6], распространения информации о деятельности государственных органов через средства массовой информации [7], возможность получения информации об их деятельности и деятельности органов местного самоуправления [8], устанавливается запрет цензуры, создание и функционирование государственной информационной системы в области средств массовой информации [9]. Вводится запрет на распространение информации организациями, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации [10], распространение информации, которая может причинить ущерб здоровью и развитию детей [11].

Основными целями конституционно-правовой политики в рассматриваемой сфере в условиях глобализации являются нивелирование ее негативных последствий для информационных отношений и эффективное использование ее положительных особенностей, которые мы приводили выше. В то же время конституционно-правовая политика в данной сфере должна основываться на четких принципах. В Доктрине информационной безопасности РФ приведено пять принципов деятельности государственных органов по ее обеспечению: «законность общественных отношений в информационной сфере и правовое равенство

---

---

всех участников таких отношений; конструктивное взаимодействие государственных органов, организаций и граждан при решении задач по обеспечению информационной безопасности; соблюдение баланса между потребностью граждан в свободном обмене информацией и ограничениями, связанными с необходимостью обеспечения национальной безопасности, в том числе в информационной сфере; достаточность сил и средств обеспечения информационной безопасности, определяемая в том числе посредством постоянного осуществления мониторинга информационных угроз; соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации» [12].

Однако, на наш взгляд, они носят слишком общий характер, и рассматриваемый вид конституционно-правовой политики нуждается в более конкретных принципах в данной сфере, которые будут учитывать и глобализационные процессы:

1) принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении информационных отношений. Глобализационные процессы несут риски нарушения таких прав человека, как свобода слова, право на получение достоверной информации, а также незаконного использования цифровых данных, содержащих личную информацию. Поэтому государственное законодательство должно развиваться с учетом необходимости предотвращения ситуаций, нарушающих права человека в рассматриваемой сфере;

2) принцип защиты суверенитета государства, конституционного строя и территориальной целостности при осуществлении информационных отношений. Передача недостоверной информации, отражающей политику зарубежных стран, может ставить под угрозу существование указанных конституционных ценностей. Данный принцип направлен на устранение рисков глобализации, несущих подобную угрозу;

3) принцип защиты несовершеннолетних от информации, способной нанести ущерб их здоровью и развитию. Информация, не предназначенная для детей, с развитием глобализационных процессов становится доступнее. Поэтому законодательство государства, регулирующее информационные отношения, должно учитывать необходимость создания ограничений для получения подобных сведений несовершеннолетними;

4) принцип упрощения информационного оборота. Глобализационные процессы в анализируемой сфере создают благоприятные условия для упрощения получения и передачи информации, что является положительной тенденцией. В то же время это не должно

---



---

быть основанием для нарушения прав человека, интересов общества и государства, доступности для несовершеннолетних информации, способной нанести ущерб их здоровью и развитию;

5) принцип развития межкультурной коммуникации с условием сохранения культуры и самобытности народов Российской Федерации. Взаимопроникновение культур, которым характеризуется глобализация, может положительно сказываться на межкультурных отношениях в вопросах толерантности и взаимопонимания, но не должно ставить под угрозу существование самобытности народов России;

6) принцип соблюдения норм международного права при реализации информационных отношений как на международном, так и на внутригосударственном уровне. Соблюдение норм международного права необходимо для участия государства в глобализационных процессах и получения от них выгоды. В то же время сами эти обязательства должны реализовываться в соответствии с принципом верховенства Конституции, чтобы снизить их риски;

7) принцип обеспечения информационной безопасности общества, государства и личности при использовании современных информационных технологий. Развитие последних и возможность их использования в глобализационных процессах порождает риски в сфере информационной безопасности. Поэтому государство должно использовать правовые средства для их снижения;

8) принцип предотвращения распространения дезинформации о любых событиях жизни общества, государства или международных отношений. Распространение дезинформации несет опасность межэтнических конфликтов, разжигания ненависти и вражды, создает угрозу для конституционного строя и территориальной целостности. Ее распространение за пределами государства может не только нанести ущерб его имиджу в международных отношениях, но и привести к международным конфликтам;

9) принцип защиты исторической правды. Данный принцип взаимосвязан с предыдущим, так как в данном случае речь идет о предотвращении распространения дезинформации. На наш взгляд, его можно выделить отдельно, так как он нашел свое закрепление в Конституции РФ и в данном случае относится к защите памяти о подвиге народа при защите Отечества. В условиях, когда за рубежом распространяется информация, направленная на искажение сведений о роли советского народа в победе над фашизмом, выделение данного принципа в качестве самостоятельного представляется нам вполне обоснованным;

10) принцип свободы средств массовой информации и их равенства независимо от «национальности» и формы собственности. На наш

---



взгляд, данный принцип должен гарантировать равенство, не допуская при этом деятельности средств массовой информации, нарушающей российское законодательство в информационной сфере. Это касается и отечественных, и зарубежных СМИ.

Следование этим принципам при развитии законодательства Российской Федерации в сфере конституционно-правового регулирования информационных отношений должно позволить получить выгоду от глобализации и минимизировать ее риски. Кроме того, данные принципы можно использовать для совершенствования Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; – 2020. – № 1, ч. 1, ст. 69.
2. Брандман, Э.М. Глобализация и информационная безопасность общества / Э.М. Брандман // Философия и общество. – 2006. – № 1. – С. 31–41.
3. McQuail, D. Media Performance: Mass Communication and the Public Interest / D. McQuail. – L.: Sage Publications Ltd, 1992. – 350 p.
4. Humphreys, P. Mass Media and Media Policy in Western Europe / P. Humphreys. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – 256 p.
5. Конституция Российской Федерации 1993 г. (в ред. от 14 марта 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; – 2020. – 16 марта.
6. О государственной тайне: закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 29 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41, ст. 4673; – 2018. – № 31, ст. 4845.
7. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 3, ст. 170; – 2014. – № 11, ст. 1094.
8. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 99-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7, ст. 776; – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8074
9. О средствах массовой информации: закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Российская газета. – 1992. – 8 февраля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 1, ч. 1, ст. 20.
10. О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7597; – 2020. – № 1, ч. 1, ст. 21.
11. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред.

---

от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 48; – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5062.

12. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. // Российская газета. – 2016. – 6 декабря.

**О.Л. Солдаткина,**  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права РАН

**O.L. Soldatkina,**  
Candidate of Law, Senior Researcher,  
Saratov Branch of the Institute  
of State and Law of the RAS  
buzum@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-110-115

## **К ВОПРОСУ О ПРИОРИТЕТАХ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

***Аннотация:** статья посвящена реализации некоторых новелл Доктрины информационной безопасности Российской Федерации посредством инструментария правовой политики. Автор проводит анализ удачных зарубежных проектов в выбранном направлении (повышение цифровой грамотности населения).*

***Ключевые слова:** информационная безопасность, правовая политика, Доктрина информационной безопасности, приоритеты правовой политики, цифровая грамотность населения.*

### **To the question of the priorities of legal policy in the field of information security**

***Abstract:** the article is devoted to the implementation of some short stories of the Doctrine of Information Security by means of legal policy tools. The analysis of successful foreign projects in the chosen direction (increasing the digital literacy of the population) is also carried out.*

***Keywords:** information security, legal policy, Doctrine of information security, priorities of legal policy, digital literacy of the population.*

Тема информационной безопасности является актуальной последние десятилетия. Более того, ее значимость в период пандемии Covid-19 только повысилась. Необходимость плановости всех действий в области цифровизации и правовой политики неоднократно обосновывалась нами ранее [1–2], поэтому не будем повторяться.

Однако уточним, что стратегические ориентиры, намечаемые в рамках теории правовой политики (в нашем случае информационно-правовой политики), определяют соответствующие задачи правовой политики, а наиболее важные, значимые и первоочередные из них традиционно называют приоритетами [3, с. 105]. Задавая приоритеты, можно наметить уровни, на которых решение проблем будет максимально эффективным.

Основные стратегические положения, которые могут быть выделены в сфере информационной безопасности и должны быть преобразованы в приоритеты правовой политики, содержит Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, принятая в 2016 г. (далее – Доктрина) [4], один из основополагающих документов для информационной сферы. Анализ Доктрины показывает, что помимо технического уровня, связанного в основном с защитой информации, особого внимания требует социальная надстройка, связанная с развитием сетевой коммуникации.

Действительно, сетевые социальные взаимодействия, похожие на прочие социальные связи, пронизывают всю общественную жизнь. Как следствие, все основные явления, существующие в физическом социуме, имеют «проекции» на виртуальное пространство (электронное государство, электронная коммерция, виртуальные библиотеки, дистанционное обучение, электронная биржа, сетевые СМИ, компьютерные преступления, экстремистские движения, информационные войны и др.). Доктрина учитывает данный факт: в ней присутствуют отдельные пункты, содержащие перечень угроз в этой социальной надстройке. Особенно подчеркнем следующие направления обеспечения информационной безопасности:

«23. Основными направлениями обеспечения информационной безопасности в области государственной и общественной безопасности являются:

...

е) повышение эффективности профилактики правонарушений, совершаемых с использованием информационных технологий, и противодействия таким правонарушениям;

...

и) повышение эффективности информационного обеспечения реализации государственной политики Российской Федерации;

к) нейтрализация информационного воздействия, направленного на размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

...

---

27. Основными направлениями обеспечения информационной безопасности в области науки, технологий и образования являются:

...

г) развитие кадрового потенциала в области обеспечения информационной безопасности и применения информационных технологий;

д) обеспечение защищенности граждан от информационных угроз, в том числе за счет формирования культуры личной информационной безопасности».

Таким образом, говоря об информационной безопасности сегодня, Доктрина имеет в виду не только защиту информации, но и защиту населения от негативного воздействия информации. Отметим, что государственные органы и организации ведут борьбу с негативной информацией, основываясь на собственных представлениях о степени ее негативности, в основном используя механизмы запретов и блокировок [5]. Однако видится, что точечных мер здесь недостаточно: положения Доктрины ставят перед органами государственной власти задачу по формированию нужной идеологии и поведения населения, желаемого с точки зрения обеспечения информационной безопасности.

Идеологическая работа должна носить комплексный характер, а значит, можно выделить в качестве приоритета правовой политики следующее положение: для обеспечения информационной безопасности необходимо обеспечить подготовку населения к жизни и коммуникации в сетевом, цифровом пространстве. Без решения этой проблемы все цифровые преобразования могут провалиться, а информационная безопасность никогда не будет достаточной. Сосредоточимся далее на вопросах повышения компьютерной грамотности населения.

Конечно, в Российской Федерации работы в данном направлении ведутся: например, Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики», реализуемый в рамках национальной программы «Цифровая экономика» [6], ставит целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики. Реализация проекта идет полным ходом, в частности, намечены направления цифровизации школьного образования: оснащение не только школ, но и классов широкополосным доступом в интернет; обеспечение школьных учителей необходимыми для работы индивидуальными устройствами; повышение квалификации учителей в этой части; создание масштабной российской платформы, которая позволит использовать сервисы видео- и аудио-конференц-связи в школах, коммуникацию в чатах учителей, детей и родителей [7].

---

Обращать внимание на проблемы школьного образования – позитивная тенденция, однако представляется, что технических мер недостаточно. Необходимо сделать акцент на стандартах обучения дисциплине «Информатика». Проводимые нами в течение многих лет опросы обучающихся первого курса, пришедших в вуз сразу после школы, показывают, что школьная программа не дает им основ жизни в цифровом мире: студенты не могут создавать или сохранять файлы в папке и часто не знают, что это такое; обладают очень поверхностными знаниями в области поиска информации в сети Интернет и практически не умеют оценивать ее достоверность; не осведомлены о современных информационных технологиях (блокчейн, облачные технологии, искусственный интеллект и др.); имеют очень смутные представления об информационной безопасности.

Таким образом, пересмотр курса информатики для школьников становится насущной необходимостью, что и определяет уровень решения проблемы – федеральный. Представляется, что курс информатики необходимо вводить не в средней школе, а как можно раньше, хотя бы теоретически, чтобы к подростковому возрасту обучающегося необходимая модель поведения в сетевом пространстве была сформирована. Содержание курса также нуждается в пересмотре: кроме преподавания работы в системе и морально устаревшем «Паскале», следует сосредоточиться на правилах социального взаимодействия в сетевом пространстве и критического отношения к отбору информации в сети. Кроме того, необходимо дополнить курс «Безопасность жизнедеятельности»: он должен включать раздел, посвященный информационной безопасности.

Помимо школьного образования, нацеленного на повышение информационной грамотности детей и подростков, правовая политика должна предусматривать и другие способы повышения информационной грамотности населения. Здесь представляется интересным изучить международный опыт с точки зрения его имплементации в отечественную стратегию.

Отметим, что уровень компьютерной грамотности населения не велик даже в таких развитых в области компьютерной техники странах, как США и Китай. Однако там данному вопросу уделяется большое внимание, как правило, в рамках национальных стратегий цифрового развития. В основном государства в своих программах повышения цифровой грамотности ориентируются в первую очередь на социально незащищенные группы людей, имеющих ограниченный доступ к технологиям, но есть и специфичные направления:

1. Подготовка к цифровой коммуникации через семью (США, Великобритания). Для родителей создан ряд интерактивных инструментов, облегчающих взаимодействие с детьми в вопросах цифрового образования; активно внедряются понятия «цифровая этика» и «цифровые наставники», которые помогают взрослым и детям знакомиться с современными онлайн-инструментами, оценить их возможности, риски и построить оптимальный план использования информационных инструментов. В Российской Федерации есть возможность организовать подобные курсы для родителей на базе школ.

2. Продвижение технических профессий для девушек (Испания, Швейцария). Распространены программы по IT-обучению женщин [8] с целью достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин. Реализуются в том числе путем введения льгот для поступления девушек на технические специальности.

3. Обучение пожилого населения (Испания, Япония, Австралия, Швейцария). Так, в Испании введено обучение использованию мобильных устройств для лиц в возрасте 55 лет и старше (совместная инициатива Фонда Пере Тарреса и Фонда Vodafone в сотрудничестве с сетью муниципальных библиотек [9]); большое количество программ для повышения компьютерной грамотности пожилых людей существует в Японии [10]. Аналогичные программы есть и в России, например сайт <https://www.sberbank.ru/promo/eco/seniors/> создан для пожилых людей, чтобы помочь им оставаться в самоизоляции в комфорте – в частности, людям предлагаются разнообразные онлайн-сервисы, с помощью которых можно совершать все необходимые для комфортной жизни операции, не выходя из дома. Однако информацию, опубликованную на сайте, пожилые люди могут не увидеть.

4. Массовая подготовка профессионалов для цифровой экономики (Австралия). В Австралии внимание акцентируется на изучении традиционных дисциплин также через цифровую среду (начиная с арифметики и грамматики) и введение в обязательный школьный курс предметов по технологии блокчейн, программированию в Minecraft, VR/AR, медиаграмотности, искусственному интеллекту.

Движение в сторону повышения информационной грамотности всех групп населения уже ведется Минцифры РФ. Министерством совместно с татарстанским Университетом Иннополис был создан консорциум учебных заведений по подготовке кадров для цифровой экономики, предполагается введение новых курсов для преподавателей и сотрудников учебных заведений с целью освоения ими новых цифровых компетенций [11]. До завершения данной работы еще далеко, поэтому рассмотренные специфичные направления деятельности

могут быть очень перспективными в условиях российского общества. Таким образом, для повышения уровня информационной безопасности российского общества необходимо обеспечить подготовку населения к жизни и коммуникации в сетевом, цифровом пространстве. Сосредоточиться необходимо на двух направлениях – изменении стандартов школьного образования и внедрении программ повышения правовой грамотности различных групп населения. Пути решения данной проблемы государство может выбрать разные, однако действовать нужно безотлагательно, причем деятельность должна быть комплексной и грамотно выстроенной, т.е. осуществляться в рамках правовой политики, став одним из ее приоритетов.

### Список литературы:

1. Солдаткина, О.Л. Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты / О.Л. Солдаткина // Государство и право. – 2019. – Вып. 12. – С. 113–123.
2. Солдаткина, О.Л. Стратегические направления развития в сфере цифровизации права как приоритеты информационно-правовой политики / О.Л. Солдаткина // Гуманитарные и юридические исследования. – 2020. – № 2. – С. 154–160.
3. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.
4. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.
5. Головкин, Р.Б. Правовая защита от негативной информации / Р.Б. Головкин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 2. – С. 100–106.
6. Кадры для цифровой экономики. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/866/#section-docs> (дата обращения: 15.04.2021).
7. Максут Шадаев: интернет будет в каждом классе. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39954/> (дата обращения: 15.04.2021).
8. Inspira STEAM – promotion of technological vocations among girls. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-initiatives/inspira-steam-promotion-technological-vocations-among-girls> (дата обращения: 15.04.2021).
9. Mobile device training for individuals aged 55 and over. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-initiatives/mobile-device-training-individuals-aged-55-and-over> (дата обращения: 15.04.2021).
10. «Активное долголетие»: как активисты могут улучшить жизнь пожилых людей. URL: <https://www.asi.org.ru/2018/10/05/aktivnoe-dolgoletie-kak-aktivisty-mogut-uluchshit-zhizn-pozhilyh-lyudej/> (дата обращения: 15.04.2021).
11. Минцифры объединило сотни вузов для подготовки кадров цифровой экономики. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40922/> (дата обращения: 15.04.2021).



---

**М. Н. Кобзарь-Фролова,**  
*заведующая сектором  
административного права  
и административного процесса,  
главный научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
РАН, доктор юридических наук,  
профессор*

**M. N. Kobzar-Frolova,**  
*Head of the Sector of Administrative  
Law and Administrative Process,  
Chief Researcher of the Sector of  
Administrative Law and Administrative  
Process of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences,  
Doctor of Law, Professor*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-116-126

## **ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ СВЯЗИ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

***Аннотация:** внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации изменения отразились не только на содержании правового статуса Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации, но и на политико-правовых связях Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.*

*Исследование и анализ норм Конституции Российской Федерации, норм Федерального конституционного закона от 6 ноября № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также характерных признаков органов, входящих в высшее звено единой системы публичной власти, приведенных законодателем в нормах Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» позволили не только определить те органы, которые соответствуют приведенным в законе признакам, но и продемонстрировать политико-правовые связи Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти с высшими законодательными (представительными) органами, судебными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными органами, входящими в единую систему публичной власти и органами местного самоуправления и выявить правовую основу этих связей.*

*Правительство Российской Федерации – высший орган публичной власти, обеспечивающий проведение в стране единой социально ориентированной государственной политики. Правительство Российской Федерации осуществляет руководство системой федеральных органов исполнительной власти. Сделаны выводы о том, что политико-правовая связь Правительства Российской Федерации и иных публичных органов власти России определяется, прежде всего, Конституцией Российской Федерации, а также о том, что закрепленная в нормах Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» единая система публичной власти соответствует политико-правовому устройству Российской Федерации. Исследование новелл законодательства в части правового положения Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации в единой системе публичных органов также позволило автору сделать соответствующие выводы. Указанные выводы подтверждаются новыми и уточненными компетенциями Правительства Российской Федерации.*



---

**Ключевые слова:** Правительство, публичная власть, исполнительная власть, Конституция, политико-правовая связь, орган государственной власти, функционирование, взаимодействие, единая система.

## **The government of the Russian Federation in the system of public authorities: political and legal relations of the government**

**Abstract:** *The amendments made by the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation affected not only the content of the legal status of the Government of the Russian Federation and the executive authorities of the Russian Federation, but also affected the political and legal ties of the Government and other bodies included in the unified system of public authority.*

*Research and analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation, the norms of the Federal Constitutional Law of November 6, No. 4-FKZ "On the Government of the Russian Federation", as well as the characteristic features of the bodies included in the highest echelon of the unified system of public power, given by the legislator in the norms of the Federal Law of 08.12. 2020 No. 394-FZ "On the State Council of the Russian Federation" made it possible not only to identify those bodies that correspond to the signs given in the law, but also to demonstrate the political and legal ties of the Government of the Russian Federation, as the highest executive body, with the highest legislative (representative) bodies, judicial authorities, executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, other bodies that are part of the unified system of public authority and local self-government bodies and identify the legal basis of these ties.*

*The Government of the Russian Federation is the highest public authority that ensures the implementation of a unified socially oriented state policy in the country. The Government of the Russian Federation administers the system of federal executive bodies. It was concluded that the political and legal relationship between the Government of the Russian Federation and other public authorities of Russia is determined, first of all, by the Constitution of the Russian Federation, as well as that enshrined in the provisions of the Federal Law of 08.12. Council of the Russian Federation", the unified system of public authority corresponds to the political and legal structure of the Russian Federation. The study of novelties of legislation in terms of the legal position of the Government and executive authorities of the Russian Federation in a unified system of public authorities also allowed the author to draw appropriate conclusions. These conclusions are confirmed by the new and refined competences of the Government of the Russian Federation.*

**Keywords:** *Government, public power, executive power, Constitution, political and legal relationship, public authority, functioning, interaction, unified system.*

---

Конституция закрепила статус Правительства Российской Федерации как высшего органа государственной власти (ст. 11). Согласно ст. 110 Конституции Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации осуществляет исполнительную власть. Федеральный конституционный закон от 6 ноября № 4-ФКЗ от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской

---

Федерации» [1] внес уточнение о том, что Правительство Российской Федерации – это орган публичной власти, обеспечивающий проведение в стране единой социально ориентированной государственной политики (п. 2 ст. 1). Данный закон принят в развитие основных принципов российской Конституции, конкретизирует ее нормы в части правового положения Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации, закрепляет сферы ответственности и функционального предназначения Правительства, детализирует полномочия Правительства как органа, который призван создать условия для обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Обеспечивая исполнение законодательства Российской Федерации, Правительство разрабатывает долгосрочные планы и стратегические ориентиры развития государства на среднесрочный и долгосрочный периоды, закрепляет в них порядок и процедуры взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство системой федеральных органов исполнительной власти за исключением тех федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации (п. 2 и 3 ст. 110 Конституции), в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 20 ноября 2020 г.) [2]. Президент Российской Федерации единолично определяет в структуре федеральных органов исполнительной власти порядок подчиненности, систему органов, деятельностью которых руководит непосредственно Президент Российской Федерации, и систему органов, деятельностью которых руководит Правительство Российской Федерации. Роль и участие Президента Российской Федерации состоит, прежде всего, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и иных органов единой системы публичной власти (законодательных (представительных) и судебных, а также иных органов, отнесенных Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [3] к органам публичной власти.

В нормах Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., термина «публичная власть» не было. При этом введенный Законом Российской Федерации о поправке к Конституции термин «публичная власть» [4] применительно к вопросам организации власти на фе-

---

деральных территориях (ст. 67 Конституции), предметам ведения Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 71 Конституции), компетенции Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80) и другим отношениям, не является новеллой для юридической науки. Конституционный Суд в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 в связи с запросом Президента Российской Федерации постановил: категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство» и означает, прежде всего, политический союз (объединение) многонационального русского народа [5].

Термин «публичный» (public power) происходит от латинского publicus и означает – общественный [6, с. 271]. Интерес представляет вывод А.А. Авакяна, который пишет: «Власть народа в нашей стране – это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления» [7, с. 78-93]. Соответственно А.А. Авакян выделяет виды властных функций: нормотворчество (правотворчество), руководство и управление общественно-политическими, народно-хозяйственными и социальными процессами, распоряжение собственностью, контрольная и (или) надзорная функции [7, с. 89-91].

На законодательном уровне искомый термин был впервые раскрыт в нормах вступившего в силу 19 декабря 2020 г. Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» [8]. Указанным законом введена и такая официальная дефиниция, как «единая система публичной власти» (п. 1 ст. 2). Законодатель к единой системе публичной власти относит:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) иные государственные органы;
- 4) всю совокупность органов местного самоуправления.

Нетрудно заметить, что закрепленная система публичной власти соответствует политико-правовому устройству Российской Федерации. Как и то, что каждый из элементов вышеприведенной системы, в свою очередь, состоит из обособленной системы институтов (системы органов государственной власти, системы государственных органов и системы органов местного самоуправления). Законодатель также выделил наиболее характерные признаки публичного органа власти, которые позволяют отграничить публичные органы от иных, не входящих в единую систему публичных. Анализ признаков и оснований деятельности публичного органа власти позволяют однозначно

---

отнести Правительство к первой (высшей) группе единой системы публичной власти. Поскольку основные направления деятельности российского Правительства устанавливаются Конституцией; его деятельность согласовывается с другими органами, входящими в единую систему, и осуществляется в соответствии с законами Российской Федерации. Основное направление деятельности также согласовывается с признаками публичного органа – обеспечение исполнения законодательства, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий социально-экономического развития государства и др.

Для того чтобы продемонстрировать политико-правовые связи Правительства Российской Федерации и органов публичной власти, входящих в единую систему, вновь необходимо обратиться к Конституции Российской Федерации и нормам Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [1].

Политико-правовые связи Правительства Российской Федерации и иных публичных органов власти России определяются, прежде всего, Конституцией Российской Федерации в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [9]. Фундаментальные основы правового положения Правительства Российской Федерации изложены и закреплены в нормах гл. 6 Конституции Российской Федерации. Они, несомненно, являются логическим продолжением принципов разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную), самостоятельности каждой власти, их взаимосвязи и взаимной подконтрольности. Также имеет значение особая роль и политико-правовое положение Президента Российской Федерации в системе государственного устройства страны. Этот постулат подтверждается также и тем, что в соответствии с Конституцией государственная власть на федеральном уровне осуществляется Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством Российской Федерации и системой российских судов (ст. 11 Конституции). Такая политико-правовая конструкция государства была закреплена на высшем, конституционном уровне в 1993 г. Она позволяет сохранять прочность, политическую и социальную целостность страны, суверенитет, и, одновременно, предоставляет широкие возможности для реализации прав и основных свобод, взаимодействия органов всех ветвей государственной власти между собой. Президент Российской Федерации назначает министров на должности после консультаций

---

---

с Советом Федерации (п. д).1 ст. 83). В то же время в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур на посты в Правительстве Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы по основаниям, изложенным в ч. 4 ст. 112.

Правительство Российской Федерации является одним из субъектов законодательной инициативы. Государственная Дума рассматривает и обсуждает проекты федеральных законов, которые разрабатывает Правительство. Например, подготовка такого социально-значимого проекта федерального закона, как федеральный бюджет, на конституционном уровне возложена на российское Правительство. Правительство обязано обеспечить его исполнение и представить Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. К конституционной обязанности Правительства относится подготовка и представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности (ч. 1 ст. 114).

Политико-правовые связи Правительства и представительных органов проявляются в том, что депутаты Государственной Думы утверждают кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров и принимают решение по представленным кандидатурам. С другой стороны, Государственная Дума может выразить недоверие российскому Правительству. А в случае повторно выраженного недоверия Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Уместно заметить, что в Совет Федерации входят представители от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и по одному от исполнительного органа государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции). Законодательные (представительные) органы устанавливают и вводят общеобязательные нормы и правила, а в компетенцию Правительства Российской Федерации входит обеспечение исполнения российского законодательства [10, с. 143-150; 11, с. 49-65; 12, с. 17-21; 13, с. 18-21; 14, с. 60-62].

Правительство Российской Федерации – высший орган публичной власти, который обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, и др. (ст. 114 Конституции). Правительству поручено руководство практически всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сферами, относящимися к ведению Федерации и совместному ведению

---

Федерации и ее субъектов. Установленный Конституцией Российской Федерации объем компетенций Правительства особо подчеркивает его ответственность за принимаемые решения. Обеспечивая исполнение законодательства Российской Федерации, Правительство создает условия для его реализации и претворения в жизнь норм законов.

Совет Федерации, Государственная Дума обладают правом парламентского контроля в отношении деятельности Правительства и органов исполнительной власти (ст. 103.1). Парламентский контроль подтверждает наличие политико-правовых связей между законодательными (представительными) органами власти и Правительством, а также действенность системы сдержек и противовесов между федеральными органами государственной власти (законодательной (представительной)) власти и исполнительной власти в лице Правительства Российской Федерации.

В правовом демократическом государстве особая роль отводится судебной власти. Осуществляя правосудие (ст. 118 Конституции), судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей [9]. На законодательном уровне установлен запрет каким-либо органам и лицам принимать на себя функцию осуществления правосудия. Интересная мысль была высказана А.М. Яковлевым: законодательная власть зависит от волеизъявления народа (от победившего на выборах большинства, влияния политических партий и движений), исполнительная власть зависит от власти законодательной, и только судебная власть независима и подчинена исключительно закону [15, с. 96-97]. Политико-правовые связи исполнительной и судебной власти проявляются через функции органов исполнительной власти, такие как охранительные, пресекательные, профилактические, контроль, надзор и др.

Политико-правовые связи федерального Правительства и исполнительной власти субъектов Федерации основаны на Конституции и детализируются в нормах Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [1]. Так, в ст. 12 установлено, что Правительство обеспечивает взаимодействие, единство и координацию деятельности в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации; осуществляет контроль деятельности органов исполнительной власти, способствует устранению разногласий. На основании соответствующих соглашений федеральное Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий и принимать

---

---

полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации российскому законодательству, международным обязательствам России, нарушения прав и свобод человека и гражданина, Правительство Российской Федерации вправе инициировать приостановление действия таких актов (ст. 12). По предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов Правительство Российской Федерации согласовывает проекты законов с исполнительными органами субъектов.

Правительство вступает во взаимоотношения с иными государственными органами единой системы публичной власти, например, Государственным Советом Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации (Банк России), Счетной палатой Российской Федерации и др.

Банк России, являясь независимым от других органов государственной власти (ст. 75), действует на основании Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) [16]. Правительство осуществляет взаимодействие с Банком России при составлении проекта федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации – постоянно действующий орган, образованный Советом Федерации и Государственной Думой в целях осуществления государственного контроля за исполнением федерального бюджета [17]. Счетная палата осуществляет аудит в отношении трат Правительства при исполнении федерального бюджета.

Уместно отметить, что представители Центрального банка Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, иные лица, равно как и представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации [1, ст. 30]. Это подчеркивает политико-правовые связи указанных органов публичной власти, их скоординированные и согласованные действия, отвечает принципам законности, демократии и другим конституционным принципам.



---

Политико-правовые связи российского Правительства и органов местного самоуправления определяются Конституцией Российской Федерации и детализируются в нормах российских законов. Так, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации [4] установлено, что органы государственной власти могут принимать участие в решении вопросов местного самоуправления, а также делегировать отдельные государственные полномочия на места. В этом случае финансовое обеспечение функций государства покрывается соответственно из государственного бюджета либо бюджета субъекта Федерации путем предоставления субвенций местным бюджетам [18, ст. 63]. Программы проведения совместных мероприятий и их финансирование составляются с участием федерального Правительства и Правительства субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, в целях создания условий обеспечения сбалансированного, устойчивого и комплексного социально-экономического развития всех территории [19, 20].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что узаконенная на высшем – конституционном уровне система сдержек и противовесов между федеральными органами государственной власти (законодательной (представительной) власти – Государственной Думой, Советом Федерации, исполнительной власти – Правительством Российской Федерации) и Судом положила основу тесной взаимосвязи всех органов единой системы публичной власти.

Правительство Российской Федерации в единой системе органов публичной власти занимает одно из центральных мест. Российское Правительство – это равноправный орган в политико-правовой системе. Компетенции, которыми обладает Правительство Российской Федерации, позволяют этому органу власти, с одной стороны проявлять законодательную инициативу, с другой, обеспечивать проведение единой социально-ориентированной политики, создавать условия, позволяющие гражданам страны в полной мере реализовать свои права и свободы.

Установленный Конституцией Российской Федерации объем компетенций Правительства позволяет осуществлять взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями и подчеркивает ответственность Правительства за принимаемые решения. Обеспечивая исполнение законодательства Российской Федерации, Правительство создает

---

условия для его реализации и претворения в жизнь норм законов. Кроме указанного, компетенции, которыми обладает Правительство, позволяют ему консолидировать усилия органов, входящих в единую систему публичной власти, на достижение целей, которые ставит перед Правительством Президент Российской Федерации.

Политико-правовые связи Правительства Российской Федерации и иных публичных органов власти соответствуют конституционным принципам разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную), самостоятельности каждой власти, их взаимосвязи и взаимной подконтрольности.

### Список литературы:

1. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.
2. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 (в ред. от 20.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 346.
3. О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.
4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.
5. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12, ст. 1855.
6. Власть. Политика. Государственная служба: словарь / В.Ф. Халипов, Е.В. Халипова. – М.: Луч, 1996. – 268 с.
7. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
8. О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.
9. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 27, ст. 4196.

10. Кобзарь-Фролова, М.Н. Обеспечение исполнения законодательства – новое содержание компетенции Правительства Российской Федерации или подмена понятий? // Вестник Пермского института ФСИИ России. – 2020. – № 4 (39). – С. 143-150.

11. Виноградова, Е.В. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации: монография / Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова. – М.: Эдитус, 2020. – 200 с.

12. Сергеев, Д.Б. Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основы построения структуры муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 12. – С. 17–21.

13. Мальцев, И.А. К вопросу о системе разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации / И.А. Мальцев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 18–21.

14. Хорошильцев, А.И. Власть государства и государственная власть: модель разграничения // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 60–62.

15. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина. – М.: Юридическая литература, 1994. – 627 с.

16. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

17. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 29 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1649.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

19. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 2, ст. 8062.

20. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 50, ст. 7226.

---

**О.В. Лазарева,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**O. V. Lazareva,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saratov State Law Academy  
mureksin\_sar@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-127-135

## **ЗНАЧЕНИЕ СВОБОДЫ ВОЛИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА**

**Аннотация:** свобода – одна из частоупотребляемых категорий, поэтому складывается обманчивое впечатление, что сущность и природу данного явления можно просто и понятно объяснить. На самом деле свобода – сложный феномен, имеющий множество граней, требующих дальнейшего изучения. Одним из аспектов свободы является правовой, с позиции которого можно рассмотреть право и другие элементы правовой системы общества.

**Цель статьи:** с помощью категории свободы исследовать российскую правовую систему и ее основные элементы, рассмотреть право как меру юридической свободы (свободы воли), изучить особенности закрепления свободы и ее пределов в праве. **Методологическая основа:** юридический анализ, сочетание метафизического и диалектического, исторического и логического, системного и функционального, формально-юридического и сравнительно-правового методов исследования. Диалектический метод позволяет определить право как меру юридической свободы и исследовать его во взаимосвязи с иными правовыми явлениями. С помощью формально-юридического метода познаются пределы юридической свободы.

**Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно юридического аспекта свободы, проанализировано понятие права через призму правовой свободы, перечислены явления, без которых она была бы невозможна. **Выводы:** понятие свободы следует отличать от категории юридической свободы и исследовать его во взаимосвязи с иными правовыми явлениями. Юридическая свобода относится к правовой системе. Право выступает мерой, масштабом юридической свободы (свободы воли), ее гарантом в целях сохранения целостности и стабильности общества. Юридическая свобода выступает основой правопорядка. Определяя волевые действия субъектов с позиции правомерного или неправомерного поведения, право устанавливает вид и меру юридической ответственности.

**Ключевые слова:** правовая система, право, свобода, свобода воли, равенство, пределы свободы, юридическая ответственность.

## **The importance of free will in the legal system of society**

**Abstract:** freedom is one of those categories that is often used and because of this, there is a deceptive impression that the essence and nature of this phenomenon can be simply and clearly explained. In fact, freedom is a complex phenomenon with many facets that require further study. One of the aspects of freedom is legal, from the position of which it is possible to consider the law and other elements of the legal system of society. The purpose: with the help of the category of freedom, to study the Russian legal system and its main elements,

---

*to consider law as a measure of legal freedom (freedom of will), to study the features of the consolidation of freedom and its limits in law. The methodological basis: legal analysis of the category of freedom, a combination of metaphysical and dialectical, historical and logical, systemic and functional, formal-legal and comparative-legal research methods. The dialectical method allows the law to be defined as a measure of legal freedom and to be examined in relation to other legal phenomena. With the help of the formal legal method, the limits of legal freedom are known. Results: the author's position on the legal aspect of freedom is reasoned, the concept of law is analyzed through the prism of legal freedom, and the phenomena without which freedom would be impossible are listed. Conclusions: the concept of freedom should be distinguished from the category of legal freedom. Freedom is a broader concept, because it is inherent in all spheres of public life. Legal freedom refers to the legal system. The law acts as a measure, the scale of legal freedom (freedom of will), its guarantor in order to preserve the integrity and stability of society. Legal freedom is the basis of the rule of law. Determining the volitional actions of subjects from the position of lawful or unlawful behavior, the law establishes the type and measure of legal responsibility.*

**Keywords:** legal system, law, freedom, free will, equality, limits of freedom, legal responsibility.

Правовая система общества объединяет правовые явления, позволяющие отразить своеобразие как конкретного государственно-организованного общества, так и специфику нескольких национальных правовых систем в рамках правовой семьи современности и исторического типа. Ядром правовой системы общества является право, которое определяет все остальные правовые явления, входящие в нее. При этом право развивается не изолированно от экономики, политики, социальной структуры общества и иных правовых явлений, а подвержено их обратному взаимному влиянию. Целью исследования является анализ российской правовой системы общества через призму категории свободы воли, рассмотрение права как меры юридической свободы и выявление степени свободы воли субъектов в процессе реализации права.

Современное нормативное правопонимание характеризует право в качестве системы общеобязательных, формально-определенных юридических норм, которые выражают государственную волю общества, ее общечеловеческий и классовый характер, издаются или санкционируются государством и охраняются от нарушений возможностью государственного принуждения, являются властно-официальным регулятором общественных отношений [1, с. 80]. Право анализируется через взаимосвязь трех характерных черт: государственно-волевого характера, нормативности и властно-регулятивной природы.

По мнению М. И. Байтина, *право является мерой юридической свободы*. В границах правомерного поведения личность свободна, а если она выходит за его пределы, совершает правонарушение, то перестает

---

быть свободной, к ней применяется юридическая ответственность. Право как система юридических норм призвано направлять волевые акты людей относительно возможных и должных вариантов поведения таким образом, чтобы последнее соответствовало государственной воле, выраженной в праве. Тем самым право как мера свободы ограничивает свободную волю и поведение личности от несвободы и произвола [1, с. 78].

Либертарно-юридическая концепция также рассматривает право через взаимосвязь трех компонентов, но уже других, а именно равенства, свободы и справедливости. В. С. Нерсесянц отмечал, что «право – это формальное равенство, право – это всеобщая и необходимая форма свободы в общественных отношениях людей, право – это всеобщая справедливость» [2, с. 34–35].

Право рассматривается как *всеобщая форма* признания, существования и осуществления *свободы* в общественных отношениях [3, с. 3]. Констатируется, что равенство и свобода могут существовать только в правовой форме. Это объясняется присущими праву признаками, отличающими его от других социальных регуляторов, а именно всеобщностью правовых предписаний, применением равной меры и единого масштаба к поведению людей, закреплением и провозглашением формального равенства всех перед законом и судом. Тем самым право разграничивает свободу и произвол, определяет структуру свободы, оформляет и регулирует общественные отношения. По мнению В. С. Нерсесянца, «своим всеобщим масштабом и равной мерой право измеряет, «отмеряет» и оформляет именно свободу в человеческих взаимоотношениях, свободу индивида. Дозволения и запреты права как раз и представляют собой нормативную структуру и оформленность свободы в общественном бытии людей, пределы достигнутой свободы, границы между свободой и несвободой на соответствующей ступени исторического прогресса» [4, с. 4].

При этом свобода рассматривается во взаимосвязи с принципом равенства, так как именно в равенстве она воплощается. Не может быть свободы без равенства, а равенства – без свободы. «Право – это нормативная форма выражения свободы посредством принципа формального равенства людей в общественных отношениях» [4, с. 11–12]. Носителем свободы является свободный индивид. Следовательно, согласно либертарно-юридической концепции, право выступает как форма отношений свободных и равных индивидов, математикой свободы человека, а собственность является цивилизованной основой как для права, так и для свободы. Став всеобщей формой свободы, право выступает всеобщей справедливостью.

---

Р. А. Ромашов, Ю. Ю. Ветютнев и Е. Н. Тонков, отмечая содержательность идей В. С. Нерсисянца, не могут согласиться с определением права как математики свободы и предлагают рассматривать его как *язык и масштаб свободы*, как *гарантию и средство ее* легального *ограничения*. По их мнению, в правовом аспекте «свобода – это определенная (т.е. закреплённая при помощи установленных параметров возможного, должного и недопустимого поведения) самостоятельность субъекта в выборе и осуществлении вариантов совершаемых деяний (как действий, так и бездействий)» [5, с. 5].

Исследуя понятие свободы, авторы обращают внимание на три основных типа (варианта): она может выступать как данность («свобода реальная»), как ценность («свобода желаемая»), как нормативность («свобода должная»). Последний тип понимается как способ согласования первых двух. Поэтому, как считают Р. А. Ромашов, Ю. Ю. Ветютнев и Е. Н. Тонков, возникает проблема языка свободы – поиска доступных способов словесного выражения границ дозволенного поведения и точного их закрепления. Согласно данной позиции, *право выступает юридическим языком свободы*, на котором она «говорит». С помощью права закрепляется и ограничивается свобода. В рамках данного понимания права состояние свободы конкретного общества характеризуется сочетанием сходства и различия названных вариантов свободы.

Если человек совершает преступление и подвергается наказанию, то у него не теряется фактическая свобода, но существенно сужаются ее границы. В данном случае право как язык должной свободы не может отразить состояние реальной свободы. В результате возникает иллюзия отсутствия свободы.

Если существует потребность общества в желаемой свободе, а она возникает как закономерность на том или ином этапе его развития, то во имя нее совершаются революции. В ходе революции ведется борьба между желаемыми свободами. Но когда революция свершилась, то действующее право не может оставаться прежним, оно претерпевает изменения, выражающиеся в расширении или сужении ранее закреплённых границ свободы. Одни пределы свободы неизбежно сменяются другими пределами. Установленные после революции границы свободы воспринимаются людьми негативно, так как они не отражают их идеалистического представления о свободе как явлении без границ. Следовательно, развитие права сравнивается с процессом поиска и закрепления необходимой меры свободы как баланса между ее двумя вариантами – должным и реальным [5, с. 229].

---



Если в экономической системе собственность определяет пределы экономической свободы, то в правовой системе право регламентирует пределы юридической свободы. Для обеспечения устойчивого и стабильного развития государства как официального представителя общества, укрепления законности и правопорядка в праве закрепляются границы возможного и должного поведения, а равно гарантируется свобода воли субъектов в предполагаемых обстоятельствах внутри этих границ. В одних случаях субъекты самостоятельны в выборе действий, в других не могут отклоняться от требований правовых норм, должны строго их соблюдать и исполнять.

Исследуя понятие права, И. А. Ильин утверждал, что «ограничивая свободу каждого известными пределами, право обеспечивает ему за то беспрепятственное и спокойное пользование своими правами, т. е. гарантирует ему свободу внутри этих пределов. Свобода каждого человека простирается лишь до той границы, от которой начинается свобода других людей. Стремясь установить эти границы, право действует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе» [6, с. 83]. Порядок, как отмечал автор, основан не только на свободе, но и на равенстве и братстве.

Единственный путь к свободе И. А. Ильин определял посредством формирования в народе высокого уровня правосознания. Человек как носитель зрелого правосознания обладает волей, которая соответствует как праву, так и самой себе в виде государственной воли, выраженной в праве. Это происходит в силу того, что у них совпадают цели. Как отмечал И. А. Ильин, «воля и акт, акт и норма стоят в единстве, совпадая по своему содержанию и служа одинаково цели права. В этом состоит духовная и жизненная сила права и в то же время предметная мощь правосознания» [6, с. 343–344].

Право оценивает волевые действия субъектов с позиции правомерного или неправомерного поведения и устанавливает вид и меру юридической ответственности. При этом необходимо иметь в виду, что одно и то же действие при наличии разных оснований может быть признано правомерным и неправомерным. Например, по общему правилу причинение вреда подлежит возмещению. Однако вред, причиненный при задержании лица, совершившего преступление, признается обстоятельством, исключающим преступность деяния.

Понятие свободы следует отличать от категории юридической свободы. Первое присуще всем сферам общественной жизни, поэтому оно шире. Юридическая свобода относится к правовой системе и отличается от других видов (аспектов) свободы своеобразием. Например, установлением пределов юридической свободы государством и ее

---

гарантией в целях сохранения целостности и стабильности общества, постоянством свободы в сочетании с подвижностью и относительностью ее границ, ориентацией и направленностью на внешние поступки субъектов, неразрывной связью с юридической ответственностью.

Проанализируем национальное законодательство на предмет того, как юридическая свобода регламентируется в правовых нормах, получает выражение в законах и реализуется на практике. В законодательстве Российской Федерации использует термин «свобода», но не определяется ее легальная дефиниция.

В Конституции РФ человек, его права и *свободы* провозглашены *в качестве высшей ценности* государства (ст. 2). В Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ) свобода определена как базовый принцип. Гражданское законодательство основывается на признании *равенства участников* регулируемых им *отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора*, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости *беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения* восстановления нарушенных прав, *их судебной защиты* (ст. 1 ГК РФ). Первоначально провозглашается равенство участников имущественных отношений, а затем констатируется свобода договора, получающая дальнейшую детализацию. Так, участникам гражданских правоотношений предоставлена свобода в заключении договора (ст. 421 ГК РФ). Сама свобода определяется через возможность участников по своему усмотрению вступать в договорные отношения, заключать предусмотренные и не предусмотренные законом договоры и определять их условия.

Юридическая свобода договора выступает общим правилом. Исключением из него является то, что такая возможность не может быть безграничной. Поэтому граждане и юридические лица имеют относительную свободу, т.е. возможность в пределах, не противоречащих закону. В постановлении президиума Высшего Арбитражного Суда РФ отмечается: «Под свободой договора понимается, что стороны действуют по отношению друг к другу, основываясь на началах равенства и автономии воли, и определяют условия договора самостоятельно в своих интересах. Однако это не означает, что контрагенты при заключении договора могут действовать и осуществлять права по своему усмотрению без учета прав других лиц, а также установленных законами ограничений» [7].

Приведем пример из судебной практики. Между юридическими лицами был заключен договор аренды, одним из пунктов которого была предусмотрена возможность (свобода) изменения размера арендной платы по соглашению сторон. В целях стабильности от-

---

ношений ее размер не мог пересматриваться чаще одного раза в год. По истечении года арендодатель, ссылаясь на рост потребительских цен, предложил арендатору изменить ранее подписанный договор и заключить дополнительное соглашение об увеличении договорной цены. После того как арендатор не согласился на изменение договора, арендодатель настаивал на увеличении платы уже на больший процент. Возник спор между юридическими лицами. Арендодатель обратился в суд с требованием об исправлении договора аренды в одностороннем порядке. В обоснование своих требований он ссылаясь на условие договора о возможности изменения размера арендной платы, на отсутствие взаимного соглашения о ее увеличении, а также на существенные обстоятельства.

Суды по данному делу признали доводы истца обоснованными, а договор аренды подлежащим изменению в судебном порядке. Однако президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отменил все решения и отказал в удовлетворении иска арендодателю, так обосновав свое постановление:

1) включение в договор условия о возможности изменения размера арендной платы не может считаться в будущем обязанностью сторон по ее изменению и заключению по этому поводу дополнительного соглашения;

2) данное условие подчинено принципу свободы договора, согласно которому при согласовании автономных волеизъявлений участников сделки недопустимо понуждение;

3) в договоре аренды содержится возможность или свобода изменения арендной платы по взаимному соглашению сторон, а не по одностороннему требованию в судебном порядке [8].

По общим правилам судебное внесение изменений в договор недопустимо (подп. 2 п. 2 ст. 450 ГК РФ). В исключительных случаях суд может изменить условие договора, но для этого ему необходимо установить одно из двух оснований: расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях (п. 4 ст. 451 ГК РФ).

Принцип свободы договора является фундаментом гражданского права. Его ограничения могут быть допущены лишь в исключительных случаях «в целях защиты интересов и экономических ожиданий третьих лиц, слабой стороны договора, основ правопорядка или нравственности или интересов общества в целом» [9].

Юридическая свобода договора характерна для гражданского (частного) права и не приемлема для публичного. Нельзя понуждать

граждан и юридических лиц к заключению договоров. На практике встречаются обращения в суд с требованием о возложении такой обязанности не только на юридических лиц, но и на граждан. Национальное законодательство не предусматривает полномочий суда по возложению такой обязанности. В противном случае была бы нарушена свобода договора.

Однако если стороны заключают договор, то, соответственно, принимают на себя обязательство по его исполнению. Если стороны подписали предварительный договор, то они выразили свою волю и приняли обязательство по заключению основного договора, подлежащего исполнению. Или другой пример: если гражданин подписал договор о предоставлении денежного содержания при его нотариальном удостоверении, то в случае неисполнения обязательства задолженность может быть взыскана в судебном порядке [10]. Таким образом, свобода договора предполагает наличие у субъектов возможности по заключению и определению его условий, а если он заключен, то и обязанности по его исполнению.

Свободу договора как принцип права следует отличать от общих дозволений. По мнению С.С. Алексеева, принципы права выражают интеллектуальную сторону содержания права, общие дозволения и общие запреты – его волевую сторону, а принципы законности – общий «дух» правовой системы [11, с. 271].

В заключение можно сделать следующие выводы. Во-первых, понятие свободы следует отличать от категории юридической свободы. Свобода – более широкое понятие, ибо оно присуще всем сферам общественной жизни. Во-вторых, юридическая свобода относится к правовой системе и имеет значение для ее структурных элементов. Право выступает мерой, масштабом юридической свободы (свободы воли), ее гарантом в целях сохранения целостности и стабильности общества, укрепления законности и правопорядка. В-третьих, юридическая свобода имеет пределы и выступает основой правопорядка. Определяя волевые действия субъектов с позиции правомерного или неправомерного поведения, право устанавливает вид и меру юридической ответственности.

### Список литературы

1. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – 2-е изд., доп. – М.: Право и государство, 2005. – 544 с.
2. Нерсесянц, В.С. Философия права / В.С. Нерсесянц. – М.: ИНФРА-М: Норма, 1997. – 647 с.

3. Нерсесянц, В.С. От социализма к цивилизму: свобода, право, собственность / В.С. Нерсесянц // Собственность: право и свобода. – М.: Институт государства и права Российской академии наук, 1992. – С. 3–13.

4. Нерсесянц, В.С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы / В.С. Нерсесянц. – М.: Юрист, 1996. – 160 с.

5. Ромашов, Р.А. Право – язык и масштаб свободы / Р.А. Ромашов, Ю.Ю. Ветютнев, Е.Н. Тонков. – СПб.: Алетей, 2015. – 448 с.

6. Ильин, И.А. Общее учение о праве и государстве / И.А. Ильин // Собрание сочинений : в 10 т. / сост. и коммент. Ю.Т. Лисицы. – М.: Русская книга, 1994. – Т. 4. – 624 с.

7. Дело о взыскании долга по договору лизинга, неосновательного обогащения за счет незаконного удержания фактически уплаченной в составе лизинговых платежей части выкупной цены, признании недействительным условия договора лизинга о выкупной цене предмета лизинга направлено на новое рассмотрение, так как суды необоснованно указали на отсутствие у лизингополучателя права требовать возврата денежных средств, фактически перечисленных им в счет погашения выкупной цены : постановление президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 июля 2011 г. № 17389/10 по делу № А28-732/2010-31/18 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2011. – № 11.

8. В удовлетворении иска о внесении изменений в пункт заключенного обществами договора аренды отказано, так как арендодатель и арендатор, в том числе и конклюдентными действиями, не заключили соглашения о том, что не урегулированный во внесудебном порядке спор по вопросу об изменении цены договора аренды подлежит передаче на рассмотрение суда, судебное внесение соответствующих изменений в договор недопустимо и по правилам пп. 2 п. 2 ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 апреля 2010 г. № 1074/10 по делу № А40-90259/08-28-767 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2010. – № 7.

9. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 ноября 2013 г. № 9738/13 по делу № А57-1954/2011 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2014. – № 3.

10. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 1.

11. Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит.-ра, 1989. – 288 с.

---

**Е.Ю. Архипова,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E.Yu. Arkhipova,**  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Theory of State and Law  
of the Saratov State Law Academy  
arkhipovaeyu@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-136-143

## К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация:** характеристика системы законодательства относится к числу традиционных, хорошо исследованных вопросов в юридической науке, но ввиду изменчивости и постоянной трансформации общественных отношений, необходимости сбалансированного распределения регулятивной нагрузки на различные правотворческие субъекты и выстраивания качественного и эффективного законодательства не теряет актуальности.

Цель статьи – выяснение критериев объединения нормативных правовых актов в систему законодательства, а также ее определение. Автор использует диалектический, системный, формально-юридический методы, позволяющие выяснить особенности и элементы системы действующего российского законодательства и провести краткий анализ их взаимодействия. Полученные результаты: система законодательства определяется как построенная по принципу вертикально-горизонтального строения система нормативных правовых актов, принятых в особом порядке правотворческими органами публичной власти. Автор приходит к выводу, что в настоящее время критерием горизонтального строения системы российского законодательства выступает предмет правового регулирования, а вертикального – уровни осуществления публичной власти и юридическая сила нормативных документов.

**Ключевые слова:** право, законодательство, система права, система законодательства, структура законодательства, системный подход.

### The structure of the system of Russian legislation

**Abstract:** the characteristic of the legislative system is one of the traditional, well-researched issues in legal science. But the variability and constant transformation of public relations, the need for a balanced distribution of the regulatory burden on various law-making subjects and building high-quality and effective legislation are the reasons, why this problem does not lose its relevance. Purpose: clarification of the criteria for combining normative legal acts into the system of legislation, as well as its definition. Methods: dialectical, systemic, comparative legal, formal legal methods. They made possible to identify the features and elements of the system of the current Russian legislation, and to conduct a brief analysis of their interaction. The results: the system of legislation is a form of external expression of law, built on the vertical-horizontal principles system of legal acts adopted in a special manner by law-making public authorities. Conclusions: at present, the criterion of the horizontal structure of the system of Russian legislation is the system of law, and the vertical criterion are the levels of public authority and the legal force.

---

---

*Keywords: legislation, law, system of law, system of legislation, structure of legislation, systematic approach.*

Четвертая промышленная революция в России, события 2020 г. подтверждают неиссякаемость выбранной проблемы для исследования, ведь грамотное теоретическое осмысление новых аспектов действительности закладывается в том числе в основу эффективности и научной обоснованности осуществления законодательного и правоприменительного процессов. Эпидемиологическая обстановка в связи с COVID-19 ускорила процесс цифровизации общественных отношений, что спровоцировало необходимость их грамотной правовой регламентации. Цифровые технологии влекут появление и трансформацию дополнительных возможностей человека, увеличение скорости реализации субъективных прав, быстроту взаимодействия между участниками общественных отношений. Удобство, экономия времени, безопасность (отсутствие прямых контактов между людьми) подобных отношений привели к существованию человека в двух мирах: реальном и виртуальном. Причем при характеристике последнего представители юридической науки упоминают такие понятия, как «цифровые права и обязанности», «цифровая среда», «цифровое право» и т.п. На фоне повсеместной цифровизации общественных отношений в настоящее время активно разрабатывается и внедряется концепция сетевой парадигмы права [1, с. 142–144]. Необходимость правовой регламентации виртуальных общественных отношений, развитие новых научных подходов напрямую связано с вопросами структуры действующего российского законодательства. При этом проблемные вопросы в данном случае можно поделить на сугубо юридические и связанные с развитием цифровых технологий.

Так, к первой группе вопросов относится дискуссионность понимания категории «законодательство», неоднократно становившейся предметом исследования ученых-правоведов. В настоящее время сложилось несколько подходов к пониманию указанного понятия: совокупность только законов [2, с. 39]; система нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне [3, с. 444–446]; совокупность нормативных правовых актов федерального и регионального уровней [4, с. 17]. В первом случае налицо нарушение принципа построения системы нормативных правовых актов, поскольку нормы Конституции РФ закрепляют право субъектов Российской Федерации на издание собственного законодательства и иных нормативных правовых актов [5, ч. 2 ст. 5, ч. 2, 4 ст. 76]. Нужно также понимать, что обеспечение успешной реализации закона зависит от подзаконных нормативных



---

актов, которые принимаются на его основе и направлены на его осуществление, проработку деталей и нюансов [6]. Стремясь к «стерильному» использованию терминологии, сторонники первого подхода упускают, что в реальности общественные отношения регулируются целым комплексом нормативных правовых актов.

Исключение подзаконных нормативных правовых актов из понятия законодательства, которое объясняется во втором подходе, приведет к констатации у него фрагментарного характера, ведь законы и подзаконные акты по своей сути сосуществуют в тесной неразрывной взаимосвязи. Любой закон, вступивший в законную силу, сопровождается принятием нормативных актов меньшей юридической силы в целях его конкретизации, уточнения. К тому же на фоне пандемии происходит перераспределение полномочий между органами государственной власти с перевесом в сторону высшей исполнительной власти, которая нередко выполняет приоритетное и более оперативное регулирование общественных отношений.

Последний подход в основном распространен в юридической литературе, что вполне справедливо, поскольку он находит подтверждение и в Основном Законе Российского государства: разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией, между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Стоит оговориться, что в результате внесенных в 2020 г. Основной Закон поправок, утвердился принцип единой публичной власти, которая в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» определяется как совокупность федеральных, региональных, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также формирования условий для социально-экономического развития государства [7]. Ранее подобное понимание единой системы власти неоднократно находило отражение в решениях Конституционного Суда РФ [8].

По нашему мнению, последний подход наиболее адекватно отражает категорию «законодательство» с учетом небольшого дополнения в виде актов органов местного самоуправления. Подобная трактовка способна продемонстрировать единство и взаимосвязь деятельности органов публичной власти, издаваемых ими законов и подзаконных актов, а также реальное состояние современного правового регулирования. Таким образом, законодательство представляет собой иерархически построенную, внутренне согласованную систему нормативных правовых актов, принятых в особом порядке правотворческими ор-

---

---

ганами публичной власти. Её система в отличие от системы права обладает субъективным характером, а также показывает строение источников права [9, с. 133]. Таким образом, их соотношение представлено формулой «форма и содержание». При этом если для системы законодательства характерно наличие горизонтальных и вертикальных связей между ее элементами, то система права обладает связями только горизонтального порядка.

Так, С. А. Белоусов, конкретизируя системообразующие критерии системы законодательства, доказывает, что она и ее структура опосредованы системой права, производны от нее [10, с. 249]. Например, отрасли как основной элемент системы права представляют собой совокупность норм права, регулирующих целую сферу общественных отношений, что, в свою очередь, ведет к появлению соответствующей общности норм в законодательстве и, как следствие, появлению одноименной отрасли законодательства, которая, как правило, оформляется отдельным кодифицированным актом. Традиционно именно обособленная сфера общественных отношений (предмет правового регулирования) лежит в основе горизонтального строения системы законодательства и обуславливает такие элементы этой системы, как отрасли и институты, а также материальное и процессуальное, частное и публичное законодательство как более крупные ее подразделения. Справедливости ради стоит отметить, что указанный критерий в системе законодательства по сравнению с системой права работает не так «чисто», что подтверждается наличием комплексных отраслей законодательства. В данном случае учитываются такие критерии, как функциональная направленность, сфера государственного управления [4, с. 107].

Иными словами, горизонтальная структура системы законодательства демонстрирует специфику общественных отношений, подлежащих правовой регламентации, особенности государственного управления различными сферами жизнедеятельности. При этом активное формирование и функционирование цифровой среды порождает взаимоотношения между людьми нового, виртуального порядка, порой носящего трансграничный характер, которые регулируются так называемыми цифровыми источниками. Нередко это взаимодействие происходит даже не между людьми, а между человеком с одной стороны и оторванной от социальной жизни программой, обладающей собственным алгоритмом действий, с другой. Последнее суждение поднимает вопрос о новой оценке предмета правового регулирования и соответствующих цифровых источников.

В последнем случае речь идет о соотношении традиционных нормативных правовых актов и цифровых правил, регламентиру-

---

---

ющих поведение в виртуальном мире. И.С. Барзилова утверждает, что для включения подобных норм в систему действующего законодательства необходим механизм их имплементации, который будет синтезировать не только юридическое, но и техническое обоснование возможности их использования [9, с. 134]. Являясь разновидностью технических норм, источник цифрового права может быть представлен двумя частями: программа и инструкция к ней и традиционный нормативный правовой акт, связанный с этой программой. Причем можно выработать типовые, рамочные правила поведения, которые будут регламентировать схожую совокупность виртуальных отношений, что позволит определить пределы пользования цифровыми правилами поведения, юридическую ответственность, обеспечить персонификацию цифровой среды. Придать им легальный характер возможно посредством подзаконных нормативных правовых актов, что обеспечит рациональное включение источников цифрового права в систему действующего законодательства.

При характеристике предмета правового регулирования, который является базовым критерием горизонтального деления системы законодательства, стоит отметить его неоднородность. В части регулирования цифровой среды, в границах которой возможны самые различные правоотношения, нужно констатировать необходимость их причисления к отраслям комплексного порядка. И действительно, попадая в виртуальную реальность, участвуя в различных правоотношениях, субъект наделяется специфичным набором прав и обязанностей, которые он может реализовать только в цифровой среде. Регламентация в данном случае возможна только в границах комплексных отраслей законодательства, причем посредством специального режима, который позволит правильно и логично выстроить направленность правового регулирования, а также выбрать наиболее применимые в цифровой среде способы и методы регулирования. При характеристике предмета правового регулирования в условиях цифровизации общества наметилась и тенденция по стиранию граней между субъектом и объектом права. В последнем случае речь идет о так называемом искусственном интеллекте. В юридической литературе уже не первый год серьезным образом рассматривается возможность оценивать последний в качестве субъекта права, что явно противоречит морально-нравственным принципам существования социума как биологического организма. Однако можно констатировать тенденцию к сужению объектов права в пользу субъектов права, что в конечном итоге приведет к трансформации той или иной сферы общественных отношений.

---

---

При вертикальном строении системы законодательства критерием объединения нормативных правовых актов в нее выступают функционирование публичной власти, органы которой в соответствии со своей компетенцией и положением в системе издадут нормативные правовые акты, и юридическая сила нормативного правового акта. В данном случае система законодательства делится на три уровня – федеральный, региональный, муниципальный, – внутри каждого из которых нормативные правовые акты располагаются по юридической силе. Следовательно, правовое регулирование, осуществляемое в границах установленных законодательством полномочий органов публичной власти посредством издания определенных по форме и содержанию нормативных правовых актов, объединенных ввиду федеративной природы государства в единую систему, образует трехуровневую систему современного российского законодательства.

При оценке места цифровых правил поведения в вертикальной структуре системы действующего законодательства стоит иметь в виду, что они формируются внутри организаций и носят локальный характер. Вообще, при оценке цифровой среды важно понимать, что она предоставляет возможность взаимодействия субъектов вне норм права. Часто участники виртуальных отношений действуют в условиях саморегуляции. В то же время законодательство содержит основные положения, принципы, гарантии обеспечения прав, свобод и законных интересов субъектов права, в том числе распространяющие свое действие на цифровую среду. По сути, это повсеместная практика, когда в законодательстве закреплены учредительные нормы, устанавливающие правовую базу для пользования цифровыми технологиями, а детализация происходит на подзаконном, локальном уровне.

При вертикальном структурировании системы законодательства большое значение приобретает разрешение вопроса об отнесении к тому или иному уровню правового регулирования (федеральному, региональному, совместному, муниципальному или локальному) норм, регламентирующих виртуальные отношения. Локальный характер правового регулирования вполне оправдан, поскольку при разработке программ, алгоритмов, искусственного интеллекта именно их создатель способен предложить наиболее приемлемую систему правил. При этом следует учитывать, что трансформация общественной жизни в сторону цифровизации привела к появлению комплексных объектов правового регулирования в виде больших информационных данных, представляющих собой неделимый объект регулирования, подлежащий регламентации нормативными правовыми актами, которые

---

сложно причислить к одной отрасли законодательства. В связи с этим подобные комплексные объекты необходимо соотнести на предмет их непротиворечия с основными правами, свободами и законными интересами, которые закрепляет действующая система законодательства, а также они должны быть включены в механизм, обеспечивающий беспрепятственную их реализацию. Подобное положение должно послужить стимулом для уточнения компетенции правотворческих субъектов в сфере регламентации правовых регуляторов в цифровой среде, а также для обеспечения системы контроля и надзора в части реализации цифровых правил поведения, защиты персональных данных субъектов, мер юридической ответственности. Таким образом, система регулирования виртуальных отношений может быть представлена цифровыми правилами поведения, выработанными самими участниками виртуальных отношений, техническими нормами и нормами права [10, с. 63].

Исходя из сказанного, мы делаем вывод, что изменение современного мира под влиянием процессов глобализации, цифровизации привело к трансформации общественных отношений, способов коммуникации между людьми. Привлекательность цифровой среды не вызывает сомнений, поскольку она в большей степени децентрализована, автономна, неподвластна. Право, законодательство не может не реагировать на изменения, которые являются следствием развития технологий, поэтому исследование их сущности, особенностей структурирования должно проходить параллельно процессам технологизации общества. Последнее положение актуализирует вопросы, касающиеся предмета правового регулирования, который традиционно закладывал основу для демонстрации горизонтальной структуры системы законодательства, обособления отдельных отраслей, места цифровых источников в отечественной системе законодательства. Здесь важно отметить, что информация, цифровые технологии, информационные данные как единый объект правового регулирования содержатся практически в каждой отрасли права, способствуют определению единой логики права, что поднимает вопрос либо об образовании комплексных отраслей, либо о стирании ценности отраслевого деления вообще. Однако в условиях изменчивости действительности, развития технологий необходимо учитывать социально-нравственную природу права, традиции российской правовой системы, а также приоритет прав, свобод и законных интересов человека как основополагающий постулат построения любого цивилизованного общества.

---

---

## Список литературы:

1. Мажорина, М.В. Сетевая парадигма международного частного права: контурирование концепции / М.В. Мажорина // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 4 (101). – С. 140–159.

2. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.

3. Алексеев, С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.

4. Гусев, Д.В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности : дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Гусев. – Омск, 2003. – 195 с.

5. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изм. от 1 июля 2020 г. // Официальный интернет правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 26.02.2021).

6. Анциферова, О.В. Система законодательства: понятие и структура / О.В. Анциферова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2002. – № 5. – С. 5–12.

7. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.

8. По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части 1 статьи 83 Трудового кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 27, ст. 3647.

9. Барзилова, И.С. Формирование горизонтальной и вертикальной структур российского законодательства в условиях развития цифровых технологий / И.С. Барзилова // Социально-политические науки. – 2020. – Т. 10. – № 2. – С. 132–138.

10. Белоусов, С.А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / С.А. Белоусов. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2015. – 472 с.

11. Барзилова, И.С. Модификация структурных подразделений системы российского права в условиях развития цифровых технологий / И.С. Барзилова // Социально-политические науки. – 2019. – № 2. – С. 62–66.

---

**О.С. Потемкина,**  
*преподаватель кафедры теории  
и истории права и государства  
Ростовского филиала Российского  
государственного университета  
права, соискатель кафедры  
теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**O.S. Potemkina,**  
*Lecturer of the Department  
of Theory and History of law  
and state of the Rostov branch  
of the Russian State University  
of Justice, Applicant for the Department  
of Theory of State and Law  
of the Saratov State Law Academy  
legality161@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-144-153

## **КОММУНИКАТИВНАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

**Аннотация:** в статье анализируются особенности реализации коммуникативной функции права в цифровой среде, в которой и само право подвергается соответствующим трансформациям. Целью последних является его функционирование как особой системы, где действует благоприятный для развития информационных технологий правовой режим. Зона правовой коммуникации современного гражданина связывается преимущественно с социальными сетями, интернет-порталами, поисковыми базами, новостными каналами и т.д. Медиаконтент характеризуется как площадка современных социальных связей и социального взаимодействия в целом. Автор обращает особое внимание на соответствующий переход в цифровую среду и правового общения. Акцент при этом сделан на факторах цифровизации, влияющих на коммуникативные связи в области права. Определена нормативная основа взаимодействия субъектов правовой коммуникации в медиасреде. Изучены новации в субъект-объектном составе правовой коммуникации, а также в характере образующих их связей. Цифровые технологии расцениваются как средство сохранения человеческого капитала, приумножения социального богатства и эффективного функционирования государства.

**Ключевые слова:** право, информационное общество, коммуникативная функция права, цифровизация, киберправо, цифровые посредники, кибербезопасность.

## **The communicative function of law in the context of digitalization of the legal space**

**Abstract:** the article analyzes the features of the implementation of the communicative function of law in the digital environment, in which the law itself undergoes appropriate transformations. The purpose of the latter is its functioning as a special system, where a legal regime favorable for the development of information technologies operates. The zone of legal communication of a modern citizen is associated mainly with social networks, Internet portals, search databases, news channels, etc. Media content is characterized as a platform for modern social connections and social interaction in general. The author pays special attention to the corresponding transition to the digital environment and legal

---



---

*communication. At the same time, emphasis is placed on the factors of digitalization that affect communication in the field of law. The normative basis of interaction of subjects of legal communication in the media environment has been determined. The innovations in the subject-object composition of legal communication, as well as in the nature of the connections that form them, have been studied. Digital technologies are regarded as a means of preserving human capital, increasing social wealth and effective functioning of the state.*

**Keywords:** law, information society, communicative function of law, digitalization, cyber law, digital intermediaries, cyber security.

Основу права и правовой реальности в онтологическом срезе составляют правовые коммуникации. В них связаны юридические нормы, правовые смыслы и действия, люди, их объединения, общество и государство в целом. Отправная точка любой коммуникации в правовой сфере – объективное право. Однако в условиях цифровизации оно подвергается неким трансформациям, которые требуют особого научного внимания, ибо меняются в силу объективных причин сущностно-содержательные характеристики самого права, а также его функционал. Считая особой функцией права коммуникативную, в рамках настоящей статьи попытаемся определить особенности ее осуществления в цифровой среде.

Коммуникативная функция права в узком смысле как специально юридическая реализуется при таком коммуникативном взаимодействии, которое в юридической сфере осуществляется юридическими средствами и обычно имеет персонализированный характер. Основу такого взаимодействия составляют выступающие одновременно и в качестве специально-юридических средств коммуникации нормативные акты. Назовем основные из них. На уровне Российской Федерации это Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [1], Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» [2], а также Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [3].

Согласно названным документам, должна быть сформирована такая регуляторная, то есть коммуникативная система, где сложился благоприятный для развития информационных технологий правовой режим. А это требует постепенного коренного обновления отраслевого законодательства России [4, с. 132]. Тем временем влияние цифровизации на правовые коммуникации уже ощутимо.

Цифровизация, в частности, особым образом повлияла на круг субъектов правового общения. Так, появилось понятие цифровой

---

личности, которую для потребностей юридической практики можно особым образом идентифицировать. Встал вопрос о признании субъектами права роботов. В них иногда даже видят конкурентов «живым» профессионалам: например, привычной стала практика автоматического списания средств с должников без участия, а только по инициативе судебных приставов; роботизирован процесс подачи заявлений в налоговые органы, жилищные комиссии, при обращении в суд.

Таким образом, меняются не только субъекты правовой коммуникации, но и средства и процедуры правового общения. Все большую популярность получают электронные формы. Электронный оборот используется для заключения многих гражданских сделок. Цифровизации подверглась и система управления в сфере функционирования различных институтов публичной власти. Термин «электронное правительство» в этом контексте стал привычным.

В объектно-предметной сфере правовой коммуникации оказались новые явления и процессы. Так, некоторые объекты правового взаимодействия в вещном праве существуют только в виртуальном пространстве (например, графическое изображение объекта, интернет-сайт, компьютерный код или компьютерная программа и т.д.).

Зона правовой коммуникации современного гражданина – это в основном социальные сети, общение через электронную почту, интернет-порталы, поисковые базы, новостные каналы и т.п. Социальное взаимодействие происходит сегодня в соответствующем медиаконтенте. Тем самым правовое общение перешло в цифровую среду с активным использованием ее ресурсов.

Общение в цифровой среде включает прямые (персонализированные) контакты и не прямые связи, постепенно переходит (а где-то и начинается с этого) в обезличенную форму. В результате осуществляется коммуникативное взаимодействие в общем виде, где большое значение имеют системы так называемых открытых данных.

Конструкция открытых данных сегодня достаточно часто используется в правовом общении, но эти данные должны быть полными, чтобы на их основе, например, можно было получить полную и достоверную информацию о деятельности органов публичной власти, институтов гражданского общества, субъектов политической системы и просто обычных граждан. Наиболее известными в этой сфере являются открытые данные из автоматизированных систем, например ГАС РФ «Правосудие», с сайтов Верховного Суда РФ, Следственного комитета РФ, Министерства юстиции РФ и др. Комитетом гражданских инициатив и АНО «Информационная куль-

---

---

тура» создан онлайн-проект «Открытая полиция» по мониторингу деятельности полиции.

На многих информационных сайтах содержатся сведения об актах российского законодательства. Это такие популярные порталы, как «Судебные и нормативные акты РФ», «Право.ru», «ЗонаЗакона.Ru» и др. Тем самым обеспечивается доступность законодательства и создаются возможности для дискуссий о качестве законов, для их толкования и анализа правоприменительной практики. Посредством таких сайтов обеспечиваются прямые коммуникационные связи «государство – гражданин».

Что касается обратных связей, т.е. оценки отношения граждан к праву и государству, то здесь чаще используется социологический подход, а именно проводятся опросы, в ходе которых можно оценить и уровень правовых знаний граждан, и видение населением проблем функционирования права, и т.п.

В результате изменений, происходящих в цифровой реальности, сформировался и особый тип общества – так называемая цифровая кибер-организация. В контексте ее описания важно обратить внимание на тот факт, что процесс коммуникации здесь имеет особую природу. Естественные связи заменены искусственными, виртуальными. Все чаще при этом используются технологии, например по типу smart, которые сначала применялись только в банковской сфере, а потом стали востребованными и в социальном управлении, где получили название социального инжиниринга. Для подтверждения факта правовой коммуникации используется понятие «цифровой след» [5, с. 8].

Цифровизация права в условиях правовой коммуникации приводит к изменению образа самого права и модели правового регулирования. Об этом совершенно справедливо заявила Т.Я. Хабриева [6, с. 15]. Речь, конечно, прежде всего о форме права. Однако изменится и его содержание. Особенно в части реализации так называемых субъективных цифровых прав. Особым блоком в нем уже существуют, но будут наполняться новым содержанием правовые предписания, касающиеся передачи правовой информации в электронном виде через различного рода коммуникационные системы и платформы, а также требования к такой информации, доступ к ней и защита от несанкционированного доступа к личной информации в цифровой среде.

Информационные технологии развиваются сегодня очень быстро. Такая динамичность процессов цифровизации из-за бурного развития информационных технологий приводит в ряде случаев к ускорению и росту числа конкретных коммуникативных взаимодействий. При

---

---

этом информация, являющаяся ядром правовой коммуникации, также разрастается в своих объемах. Она нередко потребляется чуть ли не в режиме реального времени. В таких условиях право, конечно, не успевает изменяться по ходу этих отношений. Складывается тенденция отставания права от жизни. В этих условиях нужно искать механизмы его «корреляции по ходу».

Здесь мы считаем необходимым обратить внимание на тот факт, что в цифровой информационной среде реализуется прежде всего коммуникативная функция права в широком смысле. Сферой ее реализации является метасистема «личность – общество», привязанная к знаковому выражению права.

В условиях цифровизации права трансформации подвергается и язык права как средства правового общения. Собственно, с языка права начинается его медиатизация. Налицо ситуация отставания закона в формальном смысле от хода самой цифровизации. Следует отметить, что на данном этапе при реализации коммуникативной функции права важен переход от простой автоматизации к новым цифровым технологиям, содержательно меняющим и само право, и взаимодействие на его основе. Информационные технологии уже активно используются в законотворческой деятельности, например при работе с законопроектами. Важны они и в судебной деятельности, и в работе нотариусов.

Правовая коммуникация, таким образом, осуществляется при помощи права. В ней закодировано само право на определенном этапе его исторического развития. Тем самым формируется межкультурный диалог, в ходе которого осмысливается содержание права в условиях глобализации. В этом диалоге право постепенно становится целью коммуникации. В итоге в глобальном масштабе предполагается транснациональное взаимодействие, чтобы в общемировой системе на основе медиаправа установился единый транснациональный рынок, в котором ведущие с точки зрения технологического развития государства или группы государств осуществляют как управление экономическими процессами, так и политическое взаимодействие, прежде всего через международное право.

Особенностью национального права в условиях цифровизации, по мнению некоторых ученых, сегодня является его «выключение» из системы этнических, религиозных, социокультурных и иных черт, характерных для него изначально с учетом особенностей развития конкретного национального государства [7, с. 144]. Так де-факто расширяется сфера действия международного права. Особенно наглядно эта специфика проявляется в праве ЕС, где реальный правопорядок

---

---

(а значит, и коммуникативная функция права) имеет двойственный характер и существует на национальном и европейском уровнях.

При оценке коммуникационного взаимодействия на метауровне многие ученые обращают внимание на тот факт, что глобальные коммуникационные технологии позволяют манипулировать сознанием людей, в связи с чем возникает вопрос об угрозе тоталитарного управления в мегацифровом пространстве. М. А. Пильгун по данному поводу заметила, что интернет не следует рассматривать в качестве средства естественной коммуникации людей, он – особая технология именно манипулирования [7, с. 150], но она в итоге и способствует репрезентативности типа правовой коммуникации в цифровой среде.

Как не допустить изничтожения личности в праве? Найти ответ на этот вопрос крайне сложно. Сегодня большое внимание уделяется идее толерантности, которая в условиях правовой интеграции становится принципом коммуникативного взаимодействия. Благодаря толерантности субъекты правового взаимодействия сохраняют собственные правовые ценности, но не отрицают иных ценностей. Однако здесь велика угроза существованию национальных правовых систем, которые могут «раствориться» в международном праве (или в интеграционном).

В условиях цифровизации права на метауровне возникает вопрос о том, каким именно будет коммуникативное взаимодействие. Будет ли это диалог в форме сотрудничества или конфронтация? Поскольку на само право и законодательство в национальных правовых порядках влияют системные противоречия в сущности права как социального регулятора, то они отражаются и на коммуникативной функции права в целом. Такими факторами могут быть различные типы государственных политик и экономик, не совпадающие уровни развития государства и пр.

Как в итоге соотносится национальный правовой порядок с международным в условиях межкультурной цифровой интеграции в области права? Здесь вводится понятие законодательного суверенитета. Дело в том, что меры, принимаемые на национальных уровнях для защиты национальных суверенитетов, явно недостаточны, так как цифровизация способствует размыванию территориальных границ, на которые распространяется юрисдикция государств.

Для управления на своей территории государства используют интернет-платформы. Последние являются инструментом правового коммуницирования. Одновременно на таких платформах не только собирается, но и передается информация о пользователях. Именно через интернет можно не просто управлять людьми, а манипулировать

---

ими, о чем мы писали ранее. А потому должны устанавливаться новые правила правовой коммуникации. Бесконтрольная цифровизация приведет к правовому однообразию.

Особенное место в современной правовой коммуникации занимают транснациональные корпорации (ТНК). Это такие мировые лидеры, как компания Walmart, которая занимается оптовой и розничной торговлей на рынках США и Мексики, американская нефтяная компания Exxon Mobil, американская холдинговая корпорация Berkshire Hathaway (владеет фирмами разной направленности) и др. Рынок американских ТНК сегодня пополняют корпорации из Китая. В их ряду – электросетевая компания State Grid, энергетическая и химическая корпорация Sinopec Group, нефтегазовая компания China National Petroleum. Из российских наиболее известны такие ТНК, как «Ингосстрах», «Аэрофлот», «Газпром», «Лукойл», «Алроса».

Однако экономическое и политическое «могущество» ТНК не отражено в адекватной форме на уровне международного права. Они регистрируются только как юридические лица, их деятельность осуществляется по нормам гражданского и предпринимательского права конкретного государства. Многие из ТНК постепенно становятся важнейшими субъектами правовой коммуникации, действующими в международной сфере по законам сразу нескольких государств. Как для особых субъектов правовой коммуникации для них нередко принимаются особые условия кредитования, участия в промышленном производстве, правила экспортирования и импортирования товаров, услуг и финансовых средств, что расценивается субъектами национальных экономик как несправедливость. Как преодолеть такую несправедливость? Только скорректировав направления, средства и формы правового коммуницирования.

Большое внимание должно уделяться деятельности так называемых цифровых посредников. Для повышения качества правовой коммуникации необходимо обеспечивать взаимодействие цифровых посредников с государством и гражданами. При этом нужно определить степень ответственности каждого из них, чтобы в ходе коммуникационного взаимодействия не нарушались права и свободы человека, не допускалась слежка в коммуникациях, не было незаконного проникновения в частную жизнь граждан и не распространялась незаконным образом информация о них в сети Интернет.

Должны четко определяться и пределы ответственности государств и владельцев социальных сетей, платформ, мессенджеров и т.д. Того, что мы имеем в этой сфере в настоящий момент, явно не-

---

---

достаточно. Меры, установленные в отношении нарушителей режима тайны и защиты персональных данных, неэффективны, рассчитаны в основном на добросовестных участников правовой коммуникации в цифровой среде.

Здесь большое значение имеют проблемы обеспечения информационной безопасности. Соответствующая Доктрина была утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 [8]. Принимаемые государством меры по созданию безопасной информационной среды ученые называют термином «кибергигиена» [9, с. 92], которая включает в себя правила по соблюдению элементарных основ цифровой безопасности при работе в сети Интернет. Сама информационная безопасность означает обеспечение такого состояния личности, общества, государства, при котором они защищены от внутренних и внешних информационных угроз, когда личность может беспрепятственно осуществлять конституционные права и свободы человека и гражданина, обеспечиваются достойные уровень и качество жизни граждан, сохраняются суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российского государства, поддерживаются его оборона и безопасность.

В масштабе государства и общества понятие кибергигиены выражается через систему технических мер предосторожности, которые принимаются пользователями для обеспечения конфиденциальности личной информации, личной безопасности и защиты конфиденциальных данных от преступлений, которые совершаются с применением современных информационно-коммуникационных технологий.

Для эффективной правовой коммуникации необходимы знания основ кибергигиены и кибербезопасности, которые позволят общаться в правовой сфере и которые большая часть населения должна получить в ближайшее время. Однако следует признать, что субъекты правовой коммуникации, прежде всего граждане, как адресаты правовых норм имеют низкий уровень правовой грамотности. Этот момент надо преодолевать.

Согласно программе «Цифровая экономика Российской Федерации» [2], цифровые технологии активно внедряются в большинство сфер жизни человека. С целью повышения культуры коммуникации на платформах электронного обучения вводятся онлайн-курсы по программированию, робототехнике, кибербезопасности, математическому моделированию и т.п.

Применительно к человеку и его правосубъектности в цифровой среде все чаще используется термин «человеческий капитал» как собирательное качество, совокупно характеризующее знания, уме-

---



ния и навыки существования личности в цифровой среде. Одним из главных качеств такого человека наряду с готовностью к командной работе, критическим мышлением, креативностью признается коммуникативность. Она должна развиваться таким образом, чтобы в цифровой среде не разрушилась сама сущность личности.

Таким образом, коммуникации в правовой сфере сегодня распространяются на все больший круг общественных отношений. Это, в свою очередь, отразилось и на структуре самого права. Его элементами наряду с традиционными все чаще называют правовые массивы, которые, будучи нацеленными на регулирование специфической сферы общественных отношений, не обособились в результате правовой дифференциации, а, напротив, проникли во все отрасли права и пронизывают все их институты.

Полагаем, у коммуникативной функции права в условиях цифровизации большое будущее, что позволит совершенно по-новому оценивать и содержание права, и его действие, учитывать коммуникативные связи как явного, так и неявного характера, налаживать прямые и обратные связи, чтобы это не противоречило сущности права и интегративным процессам и в то же время не нарушало безопасного существования личности.

### Список литературы:

1. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2901.
2. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» : распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 5138.
3. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.
4. Пашенцев, Д.А. К вопросу о влиянии цифровых технологий на правотворчество и правоприменение (постановка проблемы) / Д.А. Пашенцев // Российское государственное управление. – 2018. – № 4. – С. 131–137.
5. Анненкова, И.В. Медиатизация правовой сферы: к постановке проблемы / И.В. Анненкова, М.А. Пильгун, Н.И. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 5–14.
6. Хабриева, Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 5–16.
7. Анненкова, И.В. Новая культура коммуникаций в условиях цифровой и социокультурной глобализации: право, медиа и национальная идентичность / И.В. Анненкова, М.В. Залоило // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 3. – С. 140–155.

8. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Российская газета. – 2016. – 6 декабря.

9. Козырева, А. А. Определение термина «кибергигиена» и возможность его применения в правовом поле / А. А. Козырева // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 7. – С. 92–94.

**Н. Н. Липкина,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры международного  
права Саратовской государственной  
юридической академии*

**N. N. Lipkina,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of International Law  
of the Saratov State Law Academy  
k\_intlaw@sasla.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-153-160

## **ПРИНЦИПЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ЭКСТРАТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ГОСУДАРСТВА В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА<sup>1</sup>**

**Аннотация:** *экстратерриториальная природа киберпространства предопределяет необходимость исследования вопросов установления экстратерриториальной юрисдикции государства в отношении соответствующего поведения. Особенную актуальность подобные исследования приобретают в контексте международного сотрудничества по повышению эффективности реализации такого самостоятельного обязательства государства в сфере использования информационно-коммуникационных технологий, как обеспечение всестороннего уважения прав человека. Несмотря на то, что на международном уровне сложился консенсус относительно применимости международного права к международным отношениям в киберпространстве, ее параметры еще предстоит выработать. Целью статьи является исследование применимости принципов установления экстратерриториальной юрисдикции государства, выработанных в практике Европейского суда по правам человека, к общественным отношениям в киберпространстве.*

**Ключевые слова:** *права человека, киберпространство, юрисдикция, экстратерриториальная юрисдикция, Европейский суд по правам человека.*

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке гранта РФФИ № 20-011-00806 «Теоретико-практическая модель утверждения территориального суверенитета и делимитации юрисдикций государств в киберпространстве».

---

## Principles for establishing extraterritorial jurisdiction of a state in cyberspace in the context of the case-law of the European Court of Human Rights

**Abstract:** the extraterritorial nature of cyberspace predetermines the need to study the issues of establishing the extraterritorial jurisdiction of the state in relation to the relevant behavior. Such studies acquire particular relevance in the context of international cooperation to improve the effectiveness of the implementation of such an separate state obligation in the sphere of information and communication technologies as an obligation to ensure full respect for human rights. Despite the fact that there is a consensus at the international level on the applicability of international law to international relations in cyberspace, its parameters have yet to be worked out. The purpose of the article is to study the applicability of the principles of establishing the extraterritorial jurisdiction of a state, developed in the practice of the European Court of Human Rights, to public relations in cyberspace.

**Keywords:** human rights, cyberspace, jurisdiction, extraterritorial jurisdiction, European Court of Human Rights.

Применимость международного права к общественным отношениям в киберпространстве широко признана на международном уровне [1, с. 16; 2, с. с. 91–92; 3, с. 100], как и применимость к таким отношениям международного права прав человека, как обычного, так и договорного [4, с. 182]. Логичным и не противоречащим указанным подходам представляется общий вывод о применимости принципов установления юрисдикции, нашедших закрепление в правовых позициях международных органов по правам человека, к общественным отношениям в сфере защиты прав человека в киберпространстве.

В юридической литературе подчеркивается, что Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) чаще других международных судов по правам человека вовлекается в рассмотрение дел, связанных с интернетом и затрагивающих вопросы юрисдикции [5, с. 152]. При этом научно-исследовательский отдел ЕСПЧ подчеркивает, что, возможно, традиционная прецедентная практика ЕСПЧ по основаниям неприемлемости *ratione loci* и *ratione personae* может иметь значение в будущем для рассмотрения дел, связанных с интернетом [6, с. 5].

Несмотря на то, что при этом научно-исследовательский отдел ЕСПЧ справедливо подчеркнул, что в настоящее время есть лишь незначительное число дел, связанных с интернетом и касающихся вопросов юрисдикции [6, с. 6], в науке высказываются предложения по совершенствованию соответствующих критериев, а также отмечаются тенденции их развития применительно к делам, связанным с интернетом [5; 7].

ЕСПЧ неоднократно отмечал, что понятие «юрисдикция» для целей ст. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод

---

1950 г. (далее – Конвенция) должно рассматриваться как означающее, что юрисдикция обычно осуществляется на всей территории государства [8, § 312]. При этом ЕСПЧ все же подчеркивает, что в исключительных обстоятельствах действия государства, совершенные за пределами его территории или имеющие там последствия, могут быть равносильны осуществлению им своей юрисдикции по смыслу ст. 1 Конвенции [8, § 314].

Анализ практики ЕСПЧ позволяет выделить следующие исключительные обстоятельства, способные привести к признанию факта осуществления государством юрисдикции за пределами его границ.

Во-первых, осуществление власти и контроля государственным агентом. Данный принцип ЕСПЧ толкует как исключение из принципа территориальности, т.е. как совершение властями государства действий, которые имеют последствия за пределами его территории [9, § 133], например действия дипломатических и консульских агентов [9, § 134], выполнение властями одного государства в соответствии с обычаем, договором или другим соглашением исполнительных или судебных функций на территории другого государства [9, § 135], применение силы представителями государства, действующими за пределами его территории, в результате которого лицо, попавшее под контроль властей государства, может оказаться под его юрисдикцией (например задержание лица государственными агентами за границей, содержание лица в военных тюрьмах за границей, находящихся под полным и исключительным контролем государства) [9, § 135–136]. В качестве общего правила ЕСПЧ считает совершенно очевидным, что всякий раз, когда государство через своих агентов осуществляет контроль и власть над отдельным лицом и, следовательно, юрисдикцию, оно обязано в соответствии со ст. 1 Конвенции обеспечить этому лицу права и свободы, гарантированные в ней [9, § 137].

Во-вторых, осуществление эффективного контроля над территорией. В отношении данного принципа ЕСПЧ отмечает, что, если в результате законных или незаконных военных действий государство осуществляет эффективный контроль над районом за пределами своей территории, обязательство обеспечивать в таком районе права и свободы, изложенные в Конвенции, проистекает из факта такого контроля, независимо от того, осуществляется ли он напрямую, через собственные вооруженные силы государства или через подчиненную местную администрацию, которая «выживает» благодаря военной и иной поддержке соответствующего государства [9, § 138].

В-третьих, в исключительных случаях ЕСПЧ может установить наличие юрисдикции в отношении нарушений государством про-

цедурных обязательств по Конвенции изолированно от вопроса о наличии юрисдикции в отношении факта экстратерриториальных нарушений негативных и позитивных обязательств по обеспечению соответствующего права. Так, в постановлении по делу *Hanan v. Germany* тот факт, что Германия сохранила исключительную юрисдикцию над персоналом, который она предоставила Международным силам содействия безопасности в Афганистане, в отношении любых уголовных или дисциплинарных правонарушений, которые их войска могли совершить на территории Афганистана, а также тот факт, что Германия была обязана в соответствии с обычным международным гуманитарным правом расследовать гибель гражданского населения в результате авиаудара, осуществленного во время активных боевых действий в экстратерриториальном вооруженном конфликте (поскольку речь идет об индивидуальной уголовной ответственности военнослужащих германских вооруженных сил за возможное военное преступление), позволили ЕСПЧ установить наличие юрисдикционной связи для целей ст. 1 Конвенции в отношении процедурного обязательства по ст. 2 Конвенции, гарантирующей право на жизнь, применительно к фактам гибели гражданского населения в результате авиаудара, осуществленного в рамках экстратерриториального вооруженного конфликта [10, § 138–142].

В-четвертых, к случаям установления экстратерриториальной юрисдикции относят также исключительные ситуации, когда действия государства на его территории имеют последствия в другом государстве [11].

Применимы ли рассмотренные принципы установления экстратерриториальной юрисдикции к общественным отношениям в сфере защиты прав человека в киберпространстве и можно ли судить о модификации указанных критериев в рассматриваемой сфере общественных отношений?

Анализ научной литературы по рассматриваемым вопросам позволяет выделить две основные проблемы определения параметров применимости закрепленных в правовых позициях ЕСПЧ принципов установления юрисдикции к общественным отношениям в киберпространстве. Ввиду экстратерриториальной природы киберпространства возникает проблема разграничения как территориальной и экстратерриториальной юрисдикции государства, так и критериев установления экстратерриториальной юрисдикции в киберпространстве.

Ссылаясь в том числе на ст. 1 Конвенции, эксперты, участвующие в подготовке представленного в 2017 г. «Таллинского руководства 2.0» о международном праве, применимом к кибероперациям, согласились

с тем, что обычное международное право прав человека применяется ко всем лицам на территории государства независимо от того, где происходит кибердеятельность государства, затрагивающая соответствующее право человека [4, с. 183]. Поскольку далее в «Таллинском руководстве» подчеркивается, что обычное международное право прав человека может применяться в киберпространстве за пределами территории государства [4, с. 184], можно сделать вывод, что первый из обозначенных выводов касается территориального критерия установления юрисдикции, который толкуется как привязка к месту нахождения лица, чье право было нарушено.

С другой стороны, С. Солмоне на основе анализа практики ЕСПЧ делает вывод о существовании тенденции в деятельности последнего определять применение Конвенции по месту совершения вмешательства в право человека, а не по местонахождению лица, право которого было нарушено, отмечая, что ЕСПЧ с большей вероятностью обнаружит, что Конвенция применяется к находящимся в иностранных государствах лицам, права которых были нарушены в результате действия, совершенного в интернете, если это действие считается совершенным на территории договаривающегося государства [5, с. 140]. Такой подход С. Солмоне рассматривает как отступление от персонального и территориального принципов установления юрисдикции [5, с. 152], однако справедливо указывает на неясность того, какая юрисдикционная модель лежит в основе такой тенденции [5, с. 149]. Одной из причин неясности, очевидно, является отсутствие в практике ЕСПЧ правовых позиций, позволяющих судить о формировании специального подхода к вопросам установления юрисдикции в делах, связанных с интернетом.

В свою очередь, например, И. Киловати в своем исследовании делает общий вывод о том, что экстерриториальность международного права прав человека в киберпространстве представляет собой посттерриториальность: не важно, находится ли территория под эффективным контролем иностранного правительства, важно, контролирует ли государство осуществление прав и последствия кибероперации, должно ли иностранное правительство обеспечивать возможность пользоваться правами, отмечая, что такой критерий соответствует «личной модели» экстерриториальности, расширенной за счет включения в него технологического контроля (без использования какой-либо физической силы) [7, с. 51]. С. Солмоне также полагает, что персональная модель юрисдикции может стать особенно полезной при рассмотрении связанных с интернетом дел, когда и жертва онлайн-нарушения, и само нарушение находятся за пределами территории государства-члена,

---

поскольку позволяет обойти проблему физического местонахождения жертвы и сосредоточиться на отношениях между ней и государством [5, с. 146–147]. Такой подход тем не менее нельзя считать общепризнанным. Так, авторы «Таллинского руководства 2.0», согласившись, что обычное международное право прав человека применяется в киберпространстве за пределами территории государства в ситуациях, когда это государство осуществляет «власть или эффективный контроль», как оно это делает офлайн (в качестве обоснования данного вывода авторы опираются в значительной мере на анализ практики ЕСПЧ) [4, с. 184], подчеркнули, что признание возможности осуществления власти или эффективного контроля с помощью виртуальных средств не подтверждается в практике государств [4, с. 185].

Анализ практики ЕСПЧ по делам, связанным с интернетом, не добавляет ясности и в вопрос о наличии специальных подходов в отношении определения параметров применимости к общественным отношениям в киберпространстве таких принципов установления экстратерриториальной юрисдикции, как соблюдение позитивных и процедурных обязательств, а также совершение государством на его территории действий, которые имеют последствия в другом государстве.

Действительно, в некоторых делах, связанных с интернетом, заявители обжаловали именно нарушение государством позитивных обязательств по Конвенции. Так, в деле *Payam Tamiz v. the United Kingdom* заявитель жаловался на нарушение государством-ответчиком позитивного обязательства по ст. 8 Конвенции по защите его права на репутацию от клеветнических утверждений, опубликованных на веб-сайте, размещенном на хостинге Google. Inc. – корпорации, зарегистрированной и имеющей основное место ведения бизнеса в США [12, § 57–58]. Следует отметить, что использование такой юридической конструкции, как «позитивное обязательство», позволило в данном деле не поднимать вопросы юрисдикции, поскольку соответствующее обязательство подлежало реализации национальными судами в отношении гражданина Соединенного Королевства. Проанализировав жалобу, ЕСПЧ не обнаружил «веских причин», по которым он мог бы не согласиться с выводами британских судов о несоответствии иска заявителя такому условию, необходимому для рассмотрения дела о диффамации с участием лица, находящегося за пределами юрисдикции, как наличие «реального и существенного деликта» [12, § 82, 90].

В практике ЕСПЧ встречались жалобы, касающиеся перехвата внешних электронных сообщений разведывательными службами го-

---



сударств – участников Конвенции. Например, в деле *Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom* заявители (включая иностранные правозащитные организации) жаловались на то, что их электронные сообщения, вероятно, были перехвачены разведывательными службами Соединенного Королевства, получены ими после перехвата иностранными правительствами; и/или получены от поставщиков услуг связи [13, § 8]. Вместе с тем ЕСПЧ не рассматривал вопросы юрисдикции, презюмируя, что обжалуемые вопросы подпадают под юрисдикцию Соединенного Королевства, поскольку его власти не выдвинули возражений по ст. 1 Конвенции и не заявляли, что перехват сообщений имел место за пределами территориальной юрисдикции Соединенного Королевства [13, § 271].

Таким образом, несмотря на наличие в практике ЕСПЧ ряда дел, связанных с интернетом, выработанные в рамках таких дел правовые позиции не являются достаточными для формулирования убедительных выводов о тенденциях развития принципов установления юрисдикции применительно к общественным отношениям в киберпространстве. ЕСПЧ еще только предстоит выработать соответствующие параметры, наличие которых, безусловно, сыграет положительную роль в достижении правовой определенности в рассматриваемой сфере даже в том случае, если они будут свидетельствовать об отсутствии специальных подходов.

### Список литературы:

1. Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности 2015 г. URL: <http://undocs.org/ru/A/70/174> (дата обращения: 10.03.2021).
2. Красиков, Д. В. Применимость международного права к поведению государств в киберпространстве: проблемы достижения консенсуса / Д. В. Красиков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6 (137). – С. 86–95.
3. Красиков, Д. В. Территориальный суверенитет и делимитация юрисдикций в киберпространстве / Д. В. Красиков // Государство и право в новой информационной реальности: сб. науч. трудов. Сер.: Правоведение / отв. ред. Е. В. Алферова, Д. А. Ловчих. – М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2018. – С. 99–111.
4. Tallinn manual 2.0 on international law applicable to cyber operations / ed. by M. N. Schmitt, L. Vihul. – Cambridge: Cambridge University Press, 2017. – 598 p.
5. Solmone, S. The respect for freedom of expression and the exercise of state jurisdiction online in international human rights law : thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of the University of East London for the degree of PhD / S. Solmone. – London, 2020. – 210 p.

---

6. Internet: case-law of the European Court of Human Rights / Research Division of the European Court of Human Rights. – URL. [https://www.echr.coe.int/documents/research\\_report\\_internet\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/research_report_internet_eng.pdf) (дата обращения: 15.03.2021).

7. Kilovaty, I. An Extraterritorial Human Right to Cybersecurity / I. Kilovaty // Notre Dame J. Int'l & Comp. Law. – 2020. – No. 10. – P. 35-55.

8. ECtHR. Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia (GC) (appl. no. 48787/99), 8 July 2004.

9. ECtHR. Al-Skeini and Others v. The United Kingdom (GC) (appl. no. 55721/07), 7 July 2011.

10. ECtHR. Hanan v. Germany (appl. no. 4871/16) (GC), 16 February 2021.

11. ECtHR' factsheet «Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights», July 2018. URL. [https://echr.coe.int/Documents/FS\\_Extra-territorial\\_jurisdiction\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_ENG.pdf) (дата обращения: 15.03.2021).

12. ECtHR. Payam Tamiz v. the United Kingdom (dec.) (appl. no. 3877/14), 19 September 2017.

13. ECtHR. Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom (appl. nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15), 13 September 2018.

**В.А. Мельникова,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры административного  
и финансового права Северо-  
Кавказского федерального  
университета

**V.A. Melnikova,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Financial Law of the North  
Caucasus Federal University

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-161-168

### **БИОТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ И МЕДИЦИНСКОЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ПОСРЕДСТВОМ ПРЯМОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью привлечения дополнительных финансовых ресурсов для экономики любого государства как одного из средств ее укрепления, ведь, как показывают зарубежные тенденции, использование определенных финансовых инструментов оказывает положительное и стабилизирующее воздействие. Особую актуальность данное направление приобрело в условиях дестабилизации курса валют, цен на нефтяные ресурсы, введения ряда санкционных составляющих и пандемии, вызванной COVID-19. В данных условиях вопрос верного направления финансовых потоков приобрел особое значение.

Цель статьи – проанализировать актуальные тенденции создания и претворения в жизнь инвестиционных проектов, привлекающих большие финансовые потоки (как внутренние, так и внешние) для их реализации, и влияние данных процессов на экономику соответствующего государства. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция) и частнонаучных методов (сравнительно-правовой, формально-юридической). Из полученных данных автор делает вывод, что при верном ориентировании на общественные потребности, продиктованные временем, возможно и необходимо на отечественной территории создание проектов, сулящих колоссальные суммы, что позволит привлекать дополнительные финансовые ресурсы, благотворно влияющие на экономику, а также своевременно реализовывать задачи, поставленные государством.

**Ключевые слова:** финансы, экономика, инвестирование, финансовое право, правовые стимулы, биотехнологии, мировые тенденции, финансовая стабильность.

---

## Biotechnological and medical directions of attracting financial resources through direct investment as a factor of stabilization and development of the economy in modern conditions

**Abstract:** *the relevance of the article is due to the need to attract additional financial resources for the economy of any state, as one of the means of strengthening it, because as foreign trends show, the use of certain financial instruments always has a positive and stabilizing effect on it. This trend has become particularly relevant in the context of the destabilization of the exchange rate, prices for oil resources, the introduction of a number of sanctions components and the pandemic caused by the COVID-19 virus. In these circumstances, the issue of the correct direction of financial flows has become particularly important. The purpose of the article is to analyze the current trends in the creation and implementation of investment projects that attract large financial flows (both internal and external) for their implementation, and the impact of these processes on the economy of the relevant state. The implementation of the set tasks was achieved using general scientific methods (analysis, synthesis, induction, deduction), and private scientific methods (comparative legal, formal legal). From the data obtained, the author concludes that with the correct orientation to the social needs dictated by time, it is possible and necessary to create projects on the domestic territory that promise huge sums, which will attract additional financial resources that have a beneficial effect on the state's economy, as well as to implement the tasks set by the state in a timely manner.*

**Keywords:** *finance, economics, investment, financial law, legal incentives, biotechnology, global trends, financial stability.*

Современные условия существования не отличаются стабильностью в абсолютном большинстве стран. Так, на предыдущее десятилетие XXI века пришлось целая серия негативных событий, среди которых мировой экономический кризис, резкое падение и дальнейшая дестабилизация ценовой политики на нефтяные ресурсы, повлекшая колебание курса валют, агрессивная внешняя политика ряда стран, спровоцировавшая появление санкционной составляющей, а также возникновение пандемии, захлестнувшей планету и ударившей не только по здоровью, но и по доходности населения. Так, по данным годового отчета Всемирного банка, за чертой крайней бедности могут оказаться более 100 млн человек по всему миру [1, с. 4], что является ярким свидетельством дестабилизации экономики ряда стран, и, как следствие, невозможности обеспечения должного уровня жизни населения.

В данных условиях вопрос верного распределения и перераспределения капитала встал как никогда остро. Многие государства стали заметно ощущать сокращение потока финансовых средств, поступающих на их территорию из вне, вызванное изменением сферы

---

интересов инвесторов или их прямым нежеланием взаимодействовать с представителями конкретного государства. Наша страна не стала исключением, ведь, по информации, опубликованной на официальном сайте Центрального банка РФ, динамика иностранного инвестирования в Российскую Федерацию имеет отрицательное значение, а согласно докладу Всемирного Банка, из-за ряда негативных факторов, дестабилизирующих ситуацию (к которым относят рост геополитических рисков, низкие цены на нефть и т.д.), снижение объема прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию в январе – сентябре 2020 г. составило около 80 %, что, бесспорно, не может не отразиться на отечественной экономике. На это стоит обратить особое внимание, так как создание условий не только для сохранения отечественного капитала, но и для привлечения иностранного необходимо как никогда.

На сегодняшний день, одним из наиболее перспективных для вложения капитала является направление медицины, существенно «потеснившее» стандартное технологическое. Данное направление включает много вариаций (внушительная часть которых относится к биотехнологиям) для создания проектов и привлечения дополнительных средств. Так, в проекты подобного плана все чаще стали вкладывать крупные суммы технологические миллиардеры, такие как Джефф Безос, Билл Гейтс, Майкл Блумберг, Питер Тиль, Уорен Баффет и т.д. Например, биотехнологическая компания Grail, инвесторами которой выступили Джефф Безос и Билл Гейтс, занималась разработками тестов для раннего обнаружения рака (при помощи изучения клеток крови), позднее ее за \$8 млрд выкупила компания Illumina, являющаяся мировым лидером в ДНК-диагностировании [2, с. 1]. Компания Berkshire Hathaway осуществила инвестирование в фармацевтическую отрасль почти \$ 6 млрд, сразу в четыре фирмы (среди которых два разработчика вакцин от COVID-19). Компания приобрела 21,3 млн акций AbbVie, 30 млн акций Bristol-Myers Squibb, 22,4 млн акций Merck и 3,7 млн акций Pfizer [3].

Кроме того, продиктованные пандемией условия заставили пересмотреть классическое отношение к медицине и обратить внимание на «Цифровое здравоохранение», являющееся одним из направлений развития искусственного интеллекта, которое на сегодня представляется наиболее актуальным для инвестирования. К данному процессу прикованы взгляды ученых всего мира, и на сегодняшний день часть медицинских учреждений уже приступила к процессу внедрения технологий искусственного интеллекта. Современный объем мирового рынка искусственного интеллекта в медицине оценивается

примерно в \$ 1,3 млрд. Несмотря на то, что рынок является молодым и довольно небольшим, но динамично развивающимся, по прогнозам аналитиков, к 2025 г. он вырастет примерно в 10 раз [4, с. 4–5]. Согласно аналитическому обзору ГБУ «Агентство инноваций города Москвы», за последние несколько лет среди новых компаний (появившихся на рынке искусственного интеллекта в медицине) практически половина приходится на американские: (1) США – 48 %; 2) другие – 33 %; 3) Великобритания – 7 %; 4) Израиль – 6 %; 5) Канада – 4 %; 6) Китай – 3 %). Доля активности нашего государства и его представителей по сравнению с мировыми тенденциями ничтожно мала. Так, среди крупнейших мировых сделок за последние несколько лет можно назвать: 1) Babylon, Великобритания – виртуальные ассистенты, \$550 млн (2019), всего привлечено \$635 млн инвестиций; 2) Freenome, США – генетические исследования на сумму \$270 млн (2020), всего привлечено \$508 млн инвестиций; 3) Tempus, США – системы поддержки принятия клинических решений, \$200 млн (2019), всего привлечено \$620 млн инвестиций; 4) Yitu Technology, Китай – системы поддержки принятия клинических решений, \$200 млн (2018), всего привлечено \$412 млн инвестиций; 5) Insitro, США – дизайн лекарственных средств, \$143 млн (2020), всего привлечено \$243 млн инвестиций.

Список, касающийся нашего государства, пополняют сделки на порядок скромнее, к которым относятся: 1) Doc+, представляет собой телемедицинский сервис с виртуальным ассистентом, \$9 млн (2018); 2) Assisted Surgical Technologies – хирургические роботы, \$2,5 млн (2019); 3) Gero – разработка терапий в области старения и сложных болезней, \$2,2 млн (2020); 4) «Викиум. Ментальное здоровье» – тренажеры для мозга, \$2 млн (2017); 5) Botkin.ai – анализ медицинских изображений и диагностика, \$1,5 млн (2019).

Статистические данные свидетельствуют о не самом выгодном положении нашего государства, об отсутствии интересных и перспективных предложений, способствующих привлечению дополнительных финансов (в том числе иностранного происхождения), и о явной потребности в проработке большого количества вопросов для изменения ситуации в данном направлении. Для этого необходимо перенять стратегию функционирования иностранных компаний, которые стараются своевременно «отвечать» запросам, возникающим в обществе. Например, многие мировые компании, наблюдая за данной тенденцией, приняли верное решение о частичном репрофилировании. Так, General Motors и Ford Motor Co в условиях резкого дефицита аппаратов ИВЛ заключили с правительством США соглашение о выпуске данной

продукции на сумму \$489 млн, а что касается компании Lamborghini, то ее опытно-конструкторское подразделение совместно с ведущим итальянским производителем аппаратов искусственной вентиляции легких (ИВЛ) Siare Engineering International Group в двухнедельный срок разработали имитаторы легких, необходимые для первичной оценки производительности оборудования для ИВЛ [5]. Однако более рентабельным и перспективным направлением на сегодняшний день видится разработка и внедрение новых биотехнологических проектов, связанных с ранней диагностикой и предупреждением заболеваемости, нежели с устранением их последствий.

Современная сфера инвестирования многогранна, и верное направление для вливания финансовых потоков, приносящих прибыль в будущем, напрямую зависит от задач, продиктованных временем. Так, в условиях пандемии появилась потребность в создании и реализации проектов, интерес к которым еще вчера был равен нулю. Элементарным примером может служить неожиданно появившаяся в 2019–2020 гг. потребность в создании и реализации нового оборудования по производству медицинских изделий, спрос на которые в период ухудшения эпидемиологической обстановки достиг неимоверных масштабов.

В Китае в разгар распространения коронавирусной инфекции спрос на медицинские маски составлял около 240 млн штук в день. Позже в других странах, в том числе в России, ситуация стала многим отличима. Видя складывающуюся мировую обстановку, никто своевременно не запустил процессы создания дополнительных предприятий по изготовлению необходимых медицинских изделий (масок, респираторов, защитных костюмов и т.д.), следствием чего стал их дефицит и многократное удорожание цен. Однако представители Китая, где к данному времени распространение COVID-19 существенно пошло на спад, стали активно работать сразу в нескольких направлениях: 1) инвестировать в проекты соответствующей направленности; 2) экспортировать товары указанной категории, на чем заработали огромные суммы, еще больше укрепив экономику собственного государства. Любопытной является информация, предоставленная китайской таможенной службой, согласно которой лишь за несколько месяцев 2020 г. (в период с марта по май) данная страна экспортировала медицинские товары по меньшей мере на сумму в 134 млрд юаней, что эквивалентно \$19,5 млрд [6], т.е. объемы поставок китайских товаров исчислялись миллионами единиц, а китайская экономика пополнилась миллиардами долларов США.



Иным направлением привлечения финансирования при помощи инвестирования является создание новых и расширение существующих медицинских проектов. Например, стартап WeDoctor уже привлек \$ 1,34 млрд инвестиций, и в планах у представителей данной компании на 2021 г. привлечение еще \$ 700–800 млн. По мнению специалистов, стоимость WeDoctor на сегодняшний день оценивается около \$ 5–6 млрд. Китайская компания Vaidu ведет переговоры о привлечении инвестиций на сумму более \$ 2 млрд для развития стартапа, который предполагает при помощи искусственного интеллекта разработку новых лекарств, а также диагностику заболевания на расстоянии [7]. И это лишь немногие примеры своевременного и коммерчески выгодного направления финансовых потоков Китаем, который видит в сферах биотехнологий и искусственного интеллекта перспективное будущее. Все это невозможно было бы реализовать без грамотной финансово-правовой политики государства. Ведь очевидным является факт преимущественного положения в глазах потенциальных инвесторов стран, обладающих достаточным количеством финансово-правовых стимулов и гарантий со стороны государства, направленных на создание максимально благоприятных условий для осуществления иностранного инвестирования. Китай в данном случае также занимает лидирующее положение, т.к. ряд проводимых на протяжении не одного года реформ экономического и финансово-правового характера привели к получению данным государством статуса лидера в сфере привлечения иностранных инвестиций. Так, согласно вступившему в силу с 1 января 2020 г., закону об иностранных инвестициях КНР, государственно-правовая политика должна быть направлена на дальнейшее расширение сферы деятельности и активное продвижение иностранных инвестиций. Данный закон не только подробно регламентирует правовое положение иностранных инвесторов и гарантирует им предоставление максимально комфортных условий для осуществления различных видов инвестиционной деятельности на территории КНР, но и прямо говорит об учете мнений и предложений от предприятий с иностранными инвестициями, при дальнейшей разработке законов, положений и правил в соответствующем направлении, что, безусловно, позволит своевременно устранять любые назревающие вопросы, благодаря видению проблемы «изнутри». Более того, государство обеспечивает участие предприятий с иностранными инвестициями в государственных закупках, а согласно ст. 4 данного закона, для иностранных инвесторов и инвестиций в КНР устанавливаются равные условия и **национальный режим**. Также на территории КНР существует ряд послаблений налогового характера в адрес инвесторов,

а по мере необходимости государство создает специальные экономические зоны или проводит экспериментальные политические меры финансово-правового характера в отношении иностранных инвестиций в определенных областях с целью стимулирования иностранного инвестирования. Даже на уровне муниципалитета работа должна быть направлена на привлечение и максимальное стимулирование иностранного инвестирования, способного привнести значительные финансовые потоки, благотворно влияющие на экономику государства в целом. Результатом успешной инвестиционной политики стало привлечение \$163 млрд [8] из-за рубежа в 2020 г. и первое место в рейтинге стран по количеству привлеченных иностранных инвестиций, что позволило Китаю обогнать США на \$29 млрд. В свою очередь, доля привлечения иностранных инвестиций в России за этот же год ничтожно мала в сравнении с показателями стран-лидеров, что бесспорно свидетельствует о крайней необходимости заимствования нашим государством положительного иностранного опыта, внедрение которого будет способствовать скорейшей реализации намеченных целей и задач в инновационных сферах, в том числе в области биотехнологий и искусственного интеллекта.

Согласно речи В.В. Путина на совещании, посвященном вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта: «Это действительно одно из ключевых направлений технологического развития, которые определяют и будут определять будущее всего мира...» [9], а согласно Национальной Стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.: «использование технологий искусственного интеллекта в социальной сфере способствует созданию условий для обеспечения уровня жизни населения, в том числе для повышения качества услуг в сфере здравоохранения (включая профилактические обследования, диагностику, основанную на анализе изображений, прогнозирование возникновения и развития заболеваний, подбор оптимальных дозировок лекарственных препаратов, сокращение угроз пандемий, автоматизацию и точность хирургических вмешательств)», а для выполнения поставленных в стратегии задач необходимо «...обеспечить создание стимулов для привлечения частных инвестиций...» [10, ст. 22, 24]. Реализация поставленных задач представляется стратегически необходимой, т.к. от количества финансовых потоков, инвестированных в проекты, напрямую зависят внутренние экономические процессы государства. Как показывает практика, увеличение объема инвестиций всегда положительно сказывается на экономическом развитии и росте.

---

### Список литературы:

1. Официальный сайт МБРР-МАР. IFC. «Поддержка стран в период беспрецедентных испытаний» // Всемирный Банк. Годовой отчет 2020. URL: file:///C:/Users/Админ/Downloads/211619RU.pdf (дата обращения: 29.01.2021).
  2. Саркисов, Р. Биотехнологии – это новые IT. URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5f902fd9a79473912b6fb30> (дата обращения: 29.01.2021).
  3. Брыткова, А. Как заработать на фармрынке: акции 12 компаний и 2 фондов. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/414203-kak-zarabotat-narastushchem-farmrynke-akcii-12-kompaniy-i-dvuh-fondov-v> (дата обращения: 29.01.2021).
  4. ГБУ «Агентство инноваций города Москвы». URL: [https://innoagency.ru/files/AI\\_in\\_Healthcare\\_AIM\\_2020.pdf](https://innoagency.ru/files/AI_in_Healthcare_AIM_2020.pdf) (дата обращения: 29.01.2021).
  5. Носаченко, А. Lamborghini начала выпускать имитаторы легких. URL: <https://motor.ru/news/lamborghini-breathing-15-04-2020.htm> (дата обращения: 29.01.2021).
  6. Сколько заработал Китай на продаже масок и аппаратов ИВЛ в 2020 году. URL: <https://pan.ru/obshhestvo/skolko-zarabotal-kitaj/> (дата обращения: 29.01.2021).
  7. IT-гигант Baidu намерен привлечь \$2 млрд для своего биотехнологического стартапа». URL: <https://www.rvc.ru/press-service/media-review/venture/157798/> (дата обращения: 29.01.2021).
  8. Tadviser. Государство, бизнес. IT. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 02.02.2021).
  9. Президент России. Сопровождение по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60630> (дата обращения: 29.01.2021).
  10. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»): указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_335184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335184/) (дата обращения: 29.01.2021).
-

---

**Т. В. Ерохина,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой трудового  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**T. V. Erokhina,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Labor Law  
of the Saratov State Law Academy

**Н. И. Махонько,**  
доктор медицинских наук, профессор  
кафедры земельного и экологического  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**N. I. Makhonko,**  
Doctor of Medical Sciences,  
Professor of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy

**Е. А. Тарасова,**  
старший преподаватель кафедры  
земельного и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. A. Tarasova,**  
Senior Lecturer of the Department  
of Land and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
nmakhonko@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-169-174

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ МЕДИЦИНСКИХ ОСМОТРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** прохождение обязательных медицинских осмотров осуществляется в целях правового обеспечения охраны здоровья населения Российской Федерации, профилактики инфекционных заболеваний на всей территории страны. Отмечаются цели и задачи медицинских осмотров. В статье особое внимание уделено задачам правового регулирования проведения различных видов медицинских осмотров в Российской Федерации. Анализируются установленные законодателем сроки и регламенты предварительного и периодического осмотров в зависимости от типов вредных и опасных условий труда в различных секторах экономики и дифференциации видов производственной деятельности работников. Проводится обзор правовых полномочий врачебных комиссий, выполняющих обязательные медицинские осмотры. Характеризуются обязанности данных комиссий: формирование списков врачей-специалистов; учет производственного профиля организации, направляющей своих работников на периодический осмотр; определение видов и объемов необходимых медицинских исследований. Отмечаются отдельные случаи возникновения сложностей при подведении итогов обязательных медицинских осмотров в части профессиональной непригодности работника. Зачастую эти случаи связаны с выявлением у работника профессионального заболевания и его направлением на дополнительное медицинское обследование. Работодатель в обязательном порядке и своевременно информируется о предварительном диагнозе его сотрудника. К правовым последствиям периодических осмотров относится рекомендация конкретному работнику по профилактике его профессионального заболевания. Работодатель, используя результаты периодического медицинского осмотра, обязан объективно установить предрасположенность работника к конкретной группе риска в перечне профессиональных заболеваний.

Правовое регулирование порядка проведения  
медицинских осмотров в Российской Федерации

169

Т. В. Ерохина,  
Н. И. Махонько,  
Е. А. Тарасова

---

**Ключевые слова:** правовое регулирование медицинских осмотров, регламент и порядок проведения обязательных медицинских осмотров, правовой статус врачебных комиссий, профессиональные заболевания.

## Legal regulation of the procedure for conducting medical examinations in the Russian Federation

**Abstract:** mandatory medical examinations are carried out in order to ensure the legal protection of the health of the population of the Russian Federation, the prevention and prevention of the occurrence (spread) of infectious diseases throughout the country. The goals and objectives of medical examinations are noted. The article pays special attention to the problems of legal regulation of various types of medical examinations in the Russian Federation. The author analyzes the terms and regulations of preliminary and periodic inspections established by the legislator, depending on the types of harmful and dangerous working conditions in different sectors of the economy and the differentiation of the types of industrial activities of employees. The review of the legal powers of medical commissions that conduct mandatory medical examinations is carried out. The responsibilities of these commissions are described: formation of lists of medical specialists; accounting of the production profile of the organization that sends its employees for periodic inspection; determination of the types and volumes of necessary medical research. There are some cases of difficulties in summing up the results of mandatory medical examinations in terms of the professional unfitness of the employee. Often, these cases are associated with the identification of an employee with an occupational disease and his referral for additional medical examination. The employer must be informed in a timely manner about the preliminary diagnosis of his employee. The legal consequences of periodic examinations include a recommendation to a specific employee to prevent his or her occupational disease. The employer, using the results of a periodic medical examination, is obliged to objectively establish the predisposition of the employee to a specific risk group in the list of occupational diseases.

**Keywords:** legal regulation of medical examinations, regulations and procedure for mandatory medical examinations, legal status of medical commissions, occupational diseases.

Законодательство Российской Федерации обуславливает реализацию новейших методов медицинского обслуживания трудоспособного населения на территории всей страны и в различных сегментах экономики. В целях обеспечения предоставления качественной, доступной первичной и специализированной медицинской помощи в настоящее время внесены существенные изменения в порядок и методику проведения медицинских осмотров отдельных категорий работников. Предварительные и периодические медосмотры являются основной составляющей в деле медицинской профилактики профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве из-за контактов работников с вредными веществами, участия в напряженных технологических процессах и опасного физического воздействия.

Так, в 2021 г. утвержден новый порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников [1]. Он имеет два направления:

- обязательный предварительный медицинский осмотр в случаях поступления на работу;
- периодический медицинский осмотр работников, уже занятых на работах с вредными и опасными условиями труда [2].

К последним законодатель относит следующие виды работ: подземные; связанные с движением транспорта; общественное питание; торговля; медицинская деятельность; педагогическая деятельность и ряд других [3]. Прохождение медицинских осмотров осуществляется в целях обеспечения охраны здоровья населения Российской Федерации, профилактики инфекционных заболеваний на всей территории страны.

Указанные виды осмотров выполняются медицинскими учреждениями, имеющими специальную лицензию, независимо от их организационно-правовой формы. Следует отметить, что периодический осмотр имеют право проводить мобильные медицинские бригады, в составе которых находятся врачи узкого профиля, оснащенные диагностической аппаратурой. Предварительный либо периодический осмотр осуществляется постоянно действующей врачебной комиссией. При этом законодатель особые требования предъявляет к ее кадровому составу. Врачебная комиссия возглавляется врачом-профпатологом, в подчинении которого находятся врачи-специалисты, прошедшие программу повышения квалификации по специальности «профпатология» [4]. К специальным полномочиям врачебных комиссий относится право запрашивать оперативную информацию о состоянии здоровья работника или гражданина, поступающего на работу, используя данные современных медицинских информационных систем.

По регламенту прохождения предварительного осмотра граждан, являющийся соискателем определенной должности, обязан предъявить врачебной комиссии пакет документов установленного образца:

- целевое направление на прохождение предварительного медицинского осмотра;
- паспорт гражданина Российской Федерации либо другой документ, принимаемый в целях удостоверения личности;
- справку от специализированной медицинской комиссии, в случае необходимости прохождения обязательных наркологического и психиатрического освидетельствований;

- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, подтвержденное регистрацией в системе персонифицированного учета (в форме электронного документа либо на бумажном носителе);
- полис обязательного (добровольного) медицинского страхования [5].

Гражданин, поступающий на работу и прошедший предварительный медицинский осмотр, получает медицинскую карту, содержащую:

- заключения отдельных врачей-специалистов;
- результаты лабораторных и иных функциональных исследований;
- общее заключение по результатам предварительного осмотра.

В соответствии с Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 5 мая 2016 г. № 282н «Об утверждении Порядка проведения экспертизы профессиональной пригодности и формы медицинского заключения о пригодности или непригодности к выполнению отдельных видов работ» потенциальному работодателю поступают сведения о выдаче справки в части профессиональной пригодности.

Медицинское учреждение обязано оформить заключение в трех экземплярах и передать следующим адресатам:

- гражданину, претендующему на определенную работу (в течение пяти рабочих дней);
- медицинской организации, которая осуществляла предварительный осмотр в целях приобщения к медицинской карте;
- потенциальному работодателю.

Особое внимание следует уделить порядку проведения периодических медицинских осмотров в Российской Федерации. Сроки и регламент указанного вида осмотров регулируются законодателем в зависимости от типов вредных и опасных условий труда в различных секторах экономики и дифференциации видов производственной деятельности [6].

При формировании списка работников, которые обязаны проходить периодические осмотры, учитываются следующие признаки:

- профессия либо должность в соответствии со штатным расписанием организации;
- тяжесть и напряженность труда;
- воздействие вредных факторов производства;
- специальная оценка условий труда.

Медицинскому учреждению по согласованию с работодателем надлежит в течение 10 рабочих дней разработать календарный план проведения периодического осмотра сотрудников соответствующей



---

организации. Работодатель обязан провести процедуру ознакомления работников с согласованным календарным планом.

На врачебную комиссию возлагается обязанность сформировать список врачей-специалистов с учетом производственного профиля организации, направляющей своих работников на периодический осмотр, и определить виды и объемы необходимых медицинских исследований. При этом особое внимание уделяется сотрудникам возрастной категории до 21 года, которые задействованы на работах, входящих в перечень вредных либо опасных условий труда.

В отдельных случаях возникают сложности при подведении итогов как результатов осмотра, так и установления вариантов профпригодности работника. Зачастую это связано с выявленным у него заболеванием. В этой ситуации работник направляется на дополнительное медицинское обследование, а работодатель информируется о предварительном диагнозе его сотрудника.

В отличие от регламента оформления результатов предварительного медицинского осмотра, заключение по периодическому осмотру передается пяти адресатам:

- работнику (в течение пяти рабочих дней);
- медицинской организации, проводившей периодический осмотр (в целях оформления медицинской карты);
- работодателю (в отдел кадров хозяйствующего субъекта);
- медицинской организации, обслуживающей конкретное лицо по месту жительства, либо в ведомственную медицинскую часть;
- Фонду социального страхования (с письменного согласия работника).

Результатом периодического осмотра является рекомендация конкретному работнику по профилактике профессиональных заболеваний. При необходимости он направляется на дальнейшее наблюдение, лечение и реабилитацию в медицинское учреждение соответствующего профиля на основании имеющихся медицинских показаний [7].

Работодатель, используя результаты периодического медицинского осмотра, может объективно установить предрасположенность работника к конкретной группе риска в перечне профессиональных заболеваний.

Таким образом, предварительные и периодические медицинские осмотры представляют собой основу выявления на ранних стадиях различных профессиональных заболеваний. Только здоровый работник может обеспечить качественное и безопасное выполнение своих обязанностей. Наиболее актуальной проблемой является сохранение здоровья сотрудников на потенциально опасных предприятиях, пред-

---

ставляющих угрозу (в случае аварии) не только для работников, но и для населения прилежащих территорий. Поэтому обеспечение медицинской профилактики профессиональных заболеваний в значительной степени гарантируется совершенствованием нормативно-правовой базы в целях правового регулирования организации и проведения обязательных медицинских осмотров.

### Список литературы:

1. Об утверждении Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников, предусмотренных частью четвертой статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации, перечня медицинских противопоказаний к осуществлению работ с вредными и (или) опасными производственными факторами, а также работам, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры : приказ Минздрава России от 28 января 2021 г. № 29н // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 29.01.2021).

2. Тяпухин, С.В. Когда медосмотры обязательны? / С.В. Тяпухин // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. – 2018. – № 2. – С. 69–72.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

4. Махонько, М.Н. Деятельность врача-профпатолога в условиях нового законодательства / М.Н. Махонько, Н.В. Шкробова, Н.И. Махонько, З.С. Гамидова и др. // Modern Science. – 2020. – № 2 – 1. – С. 213–219.

5. Жукова, А. Медосмотр: как все на практике / А. Жукова // Трудовое право. – 2018. – № 12. – С. 39–45.

6. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

7. Мухина, М.С. Налоговые аспекты проведения медосмотров и вакцинации / М.С. Мухина // Финансовые и бухгалтерские консультации: электронный журнал. – 2016. – № 11. – С. 24–31.

---

**Е.С. Лапин,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. S. Lapin,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor Department  
of Criminalistics Saratov State  
Law Academy  
k\_kriminal@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-175-180

## **ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ РАБОТЕ С ЦИФРОВЫМИ СЛЕДАМИ В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**Аннотация:** настоящая статья нацелена на то, чтобы рассмотреть отдельные актуальные вопросы нормативного правового и криминалистического характера работы с цифровыми следами при раскрытии и расследовании преступлений. Автор предлагает уточнение касательно редакции нормы о хранении цифровых следов на электронных носителях информации. Раскрывается тактико-криминалистический мотив необходимости привлечения специалиста при работе с цифровыми следами. Рассматривается дискуссионный вопрос о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности в виде электронных носителей информации с зафиксированными на них цифровыми следами и приобщении их в качестве вещественных доказательств к материалам уголовных дел.

**Ключевые слова:** уголовный процесс, цифровые следы, изъятие электронных носителей информации, копирование данных с электронного носителя информации, сохранность цифровых следов, использование специальных знаний, результаты оперативно-розыскной деятельности.

### **Questions arising when dealing with digital traces in the course of crime investigation**

**Abstract:** this article aims to consider certain topical issues of the normative legal and forensic nature of working with digital traces in the disclosure and investigation of crimes. The author proposes a clarification regarding the revision of the norm on the storage of digital traces on electronic media. The tactical and forensic motive of the need to attract a specialist when working with digital traces is revealed. A discussion issue is being considered on the presentation of the results of operational-search activities in the form of electronic information carriers with digital traces recorded on them and their inclusion as material evidence in criminal cases.

**Keywords:** criminal procedure, digital traces, seizure of electronic media, copying data from an electronic storage medium, preservation of digital traces, use of specialized knowledge, results of operational-search activities.

Работе с цифровыми следами – криминалистически значимыми сведениями (информацией, данными), содержащими-

---

ся на электронных носителях информации, – в уголовно-процессуальном законе с 8 января 2019 г. отведена отдельная норма – статья 164.1 УПК РФ. В ней законодатель, определив исключительные случаи, при которых допускается изъятие электронных носителей информации, установил порядок их изъятия и копирования информации, содержащейся на них.

Если в ходе следственного действия имело место копирование данных с изымаемого электронного носителя информации, то существенным нарушением требований ч. 3 ст. 164.1 УПК РФ будет являться отсутствие указания в протоколе этого следственного действия следующих сведений:

- а) какие технические средства были использованы для копирования информации и в каком порядке;
- б) названия электронных носителей информации, к которым данные технические средства применялись;
- в) результаты копирования информации.

Существенным нарушением положений указанной нормы станет и отсутствие в качестве приложения к протоколу следственного действия самого электронного носителя информации, на который в ходе этого следственного действия и были скопированы данные, – в пригодной, с пояснительной надписью, опечатанной и подписанной понятными и следователем (дознавателем) упаковке.

Очень важно, чтобы изъятый электронный носитель информации и содержащиеся на нем цифровые следы как вещественное доказательство – приложение к протоколу данного следственного действия – сохранялись при материалах уголовного дела без какой-либо порчи или утраты вследствие воздействия окружающей среды. К примеру, все виды электронных носителей информации чувствительны к перепадам влажности и температуры. Данные следы должны сохраняться в первоначальном виде, т.е. оставаться аутентичными при каждом воспроизведении (просмотре), а также не могут быть заменены другими. Полагаем в этой связи необходимым изложить подп. «а» п. 5 ч. 2 ст. 82 УПК РФ в следующей редакции: «Изъятый электронный носитель информации или иной электронный носитель информации, на который следователем скопирована электронно-цифровая (компьютерная) информация, хранится в опечатанном виде в условиях, исключающих возможность ознакомления посторонних лиц с находящейся на нем информацией и обеспечивающих физическую сохранность, техническую пригодность и аутентичность для повторных просмотров данной электронно-цифровой информации».

---

---

При производстве следственных действий электронные носители информации в силу ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ должны изыматься только с участием специалиста. Обязанность по обеспечению его участия во всех случаях изъятия электронных носителей информации в ходе производства следственных действий и безальтернативному возложению названной обязанности на должностное лицо, которому поручено проведение следственных действий, связанных с изъятием указанных носителей, лежит на следователе.

В ходе изучения уголовных дел на предмет следования приведенному порядку часто встречалось указание стороны защиты на факт незаконного отказа следователя и должностного лица, действующего по его поручению, от исполнения императивного предписания ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ. Невыполнение нормативного правового неременного обеспечения участия специалиста при изъятии электронных носителей информации обосновывалось тем, что изъятие отдельных таких носителей доступно любому следователю (дознавателю) и оперативному работнику, а потому не требует привлечения специалиста, обладающего знаниями в области цифровой техники. Между тем такое применение ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ не соответствует тексту закона, вводит в него непредусмотренные исключения.

О том, что при изъятии электронных носителей информации в ходе следственных действий, а равно при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий нужно непременно привлекать специалиста – человека, обладающего особыми знаниями в определенной области, – говорит сложная, идеально-материальная природа цифровых следов [1, с. 88–89], а также практика раскрытия и расследования преступлений.

Так, изучение и обобщение материалов уголовных дел о неправомерном доступе к компьютерной информации на предмет получения данных о личности (характеристики) субъекта преступления позволило выявить признаки и свойства человека, которые детерминировали его криминальную деятельность. Лица, имевшие влечение к цифровой технике, обладали знаниями в области компьютерных устройств, навыками и опытом работы на них, а также знаниями в области информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, свободно ориентировались в интернете и пользовались различными интернет-ресурсами. По сути, они являлись специалистами в сфере средств телекоммуникаций, интернет-технологий, средств и методов защиты информации, основ программирования, баз и банков данных и проч.

---

---

Совершенно ясно, что к участию в расследовании неправомерного доступа к компьютерной информации следственные органы должны привлекать специалистов в таких областях, как:

- 1) сетевые технологии (вычислительные машины, комплексы, системы и сети);
- 2) программное обеспечение средств вычислительной техники и автоматизированных систем;
- 3) автоматизированная обработка информации и т. д.

Другой вопрос, связанный с участием специалиста, касается ситуации, когда электронный носитель информации не изымается – данные с него копируются на другой носитель (например, компакт-диск, флеш-карту). Является ли в таком случае участие в следственном действии специалиста неизменным? Закон не требует обязательного участия специалиста при копировании информации без изъятия электронных носителей, а потому доказательство (скопированная на носитель информация) не будет считаться полученным в ходе следственного действия с нарушением уголовно-процессуального законодательства.

Вполне очевидным представляется участие специалиста в целом ряде случаев: при допросах (как подозреваемых, обвиняемых, так и потерпевших, свидетелей), проведении очных ставок, когда указанные лица при даче показаний озвучивают мысли, приводимые в доказательство относительно применения ими тех или иных операций при работе на компьютере, смартфоне и т. д. Изученная судебно-следственная практика показывает, что часто и сами допрашиваемые, описывая свою версию относительно работы телефона, электронного накопителя в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и т. п., просили вызвать специалиста, который дал бы объективные объяснения их доводам и опроверг бы выводы следователя или наоборот. Таким образом, участие в указанных случаях специалиста может дать необходимые разъяснения доводам допрашиваемого и соображениям по ним следователя (дознателя), помочь тем самым преодолеть конфликтную ситуацию допроса из-за ошибочного, неполного понимания.

Содержащиеся на электронных носителях информации цифровые следы (информация, сведения, фактические данные) могут поступить в орган предварительного расследования от оперативно-розыскного органа согласно регламенту, предусмотренному межведомственной инструкцией от 27 сентября 2013 г. о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд [2]. Чаще всего эти следы выявляют и фик-

---

---

сируют при проведении таких оперативно-розыскных мероприятий, как сбор образцов для сравнительного исследования, наблюдение, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации, прослушивание телефонных и иных переговоров.

Профессор А.Н. Соколов отмечает, что «в уголовно-процессуальном законодательстве России не регламентирована процедура процессуального закрепления результатов оперативно-розыскной деятельности, которая позволила бы решить вопрос об их достоверности и допустимости в качестве доказательств, а также порядок передачи следователю, прокурору и в суд» [3, с. 45]. Нет никакой надобности в предусматривании уголовно-процессуальным законом специальной нормы о порядке легализации материалов, полученных в сфере оперативно-розыскной деятельности, а тем более норм о порядке передачи таких материалов, поскольку этот порядок уже более двух десятилетий прописан в открытых межведомственных инструкциях органов, полномочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и полностью относится к ее правовым основам, а никак не к уголовно-процессуальному законодательству.

Что же касается того, как следователю (дознавателю) решать вопрос о придании результатам оперативно-розыскной деятельности статуса доказательства по уголовному делу, то разъяснение дано в статье 86 УПК РФ. Приобщение к материалам уголовного дела конкретно электронных носителей информации производится путем:

- 1) их осмотра и копирования содержащейся на них информации;
- 2) допроса оперативных сотрудников в качестве свидетелей об обстоятельствах их изъятия (получения);
- 3) вынесения постановления о признании и приобщении к уголовному делу вещественных доказательств.

Здесь важно подчеркнуть, что в ходе допроса должны быть самым тщательным образом выяснены основания для осуществления оперативно-розыскных мероприятий и условия их проведения, в результате которых была получена данная электронно-цифровая информация на представленных электронных носителях. Только строгое соблюдение требований оперативно-розыскного законодательства является основой для того, чтобы цифровые следы, изъятые в результате оперативно-розыскных действий, а затем приобщенные следователем в качестве вещественных доказательств к материалам дела, стали допустимыми доказательствами.

---



### Список литературы:

1. Лапин, Е. С. Философия криминалистики: учеб. пособие для вузов / Е. С. Лапин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 166 с.
2. Приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.
3. Соколов, А. Н. Устранить дублиаж следователем результатов работы розыска при расследовании возбужденного уголовного дела / А. Н. Соколов // Вестник криминалистики. – 2012. – Вып. 2 (42).

**М. А. Акимова,**

*кандидат юридических наук, судья  
Двенадцатого арбитражного  
апелляционного суда, доцент кафедры  
международного права Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**В. А. Леус,**

*кандидат исторических наук, доцент  
кафедры международного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**M. A. Akimova,**

*Candidate of Legal Sciences,  
Judge of the Twelfth Arbitration  
Appeal Court, Associate Professor  
of the International Law Department  
of the Saratov State Law Academy*

**V. A. Leus,**

*Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor of the International  
Law Department of the Saratov State  
Law Academy  
Leus1983@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-180-192

### ИСТОКИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РИМСКОМ ПРАВЕ

**Аннотация:** исследование посвящено отраслевым аспектам римского права. Авторы пытаются преодолеть дефицит источниковой базы для исследований возникновения и развития конкурентного права, рассматривая римское право как исходный материал для понимания современных отраслевых конструкций актуального законодательства о конкуренции. В целях раскрытия истоков антимонопольного регулирования в римском праве применяются методы: индукции, дедукции, анализа и синтеза, системный и функциональный, формально-юридический. Большая часть работы представляет собой историко-правовое и сравнительно-правовое осмысление заявленной темы. Исходя из анализа текстов источников римского права с историко-правовой точки зрения в статье ставится дискуссионный вопрос о наличии

---

антимонопольного регулирования в Древнем Риме и влиянии древнеримской правовой традиции на дальнейшее развитие конкурентного права. Исследование оригинальных источников и их переводов позволило обнаружить зачатки идей, лежащих в основе современного конкурентного права. Авторы приходят к выводу, что римское частное право предусматривало ответственность за злоупотребление рыночной властью и иные меры негативного воздействия на недобросовестно конкурирующих лиц.

**Ключевые слова:** антимонопольное регулирование, *aequumpretium*, антиконкурентное соглашение, демпинг, римское право.

## The Origins of Antitrust Regulation in Roman Law

**Abstract:** the study is devoted to the branch aspects of Roman law. The authors try to overcome the lack of a source base for research on the origin and development of competition law, considering Roman law as the basis for understanding modern institutes of competition law. The authors used following methods: induction, deduction, analysis and synthesis, systematic, functional and technical methods. The main part of the work is represented by the historical-legal and comparative-legal understanding of the stated topic. Based on the analysis of the texts of the sources of Roman law from the historical and legal point of view, the author's raise a question about the existence of antitrust regulation in Ancient Rome and the influence of the ancient Roman legal tradition on the further development of competition law. The study of the original sources and their translations allowed us to discover the begining of the ideas of the modern competition law. The authors conclude that Roman private law provided for liability for misuse of market power and other measures of negative impact on unfair competitors.

**Keywords:** antitrust regulation, *aequumpretium*, anti-competitive agreement, dumping, Roman law.

Для правильного понимания сущности правовых явлений, составляющих конкурентное право, а также для решения проблем его дальнейшего становления необходимо максимально адекватное представление об этапе зарождения и продолжительности его эволюции. Основное препятствие для полноценного научного осмысления указанных вопросов видится нам в скудности и относительной труднодоступности источников римского права для узкоспециализированных юристов-отраслевиков. Подтверждением тому служит использование ими в большинстве случаев ограниченного числа фрагментов древнеримских законов в неудовлетворительном переводе, более похожем на пересказ, некоторые из которых вообще приводятся со ссылкой на англоязычные источники, т.е. в переводе не с латыни, а с английского перевода латыни [1]. Полагаем, что неоднократный перевод текста на разные языки повышает риски утраты не только его правового смысла, но и всякого смысла вообще. Для преодоления дефицита источников римского права в ближайшей перспективе планируем собрать фрагменты в соответствии с обозначенной

---

тематикой, выполнить новые переводы отдельных текстов ввиду отсутствия удовлетворяющих нас переводов и таким образом сделать их доступными для полноценного научного осмысления специалистов в области конкурентного права.

Вопрос о том, возможно ли в текстах римских источников найти зачатки антимонопольного регулирования, остается дискуссионным. Однако те, кто видит схожесть и преемственность между такими институтами, как современная и римская ипотека или цессия, кто находит сходство колоната с крепостным правом и суда древних римлян с судом присяжных, должны согласиться с нами, что это возможно, поскольку указанное утверждение требует ничуть не больших допущений, чем проведение аналогии между римской *persona* и современным понятием «индивидуум» или, скажем, признание существования у римлян правового регулирования юридических лиц в отсутствие самого понятия о них. Вместе с тем нельзя не признать, что такой взгляд на допустимость проведения пусть и с изрядной долей условности перечисленных параллелей вполне устоялся, считается приемлемым и не вызывает бурных протестов. Полагаем, что, заявляя о наличии в римском праве в зачаточной форме механизмов защиты конкуренции, мы остаемся в рамках допустимого в уже принятом понимании.

Сегодня наше государство в сфере экономической политики и антимонопольного регулирования ставит перед собой такие цели и задачи, как повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента, повышения качества и снижения цен, обеспечение всем равного доступа к товарам и услугам монополистов, необходимым для ведения хозяйственной деятельности, обеспечение роста и развития экономики, снижение социальной напряженности и гарантии национальной безопасности [2].

Анализ источников римского права позволяет заключить, что оно содержало нормы, направленные на достижение аналогичных целей.

Пока нам не удалось найти в источниках фрагменты, прямо провозглашающие конкуренцию самостоятельной ценностью или принципом. Это может объясняться отчасти специфическим отношением римских юристов к определениям вообще, а также их пониманием и широким применением принципа справедливости. Конкуренция могла рассматриваться ими в качестве частного случая справедливости. Вероятно, так оно и было, поскольку и в настоящее время значение конкуренции видят в справедливом распределении благ.

Отсутствие определения понятия конкуренции не стоит расценивать как показатель, характеризующий уровень развитости представлений римлян в данной сфере права, поскольку, скорее всего, они

---

---

избегали определений. *Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti possit.* – Всякое определение в гражданском праве опасно, поскольку нет ничего такого, что не могло бы быть впоследствии опровергнуто (D. 50.17.202). Кроме того, и в актуальном законодательстве многих зарубежных стран юридическое определение этого явления на сегодняшний день тоже отсутствует, что препятствует реализации ими государственной политики по поддержке, защите и развитию конкуренции.

Стоит отметить, что в России легальное определение конкуренции закреплено в п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке [3].

Судя по дошедшим до нас источникам, Риму были известны монополии. Четкое представление о последних сложилось еще раньше, до римской эпохи, и было усвоено римским правом. Имеется достаточное количество текстов, на наш взгляд, свидетельствующих о вполне зрелом взгляде римских юристов на монополии и их негативное влияние на конкуренцию. Римляне уже осознавали, что монополии способны в значительной степени понизить общественное благосостояние. И в Древнем Риме государство с целью сбалансировать частный и публичный интерес ограничивало правовыми методами деятельность субъектов, стремящихся монополизировать рынок, создать искусственный дефицит и диктовать цены. Римляне также имели представление о недобросовестной конкуренции и преследовали за нее.

В подобных манипуляциях рынком римляне видели угрозу в том числе политической стабильности, т.к. они могли стать причиной социальной напряженности в обществе, и использовали достаточно широкий спектр мер с целью противодействия злоупотреблениям рыночной властью и пресечения недобросовестной конкуренции.

Почти на всем протяжении римской истории многие граждане Рима получали для пропитания некоторое количество хлеба бесплатно или по цене ниже рыночной. Самый известный закон Гая Гракха 123 г. до н.э. (*lex Sempronia frumentaria* – Liv. Per. 60) давал право каждому гражданину на покупку ежемесячно из общественных запасов 5 модиев пшеницы (примерно 50 кг) по цене  $6 \frac{1}{3}$  асса каждый, что было в два раза дешевле рыночной цены. Закупка, доставка и хранение нужного количества хлеба в Риме называлось *annona publica*. И на начальных

этапах развития Рима такие подряды в общественных интересах выполняли частные лица – *publicani* (публиканы, или откупщики). Такие меры, несомненно, служили сдерживающим фактором для роста цен и препятствием на пути манипулирования ими.

Так, по сообщению римского историка Тита Ливия, в **212 г. до н.э.** вскрылись злоупотребления откупщиков, которые, имитируя кораблекрушения, умышленно обременяли общество несуществующим долгом.

**Liv. 25.3.10.** *Hi [sc. publicani], quia publicum periculum erat a vi tempestatis in iis quae portarentur ad exercitus et ementiti erant falsa naufragia et ea ipsa quae vera renuntiaverant fraude ipsorum facta erant, non casu.*

**25.3.11.** *In veteres quassasque naves paucis et parvi pretii rebus impositis, cum mersissent eas in alto exceptis in praeparatas scaphas nautis, multiplices fuisse merces ementiebantur.*

В древности среди торговцев обычной практикой была скупка большого количества продовольствия, для того чтобы позднее, создав искусственный дефицит, значительно завянуть на него цены. И в источниках есть немало свидетельств тому, что с этим явлением римляне пытались бороться.

Тот же Ливий сообщает, что еще в **189 г. до н.э.** за подобные деяния хлеботорговцев наказывали денежными штрафами, хотя сам текст соответствующего закона не сохранился.

**Liv. 38.35.5.** *Et duodecim clipea aurata ab aedilibus curulibus P. Claudio Pulchro et Ser. Sulpicio Galba sunt posita ex pecunia, qua frumentarios ob annonam compressam damnarunt.*

**Ливий. 25.3.10.** Эти люди [*откупщики*], поскольку гибель груза, отправленного войску и затонувшего в бурю, ложилась долгом на государство, выдумывали кораблекрушения, которых не было; даже действительные, о которых они докладывали, были подстроены, а не случайными.

**25.3.11.** Старые разбитые суда нагружали малым количеством дешевого товара, выводили эти суда в открытое море, моряков пересаживали в приготовленные заранее лодки, топили суда и лживо заявляли о множестве погибших товаров.

*Перевод М.Е. Сергеевко*

**Ливий. 38.35.5.** На деньги, взысканные с хлеботорговцев, осужденных за утайку запасов зерна, курульные эдилы Публий Клавдий Пульхр и Сервий Сульпиций Гальба поставили двенадцать позолоченных щитов.

*Перевод А.И. Солопова*

Известно, что ценами на хлеб манипулировали не только с целью обогащения, но и по политическим мотивам (особенно в период Поздней Республики). Например, Цицерон описывает ситуацию **середины I в. до н.э.**, в которой он сам оказался обвиненным своими политическими оппонентами в недостатке хлеба в Риме.

**Cic. De domo suo. 11.** Frumentum provinciae frumentariae partim non habebant, partim in alias terras, credo, propter avaritiam venditorum miserant, partim, quo gratius esset tum cum in ipsa fame subvenissent, custodiis suis clausum continebant, ut subito novum mitterent. Res erat non in opinione dubia, sed in praesenti atque ante oculos proposito periculo, neque id coniectura prospiciebamus, sed iam experti videbamus. Nam cum ingravesceret annona, ut iam plane inopia ac fames non caritas timeretur, concursus est ad templum Concordiae factus...

**14.** ... quem annonam praestare oportere dicebant? nonne me? Quid? operarum illa concursatio nocturna non a te ipso instituta me frumentum flagitabat? quasi vero ego aut rei frumentariae praefuissem, aut compressum aliquod frumentum tenerem, aut in isto genere omnino quicquam aut curatione aut potestate valuissem. Sed homo ad caedem imminens meum nomen operis ediderat, imperitis iniecerat...

**Цицерон. Речь о своем доме. 11.** Хлебобродные провинции (Сицилия и Азия) отчасти не имели хлеба, отчасти отправили его в другие страны (пожалуй, вследствие алчности поставщиков), отчасти (рассчитывая заслужить большую благодарность, если придут на помощь во время голода) держали хлеб под замком и под охраной, чтобы прислать его накануне нового урожая. Это были не слухи, а подлинная и явная опасность, и ее возможность не на основании догадок предвидели, а видели ее уже воочию, на деле. И вот тогда, когда началось повышение цен на хлеб, так что уже появилась угроза явного недостатка хлеба и голода, а не только вздорожания хлеба, народ сбежался к храму Согласия...

**14.** ... кто должен был, по их словам, заботиться о доставке хлеба? Не я ли? А разве эти шайки, собиравшиеся по ночам, подстрекаемые тобой самим, не требовали хлеба от меня? Словно именно я ведал продовольственным делом, или держал у себя какое-то количество припрятанного хлеба, или вообще имел какое-нибудь значение в этом деле, заведовал им или обладал какими-то полномочиями! Но человек, жаждавший рзни, сообщил своим наймитам мое имя, бросил его неискушенным людям...

**Cic. *Epist. ad Att.* 4.1.6.** ...cum esset annonae summa caritas et homines ad theatrum primo, deinde ad senatum concurrissent, impulsu Clodi mea opera frumenti inopiam esse clamarent, cum per eos dies senatus de annona haberetur et ad eius procuracionem sermone non solum plebis verum etiam bonorum Pompeius vocaretur idque ipse cuperet multitudineque a me nominatim ut id decernerem postulare, feci et accurate sententiam dixi.

**Цицерон. *Письма к Аттику*. 4.1.6.** ...когда в связи с чрезвычайной дороговизной хлеба люди собрались сначала перед театром, а затем перед сенатом и, по наущению Клодия, стали кричать, что недостаток хлеба вызван мной, когда в течение тех дней сенат совещался о снабжении хлебом и для обеспечения им не только голоса простого народа, но также голоса порядочных людей призывали Помпея, и он сам этого желал, а толпа требовала, чтобы именно я предложил такое решение, – я сделал это и тщательно высказал свое мнение.

*Перевод В. О. Горенштейна*

Самым ранним из известных нам актов римского права, направленных на борьбу с монополиями, является Юлиев закон о снабжении хлебом (*lex Iulia de annona*), принятый императором Октавианом Августом в 18 г. до н.э. Данный закон налагал большой штраф на любое лицо, искусственно увеличивавшее цену на зерно [4, s. 851–852]. Фрагменты текста этого закона собраны в 12-м титуле 48-й книги Дигестов Юстиниана.

**D. 48.12. De lege Iulia de annona.**

**48.12. О законе Юлия о снабжении хлебом.**

**48.12.1. *Marcianus 2 inst.*** Constitit inter servum et dominum iudicium, si annonam publicam fraudasse dicat dominum.

**48.12.1. *Марциан во 2-й книге «Институций».*** Устанавливался судебный процесс между рабом и господином, если раб утверждал, что господин нарушил общественное снабжение хлебом.

**48.12.2 pr. *Ulpianus 9 de off. procons.*** Lege iulia de annona poena statuitur adversus eum, qui contra annonam fecerit societatemve coierit, quo annona carior fiat.

**48.12.2 pr. *Ульпиан в 9-й книге «Об обязанностях проконсула».*** Законом Юлия о снабжении хлебом устанавливается наказание в отношении того, кто снабжению хлебом препятствует или входит в сговор с целью повысить цену на хлеб.



**48.12.2.1.** Eadem lege continetur, ne quis navem nautamve retineat aut dolo malo faciat, quo magis detineatur:

**48.12.2.2.** Et poena viginti aureorum statuitur.

**48.12.3 pr.** *Papirius 1 de const.* Imperatores antoninus et verus augusti in haec verba rescripserunt: «minime aequum est decuriones civibus suis frumentum vilius quam annona exigit vendere».

**48.12.3.1.** Item scripserunt ius non esse ordini cuiusque civitatis pretium grani quod invenitur statuere. item in haec verba rescripserunt: «etsi non solent hoc genus nuntiationis mulieres exercere, tamen quia demonstraturam te quae ad utilitatem annonae pertinent polliceris, praefectum annonae docere potes».

**48.12.2.1.** Этот же закон ограничивает, чтобы никто не задерживал ни корабль, ни судовладельца или со злым умыслом не делал того, что задержало бы их.

**48.12.2.2.** Наказание 20 золотых устанавливается.

**48.12.3 pr.** *Папирий Юст в 1-й книге «О конституциях».* Императоры Антонин и Вер Августы написали в рескрипте такие слова: «Совершенно несправедливо, что декурионы своим гражданам хлеб продают ниже рыночной цены».

**48.12.3.1.** Они же предписали, что совету [декурионов] какой-либо общины нельзя устанавливать цену полученного зерна. А также написали в рескрипте такие слова: «Хотя женщины обычно не делают заявление такого рода, все же, поскольку ты обещаешь доказать, что это имеет отношение к пользе снабжения хлебом, ты можешь известить префекта хлебного снабжения».

*Перевод М. А. Акимовой,  
В. А. Леуса*

Значение, которое придавали римляне противодействию стогорам о манипуляции ценами, столь велико, что они наделили правами инициатора преследования за данное нарушение даже рабов и женщин, в привычном для римского права понимании не способных выступать в данном качестве.

Как и в 48.12.3 в 50-й книге Дигестов приводятся фрагменты из сочинений других юристов, в которых еще раз встречается запрет декурионам устанавливать цены на хлеб в своих общинах.

**50.1.8.** *Marcian. 1 de iudic. publ.* Non debere cogi decuriones vilius praestare frumentum civibus suis, quam annona

**50.1.8.** *Марциан в 1-й книге «О публичных судах».* Божественные братья [Антонин и Вер] издали

---

exigit, divi fratres rescripserunt, et aliis quoque constitutionibus principalibus id cautum est.

**50.8.7.** *Paul. 1 sent.* Decuriones pretio viliori frumentum, quod annona temporalis est patriae suae, praestare non sunt cogendi.

рескрипт, что декурионы не должны принуждаться предоставлять хлеб своим согражданам по цене ниже рыночной; это также предусмотрено в других императорских конституциях.

**50.8.7 (5).** *Павел в 1-й книге «Сентенций».* Декурионы не должны принуждаться предоставлять хлеб по цене ниже рыночной в то время в своем отечестве.

*Перевод Л.Л. Кофанова*

Декурионы – члены местных городских советов в Римской империи. Они отвечали за исполнение государственных контрактов, религиозных ритуалов, обеспечение общественного порядка, а также должны были контролировать сбор местных налогов. В начале императорского периода многие стремились занять этот пост, но в период домината финансовая система сильно ослабела, и при невозможности собрать налоговые платежи с населения декурионам приходилось компенсировать недостаток из своего кармана.

Римский юрист III в. Ульпиан среди прочих обязанностей проконсула в провинциях перечисляет необходимость бороться со спекуляциями. Примечательно упоминание им «справедливых» цен.

**47.11.6 pr.** *Ulpianus 8 de off. procons.* Annonam adtemptare et vexare vel maxime dardanarii solent: quorum avaritiae obviam itum est tam mandatis quam constitutionibus. mandatis denique ita cavetur: «praeterea debebis custodire, ne dardanarii ullius mercis sint, ne aut ab his, qui coemptas mercis supprimunt, aut a locupletioribus, qui fructus suos aequis pretiis vendere nollent, dum minus uberes proventus exspectant, annona oneretur». poena autem in hos varie statuitur: nam plerumque, si negotiantes sunt, negotiatione eis tantum interdicitur, interdum et relegari solent, humiliores ad opus publicum dari.

**47.11.6.** *Ульпиан в 8-й книге «Об обязанностях проконсула».* Пожалуй, главным образом скупщики зерна имеют обыкновение взвинчивать цену на хлеб. [Императорские] мандаты и постановления противодействуют их алчности. В мандатах указывается буквально следующее: «Кроме того, ты должен следить, чтобы не было скупщиков какого-либо товара и чтобы не поднимали цену на продовольствие ни те, кто утаивает скупленные товары, ни богачи, не желающие продавать урожай своих [имений] по справедливым ценам, ожидая недорода». Наказания им устанавливаются

---

различные: ведь чаще всего, если [провинившиеся] – оптовые торговцы, им только запрещается заниматься торговлей; иногда бывает, что их приговаривают к высылке, а низших присуждают к каторжным работам.

Перевод А.Д. Рудокваса

Несмотря на такие строгие меры, следует признать, что монополии и недобросовестная конкуренция не исчезли: одно дело – предусмотреть наказание за противоправное деяние, и совсем другое – добиться неукоснительного соблюдения правовой нормы.

Наблюдается определенная корреляция между состоянием политической власти в Древнем Риме и степенью монополизации экономики. Можно сказать, что уровень развития и распространения монополий был обратно пропорционален усилению государственной власти.

Кризис III в. в Римской империи (235–285 гг.) характеризуется прежде всего политической нестабильностью. Так, в течение 235–268 гг. императорский престол занимали последовательно 29 человек, и только один из них умер ненасильственной смертью. Политический кризис сопровождался рядом негативных явлений в экономике, ремесле и торговле. Для покрытия все возрастающих расходов (особенно на армию) императоры прибегали к повышению налогов, пытались сократить дефицит казны за счет выпуска монет с меньшим содержанием драгоценных металлов, а также продавали монопольные права на торговлю определенными товарами частным лицам. Антимонопольные законы были практически парализованы.

С приходом к власти императора Диоклетиана (правил с 284 по 305 г.) окончился кризис III в. и началось постепенное восстановление экономики. Эдикт императора Диоклетиана о ценах продажи товаров (*Edictum de pretiis rerum venalium*), принятый в 301 г., устанавливал систему максимальных цен на целый ряд товаров и услуг (более 1 000 наименований – от корма скоту за 1 денарий до льва за 150 тысяч денариев) [5]. Текст эдикта дошел до нас во фрагментах надписей из целого ряда городов восточной части империи. Есть сомнения, что он когда-либо действовал в западной ее части.

Данным актом были введены регулирование цен на широкий спектр основных товаров и жесткие санкции за отступление от установленных цен. Нарушение эдикта каралось смертной казнью. Но даже такое кардинальное вмешательство государства в экономику не

привело к желаемому результату в виде снижения цен. В итоге и смертная казнь оказалась недостаточно эффективной, а замораживание цен привело к товарному дефициту и процветанию черного рынка. Декрет о ценах был отменен сразу после отречения Диоклетиана в 305 г.

Описанный исторический опыт позволяет сделать вывод, что расцвет монополий происходил в периоды ослабления и упадка Римского государства. С усилением Римского государства их сфера влияния, напротив, сжималась и активно регулировалась.

Пиком развития антимонопольного законодательства в Римской империи стали два постановления римских императоров, зафиксированные в Кодексе Юстиниана (4.59). В 483 г. император Зенон издает эдикт против монополий, по которому не предпринималось никаких попыток провести различие между законным и незаконным осуществлением монопольной власти. Эдикт не только отменил монопольные права тех, кому они уже были предоставлены предыдущими императорами, но и запретил предоставление императорских привилегий в будущем. Именно этот антимонопольный древнеримский закон наиболее широко известен.

При кодификации римского права Юстиниан не добавил ничего нового в нормы римского антимонопольного законодательства, лишь включил эдикт Зенона в Кодекс, а *lex Julia de annona* в Дигесты.

Примечательно, что одним из первых в Древнем Риме попал под регулирование рынок финансовых услуг. Законами XII таблиц (6.18a) было «постановлено, чтобы никто не брал процент более одной унции, тогда как до этого бралось по произволу богатых» (*ne quis unciario fenore amplius exerceret, cum antea ex libidine locupletium agigaretur*) [6]. *Fenus unciarium* – унциарный процент, т.е. 1/12 отданной суммы. Поскольку неизвестен срок для расчетов по займу, то вычислить процент невозможно. Различные исследователи предлагают варианты от 1 до 100 % годовых.

И сегодня действующее конкурентное право определяет регулирование финансовых рынков как специфичное.

Из приведенных фрагментов можно выделить действовавший в Древнем Риме набор средств для противодействия злоупотреблению рыночной властью, в первую очередь социальные гарантии гражданам со стороны государства на получение необходимого минимума пищи бесплатно или по льготным ценам.

За подобные злоупотребления также была предусмотрена ответственность. Создание искусственного дефицита с целью повышения цен наказывалось значительными штрафами. Например, указанные в *lex Julia de annona* 20 золотых равнялись 500 денариям. Примерно

---

в этот период годовое жалование легионера составляло 225 денариев, сезонного рабочего на уборке винограда нанимали за 1 денарий в день (Мф. 20:13).

Перечень мер негативного воздействия на недобросовестно конкурирующих лиц этим не исчерпывался. В приведенных фрагментах указано, что применялись и запрет на осуществление деятельности, и высылка, и даже каторжные работы.

В текстах содержится запрет не только на искусственное завышение цены, но и на демпинг, а также на установление фиксированной цены. Отдельные попытки установить жесткое государственное регулирование цен были краткосрочными и неудачными. Из указанных фрагментов напрашивается вывод, что, по мнению римлян, цена должна формироваться свободно в ходе конкуренции на рынке. «Естественным образом допускается покупать за меньшую цену то, что стоит дороже, продавать за большую цену то, что стоит дешевле, и таким образом обходить друг друга» (Дигесты. 19.2.22.3). Получится, что римляне осознавали наличие такого социально-экономического явления, как конкуренция, и защищали ее правовыми методами, а значит, признавали ее ценность.

Сегодня государственное регулирование ценообразования воспринимается как норма. Большинство стран используют механизмы регулирования процесса ценообразования для контроля над оборотом тех или иных товаров. Особое значение влияние государства на формирование цен приобретает в тех областях, где конкуренция неэффективна и невозможна, а экономическая власть монополистов представляет потенциальную опасность для конкуренции. Цена является главным инструментом конкурентной борьбы. Вместе с тем в ситуации, когда товар не может быть заменен другим товаром, цена перестает служить определяющим фактором спроса. Действующий Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» [7] рассматривает государственное регулирование цен (тарифов) в качестве основного метода регулирования монополий.

Анализ приведенных текстов источников римского права позволяет утверждать, что государство прибегало к вмешательству в ценообразование в Античности, используя в том числе до известной степени аналогичные современным механизмы регулирования. Конкуренция уже тогда осознавалась как самостоятельная ценность, подлежащая государственной защите. Полагаем, что римляне просто не называли конкуренцией тот публичный интерес, который защищали по факту правовыми методами. Принимаемые для контроля за ценами меры были социально ориентированными и преследовали цель не допустить

---

народных волнений, что четко прослеживается в приведенных нами фрагментах источников.

Таким образом, римское право содержит нормы, направленные на демонополизацию, на ограничение монополистической деятельности, на пресечение недобросовестной конкуренции, которые сегодня сторонники выделения конкурентного права в качестве отдельной отрасли относят к антимонопольному законодательству. Идея защиты конкуренции, как и многие другие основополагающие для права идеи, возникшая в Античности, позднее приобретала новое актуальное звучание в различных исторических условиях на разных территориях.

### Список литературы:

1. Жидков, О. А. Античные и средневековые предтечи антимонопольного законодательства / О. А. Жидков // Вестник Междунар. ун-та. – М.: Изд-во Междунар. ун-та, 1996. – Вып. 1. – С. 47–52.

2. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции : указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 52, ч. 1, ст. 8111.

3. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434.

4. Mommsen, Th. Roemisches Strafrecht / Th. Mommsen. – Leipzig, 1899.

5. Lauffer, S. Diokletians Preisedikt / S. Lauffer. – Berlin, 1971.

6. Акимова, М. А. Хрестоматия по римскому праву : учеб. пособие / М. А. Акимова, И. П. Кожокаръ, В. А. Леус. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РГ-Пресс, 2019. – 352 с.

7. О естественных монополиях : федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 34, ст. 3426.

---

---

**Н. И. Малыхина,**  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**N. I. Malykhina,**  
Doctor of Law, Associate professor,  
Professor of Criminalistics Department  
Saratov State Law Academy  
nim1707@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-193-199

## **КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ УЧЕНИЯ И ТЕОРИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА В СИСТЕМЕ КРИМИНАЛИСТИКИ**

***Аннотация:** актуальность темы статьи определяется наличием комплекса неразрешенных проблем по вопросу создания учений и теорий в криминалистике, необходимостью анализа и определения рациональных путей их решения. Цель статьи заключается в создании теоретических положений, направленных на совершенствование процесса формирования криминалистических учений и теорий. Методологию исследования составили диалектический метод, комплекс общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, синтез, сравнение, моделирование и др.), в том числе системный подход. Обозначены и рассмотрены вопросы неоднозначного толкования сущностного содержания криминалистических теорий (учений) во взаимосвязи с установлением их места в системе криминалистики. Даны пояснения по структурному построению теорий (учений), уточнены методологические основы теорий (учений) сквозь призму исследования методологии криминалистики.*

***Ключевые слова:** частная криминалистическая теория, криминалистическое учение, общая теория криминалистики, методология криминалистической теории (учения), система криминалистики.*

## **Forensic doctrines and theories: problems of formation and determination of place in the system of forensic science**

***Abstract:** the relevance of the topic of the article is determined by the presence of a complex of unresolved problems on the creation of doctrines and theories in forensic science, the need to analyze and determine rational ways to solve them. The purpose of the article is to create theoretical provisions aimed at improving the process of forming forensic doctrines and theories. The research methodology was made up of a dialectical method, a complex of general scientific and special methods of scientific cognition (analysis, synthesis, comparison, modeling, etc.), including a systematic approach to the study of the problem under consideration. The issues of ambiguous interpretation of the essential content of forensic theories (teachings) in connection with the establishment of their place in the system of forensic science are identified and considered. Explanations are given on the structural construction of theories (teachings), the methodological foundations of theories (teachings) are clarified through the prism of researching the methodology of forensic science.*

***Keywords:** private forensic theory, forensic doctrine, general theory of forensic science, methodology of forensic theory (doctrine), the system of forensic science.*



В современных условиях развития криминалистической науки наблюдается тенденция существенного расширения перечня криминалистических учений и теорий. С одной стороны, данное явление можно определить в качестве фактора развития науки, с другой – необходимо рассмотреть целесообразность создания многих учений, теорий и определить, насколько они соответствуют требованиям по их формированию.

Анализ положений существующих учений и теорий показывает, что в подавляющем большинстве ученые для их создания используют разработанные профессором Р.С. Белкиным [1, с. 136–151] общетеоретические основы о характеризующих признаках частных криминалистических теорий (криминалистических учений), а также обосновывают создание той или иной авторской концепции определенными в трудах именитого ученого тенденциями развития частных криминалистических теорий.

При этом, соблюдая формальные требования к созданию частных криминалистических теорий, в некоторых случаях преувеличивается значение многих тематических направлений в аспекте придания им статуса учения или теории. В качестве примера можно привести следующие: частное криминалистическое учение о видеозаписи следственных действий [2], криминалистическое учение о борьбе с преступностью несовершеннолетних [3], общие положения методик расследования преступлений экономической направленности как частная криминалистическая теория [4], криминалистический учет как частная криминалистическая теория [5] и др.

Вместе с тем допущение именования учеными-криминалистами того или иного теоретического построения учением или теорией вызвано отсутствием общепризнанных критериев различий между данными понятиями, что позволяет свободно оперировать данными терминами в научных исследованиях и создавать различные учения и теории.

Попытка разграничить данные понятия была предпринята А.М. Кустовым, который на основе собственных исследований и изучения литературных источников пришел к выводу о необходимости различия в криминалистике частных теорий и учений как самостоятельных категорий и систем, формирующихся на двух уровнях: 1) которые являются составными частями общей теории криминалистики; 2) которые обозначают самостоятельные отрасли различных разделов науки. По мнению ученого, криминалистические учения существуют как совокупность теоретических положений, обеспечивая следственную и экспертную практику новыми методическими

разработками. В свою очередь, частные теории – это стройные криминалистические системы, которые выступают в качестве наиболее сложной и развитой формы научного криминалистического знания, формирующегося на основе теоретических положений и криминалистических учений [6].

Однако, обращаясь к толкованию терминов «учение» и «теория» на общетеоретическом уровне, подобного рода различий не усматривается. Приведем отдельные примеры, отражающие общее представление в научных трудах, посвященных непосредственно данной тематике, и нашедших выражение в словарях и энциклопедиях.

Как правило, термин «теория» рассматривается в качестве синонима термина «учение», а именно как «учение, являющееся отражением действительности, обобщением практики, человеческого опыта» [7, с. 673]. При этом термин «теория» толкуется в двух аспектах: «в широком смысле – комплекс взглядов, представлений, идей, направленных на истолкование и объяснение какого-либо явления; в более узком и специальном смысле – высшая, самая развитая форма организации научного знания, дающая целостное представление о закономерностях и существующих связях определенной области действительности – объекта данной теории» [8, с. 434].

Такое широкое толкование и отождествление рассматриваемых терминов дает возможность в криминалистической науке представлять в качестве теории любую теоретическую конструкцию и обозначать теории на уровне не только общей теории криминалистики, но и в иных разделах последней. Однако это позволение предопределяет еще большую разрозненность в определении места учений и теорий в системе криминалистики, в том числе смысляет границы в понимании сущностного содержания данных понятий.

Более того, ученые выделяют общие и частные теории и учения, исходя из авторского видения определения их перечня и места в системе криминалистики. Причем предлагаемые учеными перечни общих и частных теорий отличаются друг от друга, а их выделение основывается на авторской оценке степени значимости того или иного учения и теории. Помимо этого, названия и количество разделов в системе криминалистики представляются учеными также в авторской интерпретации [9].

Обозначенные лишь некоторые вопросы формирования криминалистических учений и теорий предопределяют необходимость обращения повышенного внимания ученых на данную проблему, глубокого критического анализа существующих предложений по ее решению, соблюдения единого подхода к созданию теорий и учений

---

и определению их места в системе криминалистики. В противном случае создание многообразия авторских концепций без устранения указанных разночтений получит продолжение и приведет к серьезному дисбалансу в развитии криминалистической науки.

На сегодняшний день по рассматриваемой тематике наиболее разработанными и в достаточной степени аргументированными являются положения, представленные Р.С. Белкиным. Он выделил четырехэлементное строение системы криминалистики, определил место частных криминалистических теорий (учений) в общей теории криминалистики и указал конкретные критерии, которым должны соответствовать данные учения и теории. При этом им допускается выделение как общих, так и частных теорий (учений), однако лишь с позиции различий в степени их общности по отношению друг к другу [1]. Для совершенствования разработанных профессором положений необходимо выработать критерии систематизации частных криминалистических теорий в рамках общей теории криминалистики.

В целях упорядочения системы криминалистических учений и теорий целесообразным представляется разработка данных учений и теорий именно в понимании целостной системы знаний о закономерностях и существующих связях определенной области криминалистической науки – объекта данной теории (в узком понимании термина). Такая теория (учение) должна иметь свой объект и предмет исследования, методологию, понятийный аппарат, функции, структуру, определение места в системе криминалистических теорий (учений) и т.д.

В этой связи, помимо указанных, среди актуальных выявленных проблем в формировании разработанных криминалистических учений и теорий необходимо выделить еще две.

В некоторых случаях, представляя новую криминалистическую теорию (учение), ученые не уделяют должного внимания (либо вообще оставляют без такового) определению ее структурного построения. Отсутствие конкретизации по данному вопросу либо представление структуры теории (учения) при использовании обобщенных формулировок предопределяет нарушение целостности системы знаний как характеризующего критерия теории (учения).

В настоящее время в криминалистике не разработано единого подхода к структурному построению частных криминалистических теорий (учений). Сложность данной задачи обусловлена разнородными объектами познания теорий (учений), спецификой решаемых задач. Содержание каждой теории в том числе зависит от уровня теории, предопределенного степенью общности по отношению к другим теориям.

---

Исследуя различные варианты структурных построений учений, теорий, предлагаемых учеными-криминалистами (Р.С. Белкин, Т.С. Волчецкая, И.П. Можаяева и др.), можно сделать вывод, что по своему содержанию все теории (учения) представляют собой теоретико-прикладные модели. В качестве уточнения отметим, что необходимо различать положения прикладной части теории (учения) и положения прикладных аспектов (направлений использования) выработанных в рамках теории (учения) вопросов. Последние не должны входить в содержание учения, а должны являться содержанием научного исследования. Например, небесспорными нам представляются предложения о включении в особенную часть учения о личности преступника вопросов использования информации о личности преступника в криминалистической технике, тактике и методике, которые должны относиться к положениям прикладных аспектов учения [10, с. 7].

При создании авторских концепций неоднозначно определяются методологические основы разрабатываемых теорий, учений. Как правило, этот вопрос излагается достаточно фрагментарно, посредством перечисления только названий методов, или рассматривается с позиции раскрытия сущностного содержания методов, идентичных методам научного исследования. отождествление методов теории (учения) и методов научной деятельности представляется неверным. В целях аргументации данного утверждения отметим следующее.

При определении методов криминалистики последнюю следует рассматривать (различать) как область научного знания и как форму практического применения ее положений и рекомендаций, т.е. необходимо учитывать теоретический и практический аспекты.

Методы криминалистики как области научного знания представляют собой методы познания объекта криминалистической науки. Методы криминалистики как формы практического применения – это методы, которые адаптированы для решения специфических задач и которые применяются в конкретной практической деятельности, приводящей к определенному результату (например к получению нового знания). Научная деятельность относится к практической деятельности, являясь разновидностью профессиональной деятельности.

Методы науки следует рассматривать как: 1) выраженный в теоретических положениях результат научно-исследовательской деятельности – методы познания объекта науки; 2) основу для разработки методов ведения научной работы (научно-исследовательской деятельности); 3) основу для разработки методов иных видов профессиональной деятельности в рамках проведения научного исследования, например методов изучения подозреваемого.

Поскольку любая криминалистическая теория (учение) – это выраженный в теоретических положениях результат научно-исследовательской деятельности, ее методология должна корреспондироваться с методологией криминалистической науки как области научного знания, а не с методологией ведения научного исследования как разновидности практической деятельности (перечень этих методов в сравнении с методами науки шире) [11].

Изложенные отдельные проблемы формирования криминалистических учений и теорий наглядно иллюстрируют степень неоднозначности и разрозненности в понимании сущностного содержания теорий и учений, определения их места в системе криминалистики, а также целесообразности создания тех или иных учений. Выработка общепринятого подхода к созданию учений и теорий в криминалистике, к определению типовой модели их построения, а также их места в системе криминалистики является насущной проблемой криминалистической науки, решение которой позволит устранить все противоречия и даст новый импульс развитию науки.

#### Список литературы:

1. Белкин, Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории / Р. С. Белкин. – М.: Юрид. лит-ра, 1987. – 272 с.
2. Глушков, М. Р. К вопросу о развитии системы частных криминалистических теорий / М. Р. Глушков // Правда и закон. – 2019. – № 3 (9). – С. 41–44.
3. Шматов, М. А. Борьба с преступностью несовершеннолетних как частная криминалистическая теория / М. А. Шматов, В. М. Шматов, С. А. Дмитриенко // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2015. – № 2 (33). – С. 120–125.
4. Шмонин, А. В. Общие положения методик расследования преступлений экономической направленности как частная криминалистическая теория / А. В. Шмонин // Криминалистика и новые вызовы современности (58-е криминалистические чтения) : сб. статей Всерос. научн.-практ. конф. – М.: Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. – С. 441–446.
5. Перебаскин, И. В. Криминалистический учет как частная криминалистическая теория / И. В. Перебаскин // Библиотека криминалиста. – 2016. – № 4 (27). – С. 160–166.
6. Кустов, А. М. Соотношение учений и частных теорий криминалистики / А. М. Кустов // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика : сб. матер. VII Междунар. научн.-практ. конф. / отв. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко. – Симферополь: Ариал, 2019. – С. 51–54.
7. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – М.: Аделант, 2013. – 800 с.
8. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1976. – Т. 25. – 600 с.

---

9. Малыгина, Н.И. Место учения о лице, совершившем преступление, в системе криминалистики / Н.И. Малыгина // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 3 (37). – С. 152–157.

10. Глазырин, Ф.В. Криминалистическое изучение личности обвиняемого : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ф.В. Глазырин. – Свердловск, 1973. – 35 с.

11. Малыгина, Н.И. Методология криминалистического учения: соотношение с методологией науки и научной деятельности / Н.И. Малыгина // Актуальные вопросы борьбы с преступностью : сб. матер. Второй заочной междунар. научн.-практ. конф. – М., 2020. – С. 71–73 (Электронное издание сетевого распространения).

**Е.В. Пономаренко,**

*кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры уголовного  
и уголовно-исполнительного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**E.V. Ponomarenko,**

*Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor, Associate Professor  
at the Department of the Criminal  
and Criminal-executive Law  
Saratov State Law Academy  
pomomarenko@mail.ru*

**К.О. Копшева,**

*кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры уголовного  
и уголовно-исполнительного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**K.O. Kopsheva,**

*Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor, Associate Professor  
at the Department of the Criminal  
and Criminal-executive Law  
Saratov State Law Academy  
kristina25.80@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-199-204

## **ОБОСНОВАННОСТЬ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ, СВЯЗАННЫХ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ ЗАВЕДОМО ЛОЖНОЙ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию проблемы ограничения права на свободу слова в связи с введением уголовной ответственности за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации. Цель работы состоит в обосновании необходимости ограничения права на свободу слова и целесообразности криминализации общественно опасных деяний, предусмотренных ст. 207.1 и 207.2 УК РФ. В статье использованы диалектический метод, методы дедукции и индукции, логический метод. Обосновывается вывод о том, что в силу большой распространенности в последнее время недостоверной информации о коронавирусной

---

инфекции (COVID-19) и возможности возникновения в связи с этим угрозы массового нарушения общественного порядка и общественной безопасности государственная власть может пойти на определенные ограничения прав граждан.

**Ключевые слова:** заведомо ложная общественно значимая информация; ложная информация об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан; фейковая информация; свобода слова; публичное распространение информации.

### **Validity of criminalization of acts related to the dissemination of knowingly false socially significant information**

**Abstract:** *the article is devoted to the study of the problem of restricting the right to freedom of speech in connection with the introduction of criminal liability for the public dissemination of deliberately false socially significant information. The purpose of the work is to substantiate the need to restrict the right to freedom of speech and the expediency of criminalizing socially dangerous acts provided for in Articles 207.1 and 207.2 of the Criminal Code of the Russian Federation. The article uses the dialectical method, the methods of deduction and induction, and the logical method. The author substantiates the conclusion that due to the high prevalence of unreliable information about coronavirus infection (COVID-19) in recent years, and the possibility of a threat of mass violations of public order and public safety in this regard, the state authorities may go to certain restrictions on the rights of citizens.*

**Keywords:** *deliberately false socially significant information; false information about circumstances that pose a threat to the life and safety of citizens; fake information; freedom of speech; public dissemination of information.*

В XXI в. информация – это не просто источник получения знания, а мощный инструмент управления человеком, социальными и мировыми процессами. С появлением разнообразных видов связи, электронной обработки данных и быстрым развитием цифровых технологий влияние на поведение и сознание основной массы людей возросло в разы, чему поспособствовали и новые способы психолого-информационного воздействия на личность [1]. Нередко информация, транслируемая в медиа-пространстве (включая сеть «Интернет»), не соответствует действительности, является ложной. Причина ее распространения заключается в стремлении масс-медиа представить своей аудитории сенсацию, тем самым реализовать одну из своих функций – воздействия на сознание людей и манипулирования ими [2].

В научной среде неоднократно поднимался вопрос о необходимости введения ответственности за распространение ложной информации в СМИ и информационно-телекоммуникационных сетях [3, с. 125]. 1 апреля 2020 г. был принят Федеральный закон



№ 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», который дополнил УК РФ двумя новыми составами преступлений, предусматривающих ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207.1 УК РФ), и заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия (ст. 207.2 УК РФ). Как следует из пояснительной записки к проекту данного федерального закона, законодательные новеллы направлены на совершенствование механизмов защиты граждан от угрозы распространения инфекционных заболеваний, а также повышение гражданской ответственности, связанной с режимом самоизоляции в стране, вызванной COVID-19.

Эти нововведения спровоцировали споры относительно необходимости криминализации описанных в диспозиции деяний, поскольку возникли следующие вопросы: в чем заключается общественная опасность действий, закрепленных в диспозиции указанных составов преступлений? обоснован ли данный запрет с позиции реализации каждым человеком и гражданином права на свободу слова, гарантированного Конституцией РФ? Попытаемся аргументировать свою позицию на примере распространения дезинформации о новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Итак, впервые широкое распространение непроверенные новости получили в XVII в. в Германии и назывались «газетными утками». В период появления и развития журналистики большая часть новостей состояла из слухов [4]. В настоящее время все мировое сообщество признает актуальной проблему распространения фейковой информации, и предпринимаются меры для борьбы с ней. В нашей стране данная проблема обострилась после начала пандемии коронавируса (COVID-19). Вирус SARS-CoV-2, получивший в дальнейшем название COVID-19, начался в китайском городе Ухане в конце декабря 2019 г. Инфекция быстро распространилась на другие страны. По данным на 4 марта, только в Китае от заболевания скончался 2 981 человек, заразились более 80 тыс. человек [5]. Как только в России были зарегистрированы первые случаи заражения вирусом, в сети «Интернет» сразу же стала появляться недостоверная информация о количестве заболевших и умерших, способах заражения и лечения и пр. Например, 2 марта 2020 г. в Интернете появилась фейковая информация о том, что якобы в Москве уже 20 тыс. заболевших коронавирусом, а власти это скрывают. Данная информация очень активно распространялась

---

в соцсетях и мессенджерах. По сведениям других «информаторов», во многих регионах страны из-за высокого уровня опасности многие семьи якобы уезжали в другие города [5]. И подобного рода примеров можно привести огромное количество. Сейчас, после регистрации первой в России и мире вакцины от коронавируса, в сети «Интернет» появилось более 100 новых доменных имен, связанных с препаратом. Мошенники через поддельные сайты предлагают своим жертвам оформить предзаказ на вакцину [6]. Со слов директора Лиги безопасного Интернета Екатерины Мизулиной, «с начала апреля Лига безопасного Интернета обнаружила более 6,8 тысячи фейковых сообщений о коронавирусе в рунете» [7]. Целью распространения подобного рода информации является дестабилизация общества, стремление посеять страх и панику среди населения. Следует констатировать, что создателям таких новостей отчасти удалось этого добиться. В начале пандемии распространение фейковых новостей приводило к продовольственному коллапсу, дефициту необходимых лекарственных препаратов, искусственному завышению цен на товары первой необходимости, игнорированию соблюдения необходимых мер безопасности и пр.

Вышеизложенное позволяет установить, что введение уголовной ответственности за публичное распространение заведомо ложной информации, указанной в ст. 207.1 и 207.2 УК РФ, вызвано необходимостью повышения эффективности уголовно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка от подобных преступных посягательств, т.к. возможная паника из-за недостоверной информации способна причинить не меньший вред, чем сам вирус, создает угрозу массового нарушения общественного порядка и общественной безопасности [8, с. 153]. Кроме того, повышает степень общественной опасности рассматриваемых преступлений и способ распространения такой информации. В этой части следует согласиться с теми криминалистами, которые справедливо отмечают, что «...общественная опасность деяния зависит от способа его совершения и от интенсивности посягательства» [10, с. 24]. Для данных деяний характерен публичный способ распространения заведомо ложной значимой информации, что говорит о масштабности охвата возможной аудитории. Большая часть фейковой информации о коронавирусной инфекции (COVID-19) распространялась в сети «Интернет», в том числе через мессенджеры (WhatsApp, Viber и др.), и тому есть объяснение. Интернет считается одним из самых влиятельных и эффективных средств массовой коммуникации [10, с. 61]. Если еще в 2019 г. количество лиц, которые подключились

---

к Интернету с любого устройства, включая мобильные телефоны, составило во всем мире 53,6 % от мирового населения [11], то сегодня мобильным телефоном пользуются 5,22 миллиарда человек – 66,6 % мирового населения. С января 2020 г. количество уникальных мобильных пользователей выросло на 1,8 % (93 миллиона), в то время как общее количество мобильных подключений увеличилось на 72 миллиона (0,9 %) и достигло 8,02 миллиарда к началу 2021 г. По состоянию на январь 2021 г. Интернетом пользуются 4,66 миллиарда человек во всем мире, что на 316 миллионов (7,3 %) больше, чем в прошлом году [12].

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что нормы, введенные в УК РФ, являются социально полезными и отвечают одному из основных признаков криминализации – достаточно высокому уровню общественной опасности распространения такой информации. Именно этот признак, на наш взгляд, лежит и в основе ограничений прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, в том числе права на свободу слова. Ограничения данного права выступают необходимым условием реализации такого общенационального интереса, как охрана общественной безопасности и общественного порядка. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах также предусматривает возможность ограничения пользования данным правом, если это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Еще большие ограничения права на свободу слова допускает Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (п. 2 ст. 10), что еще раз доказывает целесообразность и необходимость введения уголовной ответственности за совершение деяний, предусмотренных ст. 207.1 и 207.2 УК РФ.

### Список литературы:

1. Об информации в 21 веке. URL: [http://www.trezvost.ru/index.php?Itemid=159&catid=28&id=312:ob-informatsii-v-21-veke&option=com\\_content&view=article](http://www.trezvost.ru/index.php?Itemid=159&catid=28&id=312:ob-informatsii-v-21-veke&option=com_content&view=article) (дата обращения: 30.01.2021).
2. Психологические особенности фейковой информации. URL: [https://ludirosta.ru/post/psikhologicheskie-osobennosti-feykovoy-informatsii\\_2723](https://ludirosta.ru/post/psikhologicheskie-osobennosti-feykovoy-informatsii_2723) (дата обращения: 30.01.2021).
3. Клюковская, И.Н. Умышленное распространение заведомо ложной информации в СМИ и информационно-телекоммуникационных сетях – новый вызов государственной безопасности в современном мире / И.Н. Клюковская, И.Н. Тер-Аванесова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 2. – С. 121–127.

---

4. Фейковые новости как феномен современного медиапространства. URL: <https://vc.ru/media/131296-fejkovyie-novosti-kak-fenomen-sovremennogo-mediaprostranstva> (дата обращения: 07.02.2021).

5. Задержаны подозреваемые в распространении фейков про коронавирус. URL: <https://iz.ru/983187/2020-03-04/zaderzhany-podozrevaemye-v-rasprostranenii-feikov-pro-koronavirus> (дата обращения: 03.02.2021).

6. Хакеры начали «продавать» вакцину от коронавируса на поддельных сайтах. URL: [https://rossaprimavera.ru/news/e2b603c6?utm\\_source=uxnews&utm\\_medium=desktop](https://rossaprimavera.ru/news/e2b603c6?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop) (дата обращения: 03.02.2021).

7. В России нашли почти 7 тысяч фейковых сообщений о коронавирусе за месяц. URL: <https://spbdtv.ru/news/2020-05-19/v-rossii-nashli-pochti-7-tysyach-fejkovyh-soobscheniy-o-koronaviruse-za-mesyats> (дата обращения: 17.02.2021).

8. Пономаренко, Е. В. Уголовное законодательство Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) / Е. В. Пономаренко // Развитие наук антикриминального цикла в свете глобальных вызовов обществу: сборник трудов по материалам всероссийской заочной научно-практической конференции с международным участием (г. Саратов, 16 октября 2020 г.) / под общ. ред. А. Г. Блинова, Е. В. Кобзевой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – С. 150-155.

9. Сабитов, Р. А. Общественная опасность как критерий криминализации // Актуальные проблемы криминализации и декриминализации общественно опасных деяний: сборник научных трудов. Омск: Изд-во Омской высшей школы милиции, 1980. – 144 с.

10. Алиева, М. Н. Кибертерроризм как внутригосударственная и международная проблема / М. Н. Алиева // Юридический вестник ДГУ. – 2017. – Т. 22. – № 2. – С. 61–65.

11. Список стран по числу пользователей Интернета. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 11.01.2021).

12. Самое важное о состоянии интернета на 2021 год. – URL: <https://fishki.net/photo/3614609-samoe-vazhnoe-o-sostojanii-interneta-na-2021-god.html> (дата обращения: 17.02.2021).

---

---

Д.С. Хижняк,  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

D.S. Khizhnyak,  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Criminalistics  
Department Saratov State Law Academy  
denis\_khizhnyak@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-205-209

## АЛГОРИТМИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ В ЦЕЛЯХ РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

**Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью выработки и реализации эффективных алгоритмов расследования транснациональных преступлений. Цель статьи – выявить практические возможности алгоритмизации юридических норм в целях расследования транснациональных преступлений. Автором предложено использование программы «Электронный справочник соотношения транснациональных преступлений с составами преступлений, закрепленных в УК РФ». Обосновывается практическая важность такого нововведения в деятельности следователя.

**Ключевые слова:** юридические нормы, транснациональное преступление, программирование расследования, алгоритмизация.

### Algorithmization of legal norms for transnational crimes investigation

**Abstract:** the relevance of the article is related to the need to develop and implement effective algorithms for the investigation of transnational crimes. The purpose of the article is to identify the practical possibilities of algorithmicization of legal norms in order to investigate transnational crimes. The author proposes the use of the program “Electronic reference book of the correlation of transnational crimes with the corpus delicti, enshrined in the Criminal Code of the Russian Federation”. The practical importance of such an innovation in the activities of the investigator is substantiated.

**Keywords:** legal norms, transnational crime, investigation programming, algorithmization.

Современный следователь сталкивается с рядом проблем, имеющих уголовно-правовой, уголовно-процессуальный, криминалистический характер. Однако особое место в свете роста объема информации, с которой приходится работать следователю, занимают вопросы организации расследования. Следователю сложно оперативно справиться с анализом поступающей информации. И, как следствие, – несвоевременное принятие решений, а в некоторых случаях просто игнорирование фактов.

---

Показательна в этом плане проблема расследования транснациональных преступлений. Анализ судебных приговоров, проведенный нами, свидетельствует об игнорировании как следователями, так и судами транснационального характера преступлений, который не учитывается при квалификации деяния. В подтверждение этого можно привести результаты исследований и других ученых.

Так, по данным В.А. Ализаде и А.Г. Волеводза, исследовавших широкую судебную практику по делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и криптовалюты, для таких дел «характерна организация и деятельность преступных сообществ (преступных организаций) не только на региональном уровне (в пределах конкретного субъекта РФ), но и межрегиональном, а также, что особенно важно, на международном уровнях. В силу этого их преступная деятельность осуществляется, как правило, в формах транснациональных преступных сообществ и межрегиональных преступных организаций. Например, согласно части проанализированных приговоров организаторы, руководители, а также отдельные операторы по ряду дел находились в Украине, США, Голландии, Германии, Чехии, Таиланде. Ряд осужденных лиц являются гражданами Украины, где они прошли предварительную подготовку к совершению преступлений и откуда организовано были направлены в конкретные регионы РФ для совершения преступлений. Согласно 19 приговорам (или 20 % от всех исследованных) посылки с наркотическими средствами поступали к виновным почтовыми отправлениями из США, Голландии, государств СНГ и других стран. Несмотря на такую широкую географию ни в одном из исследованных приговоров нет упоминания о доказательствах, свидетельствовавших бы об исследовании этих обстоятельств, равно как и нет каких-либо данных о выделении в отдельное производство дел по этим фактам, а тем более о результатах их расследования или направления для осуществления уголовного преследования компетентным органам зарубежных стран. Игнорируя организующую роль «инострannого элемента», органы следствия, а за ними и суды не учитывали ее при квалификации содеянного осужденными» [1, 2].

Одним из путей повышения эффективности расследования транснациональных преступлений является программирование процесса их расследования. Метод программирования расследования не нов, в криминалистике давно уже рассматриваются разнообразные программы, среди которых главное место занимают типовые программы расследования. Они представляют собой гибкую систему «наиболее

---

---

оптимальных тактико-методических рекомендаций, разработанных для эффективного решения обобщенных следственных ситуаций, достижения промежуточных и конечных целей по уголовным делам» [3, с. 18].

Процесс расследования транснациональных преступлений характеризуется необходимостью проводить предусмотренные уголовно-процессуальным законом РФ (а иногда и законодательством иностранных государств) действия и принимать конкретные решения, которые немыслимы без знания юридических норм международного права.

Алгоритмизация расследования транснациональных преступлений – это структуризация информационного процесса по расследованию взаимосвязанной специфической транснациональной криминальной деятельности. В начале расследования исходные данные во многом являются неопределенными или полностью неизвестными, что позволяет выделить в процессе программирования этап, на котором строятся алгоритмы выявления криминалистической информации [4, с. 323]. Прежде всего, следователь должен определиться с характером происшествия, это оградит его от дальнейших ошибок и направит ход расследования в нужное русло. И в этом ему помогут алгоритмы юридических норм.

Алгоритмизация юридических норм, по справедливому суждению Ю.Г. Просвирнина, позволяет: «перевести язык правовых предписаний в точные, формально определенные правила поведения и установить последовательность выполнения заложенного в них содержания; создать четкие блок-схемы реализации нормативных актов; выделить общие свойства, которыми они должны обладать; классифицировать алгоритмы, которые могут быть использованы для решения различных задач (государственных, гражданских, криминалистических и др.); установить различные границы и пределы алгоритмизации правоприменительной деятельности (и, очевидно, правотворчества)» [5, с. 27].

Алгоритмизация юридических норм возможна на основе выделения общности в понимании нормы права (при возможном ее ином наименовании) и формально определенных правил поведения, применяемых в конкретной ситуации. В целях расследования преступлений алгоритмизации должны быть подвергнуты нормы уголовного и уголовно-процессуального права.

В целях методического обеспечения расследования транснациональных преступлений в 2018 г. нами был разработан и представлен «Электронный справочник соотношения транснациональных преступлений с составами преступлений, закрепленных



---

в УК РФ» [6, с. 14], выполненный в программе Excel. Данная программа на основе анализа международного и российского законодательства помогает следователю определить, какие деяния и при каких условиях считаются преступлениями и носят транснациональный характер. Установление данного факта указывает следователю на необходимость раскрытия и расследования деяния и регламентирует процедуру и условия выявления и доказывания обстоятельств расследуемого события. Такой криминалистический алгоритм получил в науке наименование «алгоритм на сравнение информационных комплексов» [7, с. 134].

В основу международно-правового информационного комплекса легла классификация транснациональных преступлений, предложенная в 1995 г. на IX Конгрессе Организации Объединенных Наций по предотвращению преступлений и обращению с правонарушителями (всего 17 групп) [8]. Содержание второго информационного комплекса составили нормы российского уголовного права. При работе в программе следователь не только получает представление об аналогичных деяниях в международном праве, но и ссылки на нормативно-правовую базу, которой он может руководствоваться в ходе расследования.

К данной программе была разработана короткая инструкция следующего содержания:

«1. При открытии файла в справочных целях необходимо использовать кнопку «Только для чтения».

2. При нажатии кнопки «Старт» раскрывается таблица, позволяющая соотнести составы транснациональных преступлений по международному праву с составами преступлений по УК РФ.

3. В левом верхнем окне закладки «Таблица» при выборе опции «Показать все» разворачивается полная классификация транснациональных преступлений с соответствующими им составами преступлений по УК РФ.

4. При нажатии ссылки в квадратных скобках в значениях слотов, представляющих собой дефиниции транснациональных терминов международного права, на экран выводится название международного правового акта, в котором содержится данная дефиниция. Например, при нажатии на сноску [1] в дефиниции термина «Терроризм» (Преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях) на экране появляется гиперссылка на сайт, на котором размещен документ в Интернете, и сноска [1].

---

При выборе в окне «Показать все» конкретной разновидности транснациональных преступлений открываются только соответствующие данной категории составы преступлений по УК РФ.

6. При возвращении опции «Показать все» активизируется меню в правом окне, позволяющее осуществлять выбор по ключевым словам. При выборе ключевого слова фрагмент текста таблицы, содержащий это ключевое слово, появляется на экране и выделяется красным цветом.

7. Для внесения дополнений и исправлений в программу Справочника при его открытии вводится пароль» [9, с. 484].

Как известно, следователи крайне редко обращаются к научной литературе, а реальная помощь следователям может выражаться в подготовке методических информационных писем по расследованию преступлений, которые должны составлять просто и понятно. Программа должна представлять собой систему рекомендаций, соответствовать закону и быть компактной и легкой для восприятия и поиска информации. На наш взгляд, она отвечает всем этим требованиям.

При расследовании преступлений, гипотетически связанных с нарушением норм международного права, данная программа, содержащая алгоритмы юридических норм, позволит следователю выбрать оптимальный вариант правового воздействия на сложившуюся следственную ситуацию и повысить эффективность правовых норм.

### Список литературы:

1. Ализаде, В.А. Судебная практика по делам о преступлениях преступных сообществ (преступных организаций) в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и криптовалюты / В.А. Ализаде, А.Г. Волеводз // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2017. – № 6 (35). – С. 281–299.

2. Ализаде, В.А. Судебная практика по делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных с использованием криптовалюты: от разных подходов к предложению единого понимания / В.А. Ализаде, А.Г. Волеводз // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2018. – № 1 (36). – С. 306–333.

3. Драпкин, Л.Я. Теоретические предпосылки и практические возможности программирования в расследовании преступлений / Л.Я. Драпкин // Теоретические и практические проблемы программирования процесса расследования преступлений. Свердловск, 1989. – С. 12–20.

4. Правовая кибернетика социалистических стран / под ред. Н.С. Полевого. – М., 1987. – 432 с.

5. Просвирнин Ю.Г. Алгоритмизация юридических норм как основа программирования правоприменительной деятельности / Ю.Г. Просвирнин // Теоретические и практические проблемы программирования процесса

---

расследования преступлений : межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1989. – С. 26–31.

6. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений: модельный подход : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.С. Хижняк. – М., 2018. – 46 с.

7. Полевой, Н.С. Криминалистическая кибернетика: теория информационных процессов в криминалистике / Н.С. Полевой. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 208 с.

8. Документ ACONF.169.15.ADD.1. URL: [https://www.asc41.com/UN\\_Congress/Russian/9R%20Devyat'yi%20Kongress/A\\_CONF169\\_15\\_ADD1.pdf](https://www.asc41.com/UN_Congress/Russian/9R%20Devyat'yi%20Kongress/A_CONF169_15_ADD1.pdf)

9. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений: модельный подход: дис. ... д-ра юрид. наук / Д.С. Хижняк. – Саратов, 2018. – 484 с.

---

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ:  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГПС МЧС РОССИИ •

---

**Е.А. Титова,**  
*научный сотрудник центра  
организации научно-  
исследовательской и редакционной  
деятельности Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России*

**E.A. Titova**  
*Researcher, Center for Organization  
of Research and Editorial Activities  
of the St. Petersburg University State  
Fire Service of the EMERCOM of Russia  
letenant2012@bk.ru*

**А.А. Грешных,**  
*доктор педагогических наук,  
кандидат юридических наук,  
декан факультета подготовки  
кадров высшей квалификации  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**A. A. Greshnyh,**  
*Doctor of Pedagogical Sciences,  
Candidate of Law, Dean of the Faculty  
of Training of Highly Qualified  
Personnel of the Saint Petersburg  
University State Fire Service  
of the EMERCOM of Russia  
g.antonina@mail.ru*

**С.М. Прокофьева,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**S.M. Prokofieva**  
*Doctor of Law, Professor, Professor  
of the Department of Theory and History  
of State and Law of the St. Petersburg  
University State Fire Service  
of EMERCOM of Russia  
sveta\_prokofyeva@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-211-218

**ПОПЫТКА КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

**Аннотация:** цель статьи – показать актуальность и востребованность Пожарного устава в Российской империи и современной России. В статье раскрываются аспекты пожарной реформы, проводимой в конце XIX – начале XX в. Отражены потребность в разработке нового Пожарного устава и проблемы невозможности его издания.

**Ключевые слова:** пожарная безопасность, кодификация законодательства, пожарная реформа, Российская империя, Пожарный кодекс, проблема систематизации законодательства.

---

## Attempt to codify fire safety legislation in the early 20<sup>th</sup> century

*Abstract: the purpose of the article is to show the relevance and relevance of the Fire Regulations in the Russian Empire and modern Russia. The article reveals aspects of the fire reform carried out in the late XIX-early XX century. It also reflects the need to develop a new Fire Charter, and the problem of the impossibility of its publication.*

*Keywords: Fire safety, codification of legislation, fire reform, Russian Empire, Fire Code, the problem of systematization of legislation.*

Вопросы кодификации законодательства Российской империи имеют немаловажное значение в развитии права нашего государства. Совершенствованию и систематизации подвергалось законодательство во всех отраслях права. Вопросам систематизации полицейского законодательства Российской империи посвящены работы С.В. Кодана [1], Т.Е. Ермаковича [2], систематизации уголовного законодательства уделили внимание О.В. Андрусенко [3], Д.В. Горожанкина [4]. А.А. Смирнова рассматривала историю создания Пожарного устава Российской империи [5], истории пожаротушения также посвящались труды зарубежных ученых [6], о вопросах систематизации нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности, а именно о разработке «Кодекса обеспечения безопасности жизнедеятельности» писали Е.Ю. Одинокова и П.А. Чебоксаров [7]. Считаем, что нельзя оставить без внимания вопросы систематизации противопожарного законодательства.

Пожарный устав 1832 г. стал первым актом систематизации противопожарного законодательства в Российской империи. «Идя в ногу» с научно-техническим прогрессом, он выдержал пять редакций – 1857, 1876, 1879, 1881 и 1883 гг. 19 декабря 1885 г. Пожарный устав как самостоятельный кодекс противопожарного законодательства прекратил свое существование, а его нормы были включены в уставы Строительный, Телеграфный, Путей Сообщения и Почтовый [8].

Начиная с Великих реформ Александра II, гражданское общество стало активно включаться в решение проблем коммунального хозяйства и других вопросов местного значения, таких как медицина, образование и т.п. В том числе велся поиск способов эффективного пожаротушения и пожарной профилактики. В 1860 г., в соответствии с высочайше утвержденным положением Комитета Министров [9], были узаконены так называемые общественные пожарные команды, а в 1892 г. создано Российское добровольное пожарное общество [10], которое объединило деятельность пожарных добровольцев в России.

В конце XIX в. бурно обсуждался вопрос участия гражданского общества в пожарном деле. В 1893 г. первым председателем Соединенного Российского пожарного общества стал граф А.Д. Шереметев, организовавший первую добровольную пожарную команду в Санкт-Петербурге и которого по праву можно назвать одним из отцов-основателей отечественного пожарного добровольчества [11]. Именно граф Шереметев сформулировал идею о необходимости полномасштабной пожарной реформы в России.

Идея пожарной реформы вызывала горячие споры на заседаниях съезда русских деятелей по пожарному делу. Обсуждение дошло до точки рассмотрения реального проекта, подготовленного А.Д. Шереметевым. Несмотря на идею существования добровольной пожарной охраны, А.Д. Шереметев не видел ее перспективы без поддержки государственной системы пожарной охраны. Он пытался выстроить единую иерархичную централизованную систему пожаротушения в России и утверждал, что «все добровольные пожарные общества, дружины и артели, для общего объединения в государстве пожарного дела, должны войти в ведение Главного пожарного управления» [12], которое в свою очередь, должно было разработать для них единый Пожарный устав. Не получив поддержки Соединенного Российского пожарного общества в своих начинаниях, А.Д. Шереметев был вынужден самоустраниться от всех совещаний по пожарному делу.

Следует обратить внимание на то, что задачи государственного управления, связанные с вопросами обеспечения пожарной безопасности и законодательно закрепленные в современной российской правовой системе, во многом совпадают с аналогичными задачами, стоявшими перед Россией в начале XX в.

В 1916 г. в издании Императорского Российского Пожарного общества была опубликована Краткая объяснительная записка к проекту Пожарного устава, разработанная М.А. Остроградским.

В ней большое внимание уделялось содержанию требований пожарной безопасности. По мнению автора записки, последние в рассматриваемый период включали в себя:

1. Улучшение строительных условий в отношении как взаимного расположения строений и сооружений всякого рода, так и внешнего и внутреннего устройства их, сообразно назначению.

2. Улучшение всех условий общежития и экономической деятельности, непосредственно связанных с опасностью вызвать возникновение пожаров.

3. Улучшение организации тушения пожаров [13, с. 8].

---

Во всех этих обширных областях необходимым и важным являлась не одна внешняя регламентация и не только формальное предписание тех или иных действий или ограничение их свободы, но и постоянный и активный труд всех тех правительственных и общественных сил, которым принадлежали право и возможность воздействовать на данные бытовые условия. Следует отметить, что вопрос улучшения противопожарной безопасности страны давал достаточные полномочия органам местного самоуправления, а Правительству – обязанность содействовать указанным органам. Однако данное умозаключение не было бы таким эффективным без нормативной основы в области противопожарного законодательства. Таким образом, пересмотр соответствующего законодательства должен был стать основой пожарной реформы.

5 декабря 1912 г. бывший председатель Совета министров, статс-секретарь граф В. Н. Коковцов выступил в Государственной думе, а затем и в Государственном Совете с заявлением о необходимости принятия серьезных мер к улучшению существовавшей обстановки борьбы с пожарными бедствиями. В ответ на выступление В. Н. Коковцова Совет Императорского Российского Пожарного общества обратился к председателю Совета министров, поддержав начинания графа, и вынес вопрос дальнейшего сотрудничества по данной проблеме.

В результате переговоров Императорское Российское Пожарное Общество (при участии компетентных лиц) должно было разработать предложения по совершенствованию противопожарного законодательства, которые планировалось направить в соответствующие ведомства.

Несовершенство противопожарной отрасли и фактор наличия в стране пожарных угроз явились обстоятельствами проведения реформы. При таких условиях энергичное воздействие государства на создавшееся положение вещей, которым подтачиваются экономическое благосостояние населения и успехи производительного труда, представлялось очередной задачей первостепенной важности, не допускающей отлагательства. По мнению разработчиков проекта Пожарного устава, «необходимо было направить требуемые силы на борьбу с губительной опасностью. Конечно, не могло идти речи о том, чтобы одной какою-либо мерой или даже совокупностью мер внезапно покончить со стародавним, глубоко укоренившимся злом; равным образом не следовало упускать из виду, что и другие столь же современные государственные заботы не позволяли обратить все государственные средства и способы действия на односторонне преследование одной только, хотя и немаловажной, но не исключительной задачи. Требовалось только приняться решительно за работу в преде-

---



лах возможного, и можно было бы быть уверенным, что планомерное и последовательное примирение целесообразного труда неминуемо к надлежащей цели» [13, с. 7].

Проект реформы пожарного законодательства включал в себя несколько вопросов:

1) разработку Пожарного устава для городской и сельской местности;

2) совершенствование Строительного устава в области норм, касающихся противопожарного законодательства;

3) пересмотр действующего законодательства в области ответственности за нарушение противопожарных норм, а также развитие страхового надзора и вопросов противопожарного страхования.

**По первому вопросу** Совет отмечал, что на первую очередь законодательных работ следовало бы поставить разработку городского и сельского пожарного устава. Указанный документ представлялся тем более необходимым, что Пожарный устав 1857 г. в кодифицированном порядке был исключен из Свода законов, и поэтому принятие предупредительных и огнегасительных мер не имело в действующем законодательстве вполне точного и отвечающего назревшей потребности определения.

**Вторым вопросом**, требующим настоятельного законодательного решения, являлось скорейшее довершение пересмотра Строительного устава, главным образом с точки зрения предупреждения пожаров и разработки тех общих мер, которые повсеместно в империи должны быть принимаемы при сооружении общественных зданий, театров, кинематографов, складов и подобных учреждений.

**Третьим** вопросом должна была быть выдвинута борьба с учащающимися поджогами как одной из весьма важных причин ужасающей горимости России. В этом отношении предстояло:

а) пересмотреть действующее уголовное законодательство, предусматривающее ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, а также спроектировать новые нормы ответственности за грубую неосторожность при обращении с огнем;

б) разработать меры, направленные на предотвращение поджогов, совершаемых в целях получения страхового вознаграждения;

в) переработать действующие правовые акты о страховом надзоре.

Данная программа была одобрена. На ее реализацию Правительством выделило десять тысяч рублей [13]. Была образована особая Комиссия из членов Императорского Российского Пожарного общества и лиц, интересующихся пожарными вопросами, председателем которой стал сенатор М. А. Остроградский.

---

На первом заседании данной комиссии, состоявшемся 17 февраля 1913 г., из состава совещания выделили три подкомиссии: первая – для разработки пожарного и строительного уставов в городах, вторая – для разработки тех же уставов в селениях, третья – для разработки мер против поджогов. За 1913 г. и первую половину 1914 г. подкомиссии собирались на 68 заседаний.

В 1914 г. третья подкомиссия закончила работу по пересмотру уголовного законодательства. Что же касается первой и второй подкомиссий, то каждая из них подготовила соответствующую часть проекта Пожарного устава. Затем в ходе совещаний, проходивших под руководством председателя Комиссии М. А. Остроградского, эти отдельные части подверглись редакционной обработке и дополнению в целях соединения их в одно целое. Таким образом был подготовлен прилагаемый полный проект Пожарного устава, с составленной к нему М. А. Остроградским краткой объяснительной запиской [13].

Как справедливо отмечал М. Остроградский, «при нормальных условиях дальнейшее движение составленных в подкомиссиях проектов должно было заключаться во внесении их в Общее Собрание Комиссии по пересмотру пожарного законодательства, для окончательного рассмотрения и надлежащего направления... Но не только многие из авторитетнейших членов Комиссии отвлечены были в то время другими, важнейшими обязанностями, но и все помыслы русских людей вообще были направлены на иные, высокие, захватывающие все их внимание предметы. Не те условия нужны были быть для спокойной и вдумчивой законодательной работы... Поэтому председатель Комиссии признавал, безусловно, необходимым отложить новый созыв ее и ограничиться использованием выполненной работы путем отпечатывания ее и сообщения, как членам Комиссии, так и вообще учреждениям и лицам, которым могли бы интересоваться ее. Пройдет невзгода, вновь засветится солнце над Россией, и настанет время приступить к разрешению мирных задач. Тогда пожарный вопрос опять встанет перед нами во весь рост как требующий неотложного внимания и разрешения во имя драгоценнейших культурно-экономических интересов общества. Не следует ли отнести к числу благоприятных то обстоятельство, что к тому времени не потребуются вновь затрачивать силы и годы на подготовительные изыскания и предварительные размышления, а можно будет компетентным учреждениям непосредственно обратиться к окончательному составлению соответственных законодательных предложений?!» [13, с. 4].

Настоящий проект при всех возможных и неизбежных его несовершенствах давал во всяком случае нить и канву для обсуждения

---

и разрешения вопросов, связанных со столь необходимым для того времени изданием нового Пожарного устава.

В результате проделанной работы всех подкомиссий был подготовлен новый кодифицированный нормативно-правовой акт в области пожарной безопасности. Разработчики реформы признали ликвидацию Пожарного устава 1857 года ошибкой. Воссоздали его, но с учетом реалий начала XX в. и в результате обстановки в Российской империи, Первой мировой войны и Революции, воплотить в «жизнь» проект Пожарного устава 1914 г. не представлялось возможным.

Рассматривая историю развития пожарного законодательства, следует отметить, что на протяжении XIX–XX вв. государство и общественные деятели стремились сохранить систематизированный нормативный правовой акт в области пожарной безопасности, а после его исключения из Свода законов Российской империи проводили пожарную реформу и попытку кодификации пожарного законодательства, а именно воссоздание Пожарного устава. Связано это было прежде всего с тем, что пожары являются причиной народно-хозяйственных убытков, а также наносят колоссальный ущерб экономическому развитию государства – даже больше, чем вместе взятые стихийные бедствия, эпизоотии, неурожай и эпидемии.

Попытка воссоздания единого нормативного правового акта в области пожарной безопасности предпринималась и в истории Советского Союза. Так, был принят Боевой устав пожарной охраны, однако он включал в себя только вопросы тушения пожара [14], а правила и нормы ответственности за нарушение требований пожарной безопасности были размещены в иных нормативных правовых актах. В дальнейшем, в современной России, вопросы, связанные с противопожарной сферой, были закреплены в нормативных правовых актах разного характера, например в Федеральном законе «О пожарной безопасности» [15], в Федеральном законе «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [16] и т.д. Представляется, что разбросанность норм в рассматриваемой области усложняет их использование, создает коллизии. В то же время положительный исторический опыт существования в России единого систематизированного акта по вопросам пожарной безопасности свидетельствует о возможности его использования и в современном правовом поле. Таким образом, считаем целесообразным вернуться к вопросу о разработке нового Пожарного устава или Пожарного кодекса РФ.

Именно такая форма систематизации нормативных правовых актов в сфере обеспечения пожарной безопасности, по нашему мнению, будет наиболее эффективно способствовать решению следующих задач:

- 
1. Устранение коллизий норм права в сфере пожарной безопасности.
  2. Устранение пробелов в противопожарном законодательстве.
  3. Упрощение реализации норм права в противопожарной сфере.
  4. Формирование четко продуманной системы изложения нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности.

### Список литературы:

1. Кодан, С. В. Систематизация полицейского законодательства Российской империи (1826-1832 гг.) / С. В. Кодан // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 9–10.

2. Ермакович, Т. Е. К вопросу о систематизации полицейского законодательства в рамках Свода законов Российской империи 1832–1857 гг. / Т. Е. Ермакович // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2013. – № 2. – С. 130–132.

3. Андрусенко, О. В. Попытки кодификации уголовного законодательства Российской империи начала XIX века: проект уголовного уложения 1813 г. / О. В. Андрусенко // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 4 (160). – С. 64–68.

4. Горожанкина, Д. В. Историко-правовой анализ систематизации уголовно-процессуального законодательства Российской империи первой половины XIX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Горожанкина. – Нижний Новгород, 2007.

5. Смирнова, А. А. История создания Пожарного устава Российской империи (по материалам неопубликованных источников) / А. А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 3. – С. 71–80.

6. Чебоксаров, П. А. О системе нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности по вопросам компетенции МЧС России / П. А. Чебоксаров, Е. Ю. Одинокова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2010. – № 2 (7). – С. 45–51.

7. Kenlon, J. Fires and fire-fighters; a history of modern fire-fighting with a review of its development from earliest times / J. Kenlon. – USA, Andesite Press, 2017. – 528 p.

8. Титова, Е. А. Действие Пожарного устава / Е. А. Титова // Сборник статей научно-практической конференции 1 декабря 2020 года «Политико-правовые аспекты реформирования Российского законодательства», научно-издательский центр «Аэтерна», 2020. – С. 96–99.

9. Смирнова, А. А. К вопросу о правовом статусе полицейских и общественных пожарных команд в Российской империи второй половины XIX – начала XX в. / А. А. Смирнова // Государство и право. – 2020. – № 3. – С. 176–185.

10. Бушуева, Д. Н. Правовое регулирование деятельности негосударственных пожарных команд Российской империи второй половины XIX века / Д. Н. Бушуева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 1. – С. 90–98.

---

11. Смирнова, А.А. О проекте пожарной реформы в России / А.Д. Шереметева / А.А. Смирнова, С.Б. Немченко, С.М. Прокофьева, Е.А. Титова // Научно-технический журнал «Пожаровзрывобезопасность». – Т. 29. – № 4. – 2020. С. 6–14.

12. Шереметев, А.Д. Проект пожарной реформы в России / сост. гр. А.Д. Шереметевым при участии херсон. брантмайора К. Безсонова. – СПб., 1895. – С. 117.

13. РГИА Фонд 45910/к-78 Краткая объяснительная записка к проекту Пожарного Устава 1916 г. Петроград. Издание Императорского Российского Пожарного Общества. С. 53.

14. Грешных, А.А. Эволюция боевых уставов пожарной охраны в системе российского законодательства / А.А. Грешных, А.А. Смирнова, А.А. Талашова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2014. – № 4 (25). – С. 53–57.

15. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 3.

16. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Российская газета. – 2008. – № 163.

**А. Н. Метельков,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры прикладной математики  
и информационных технологий  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**A. N. Metelkov,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Applied  
Mathematics and Information  
Technologies Saint Petersburg State  
University of the Ministry  
of Emergency Situations of Russia  
metelkov5178@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-219-224

## **О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВЫХ ПОНЯТИЙ «ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ АКТ» И «ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ»**

**Аннотация:** деятельность террористических организаций, направленная на нарушение функционирования промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения является одной из основных угроз общественной безопасности, что подтверждает актуальность исследования понятий «террористический акт» и «чрезвычайная ситуация». Минимизация последствий проявлений терроризма со значительным числом жертв и материальными потерями нередко связана с ликвидацией возникшей при этом

---

чрезвычайной ситуации. Целью статьи является уяснение содержания понятий «чрезвычайная ситуация» и «террористический акт» для организации пресечения терактов и ликвидации связанных с ними чрезвычайных ситуаций. Сравнительно-правовое исследование и анализ нормативно-правовой базы по исследуемой теме показали отсутствие единства подходов в толковании основополагающих понятий и ошибочном отождествлении крупных террористических актов с чрезвычайными ситуациями. В качестве вывода в результате проведенного исследования автором внесено конкретное предложение уточнить критерии информации о чрезвычайных ситуациях МЧС России.

**Ключевые слова:** террористический акт, последствия, классификация, критерии, информация, чрезвычайная ситуация, противоречия, угрозы, ликвидация последствий.

### On the relationship between the legal concepts of “terrorist act” and “emergency”

**Abstract:** the activities of terrorist organizations aimed at disrupting the functioning of industrial facilities, life-support facilities, transport infrastructure, and intimidating the population are one of the main threats to public security, which confirms the relevance of the study of the concepts of “terrorist act” and “emergency”. Minimizing the consequences of terrorism with a significant number of victims and material losses is often associated with the elimination of the resulting emergency situation. The purpose of the article is to clarify the content of the concepts of “emergency” and “terrorist act” for the organization of the suppression of terrorist attacks and the elimination of related emergencies. Comparative legal research and analysis of the legal framework on the topic under study have shown the lack of unity of approaches in the interpretation of the fundamental concepts and the erroneous identification of major terrorist acts with emergency situations. As a conclusion of the study, the author made a specific proposal to clarify the criteria for information about emergency situations of the Ministry of Emergency Situations of Russia.

**Keywords:** terrorist act, consequences, classification, criteria, information, emergency situation, contradictions, threats, elimination of consequences.

Актуальность проблемы терроризма признана во всем мире. Ликвидация последствий терактов зависит от масштабов возникающих при этом чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). События 11 сентября 2001 г. в США формально обозначили рубикон: проблема терроризма приобрела глобальный характер.

М. Д. Сегаль вполне справедливо обозначил проблему предотвращения ЧС «техногенного характера, вызванных террористическими и диверсионными акциями» [1, с. 150]. После атак террористов на главные символы Америки рассматриваемая проблема становится по своей значимости сопоставимой с проблемами эпидемий и экологии. Практика ликвидации ЧС техногенного характера свидетельствует о большом количестве происшествий данного вида со значительным числом жертв и крупными материальными потерями [2, с. 7]. Наиболее

---

характерными условиями обстановки терактов, сопровождающихся «взрывами, являются сильные разрушения, массовые пожары, затопления, загазованность, поражение электрическим током, в результате чего возможны человеческие жертвы» [3, с. 73; 4]. Террористические и диверсионные акты на потенциально опасных объектах могут «проявляться не только как взрывы и поджоги с применением специальных технических средств, но и как нарушения технологического процесса <...> приводящие к взрывам, пожарам и утечкам токсичных веществ» [5, с. 105]. Сложившиеся обстоятельства обуславливают основные задачи органов управления по делам гражданской обороны и ЧС в предупреждении и смягчении последствий терактов.

В классификации ЧС, установленной постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304, основными критериями, определяющими отнесение ситуации к чрезвычайной соответствующего характера, являются количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, и размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь. Критерии информации о ЧС, установленные в приложении к приказу МЧС России от 8 июля 2004 г. № 329, дают основу для их разделения на техногенные, природные и биолого-социальные ЧС, а также крупные террористические акты. На основании действующих критериев можно предположить, что террористические акты рассматриваются как разновидность чрезвычайных ситуаций. К ЧС отнесены только крупные террористические акты, характеризующиеся общими количественными критериями: 5 и более погибших человек, 10 и более госпитализированных, свыше одной тысячи МРОТ – прямой материальный ущерб. С такой классификацией трудно согласиться.

Террористический акт представляет собой социально-политическое явление и деяния, предусмотренные ст. 205 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ). Рассматривая терроризм с точки зрения раскрытия его социально-политической сущности, можно выявить его связь с ЧС биолого-социального характера, которые иногда возникают в результате его проявлений. При этом попытку разрешения социально-политического конфликта путем нелегитимного насилия вполне можно представлять как источник и причину ЧС. Под биолого-социальной ЧС понимается «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате возникновения опасных противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери или нарушение условий жизнедеятельности людей» [2; 6].



Изучая планирование мер по организации аварийно-спасательных и других неотложных работ и первоочередному жизнеобеспечению населения при ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных террористическими акциями, А. О. Бебрис учитывает взаимосвязь прогнозной оценки последствий крупных аварий на потенциально опасных объектах и возможных биолого-социальных ЧС [3, с. 76]. Таким образом, ЧС, вызванные террористическими акциями, включаются им в разновидность биолого-социальных. В ГОСТе 22.0.04-97 биолого-социальная ЧС определяется узконаправленно, коррелируемо с распространением эпидемий и эпизоотий, как «состояние, при котором в результате возникновения источника такой ситуации на определенной территории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, существования сельскохозяйственных животных и произрастания растений, возникает угроза жизни и здоровью людей, широкого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений».

Проанализируем взаимосвязь понятий «чрезвычайная ситуация» и «террористический акт». Чрезвычайная ситуация может быть следствием террористического акта. При этом не каждый террористический акт может повлечь за собой ЧС. С учетом критерия выделения террористического акта в качестве ЧС такие ситуации, в которых число погибших меньше 5, раненых меньше 10, ущерб не достигает 1000 МРОТ, по количественному подходу не подпадают под ЧС. Следовательно, теоретически отсутствуют основания для введения правового режима ЧС.

В рассматриваемом контексте ЧС может представлять собой обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, катастрофы, распространения заболевания, опасного для окружающих, стихийного (например паники) или иного бедствия. При этом такие события могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Сами по себе аварии, эпидемии или иные бедствия могут являться последствиями взрыва, поджога или иных устрашающих население действий, создавать опасность гибели человека, причинения значительного ущерба имуществу. В исследуемой логической цепочке ЧС, как правило, является следствием террористического акта. Она может возникнуть в ходе его совершения или после него.

Попытаемся разобраться с тем, насколько аргументирован рассматриваемый критерий и обосновано отнесение крупного террористического акта к чрезвычайным ситуациям. Автор, не разделяя такой некор-

---

ректный подход, полагает, что теракты как социально-политические и правовые явления не представляют собой чрезвычайные ситуации.

Понятие ЧС (ст. 1) является базовым в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Обобщенно можно утверждать, что обстановка является следствием некоторых событий, которые могут быть первопричиной складывающейся ситуации. К таким событиям законодателем отнесены аварии, катастрофы, опасные природные явления, стихийные или иные бедствия, а также распространение заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Из всех указанных составляющих к объективной стороне преступления, называемого в УК РФ террористическим актом, можно непосредственно отнести только распространение опасных заболеваний. Все другие события (аварии или прочие бедствия) могут быть только опосредованы действиями террористов и производными каких-либо действий, в том числе следствием совершения взрыва или поджога.

Определение термина «террористический акт» приведено в УК РФ и Федеральном законе «О противодействии терроризму». В указанных актах оно полностью совпадает по форме и содержанию. При этом Уголовный кодекс рассматривает стадии приготовления к преступлению, покушения на преступление и оконченного преступления «террористический акт». Таким образом, общим элементом, пересечением множества вероятных деяний, составляющих понятия «чрезвычайная ситуация» и «террористический акт», являются только действия. Согласно официальному определению, это действие, связанное с распространением опасных для окружающих заболеваний.

Угрозу совершения указанных действий в тех же целях, по нашему мнению, достаточно трудно вместить в содержание понятия «чрезвычайная ситуация» даже в случаях распространения опасных заболеваний. При теракте целью таких действий является дестабилизация деятельности органов власти или международных организаций либо воздействие на принятие ими решений, а при ЧС цель действий не рассматривается.

Докажем это утверждение на примере аварии. Авария, по определению Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ, – это «разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ». Выброс, например, радиоактивных веществ может явиться следствием каких-либо действий конкретного лица либо случайного события (падение небесного тела, предумыш-

ленное или случайное падение воздушного судна на ядерный объект). Разрушение устройств также может стать следствием влияния некоторых событий или действий, в том числе человека. Например, физическое или логическое разрушение компьютерной системы теоретически может привести к катастрофическим последствиям в различных сферах деятельности, включая атомную отрасль, где широко внедрены современные информационные технологии. Наши рассуждения приводят к мысли, что аварии, катастрофы, разрушения устройств – это вторичные явления, которые могут быть и следствием действий или бездействия человека (террориста).

В заключение следует подчеркнуть, что результаты исследования с применением сравнительно-правового метода норм различных институтов чрезвычайных правовых режимов раскрывают собственное содержание нечетко связанных понятий чрезвычайной ситуации и террористического акта. Принятие решения о введении режима ЧС и реализация необходимых мер для ее локализации и ликвидации во многом зависят от оценки масштаба последствий и их сравнения с принятыми критериями, в которые предлагаем внести уточнения. К ЧС целесообразно относить «чрезвычайные ситуации, обусловленные крупными (резонансными) террористическими актами», а не сами крупные террористические акты.

### Список литературы:

1. Сегаль, М.Д. Терроризм и чрезвычайные ситуации техногенного характера / М.Д. Сегаль // Актуальные проблемы Европы. – 2003. – № 1. – С. 150–163.
2. Василенко, Г.Н. Нормативно-правовое обеспечение противодействия органов внутренних дел Российской Федерации чрезвычайным ситуациям социального характера / Г.Н. Василенко // Правовая идея. – 2013. – № 3. – С. 4–15.
3. Бебрис, А.О. Деятельность органов ЧС при терактах / А.О. Бебрис // Культура. Духовность. Общество. – 2014. – № 10. – С. 73–76.
4. Кулаков, Д.А. Вопросы обеспечения безопасности в административно-территориальном образовании / Д.А. Кулаков, А.Ю. Яковлев // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – 2008. – № 1. – С. 53–60.
5. Коткин, П.Н. О дальнейшем развитии правового обеспечения техногенной безопасности / П.Н. Коткин // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – № 4. – С. 104–110.
6. Дмитриев, В.А. «Великое злодеяние»: истоки и уроки (к 100-летию начала геноцида армян в Османской империи) / В.А. Дмитриев // Метаморфозы истории. – 2015. – № 6. – С. 321–332.

---

**М.Ю. Бабушкин,**  
заместитель директора  
Департамента надзорной  
деятельности и профилактической  
работы МЧС России

**M.Yu. Babushkin**  
*Deputy Director of the Department  
of supervision and preventive work  
of the Ministry of Emergency  
Situations of Russia*  
arkhistratig@rambler.ru

**С.Б. Немченко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры теории  
и истории государства и права,  
Санкт-Петербургский университет  
ГПС МЧС России

**S.B. Nemchenko,**  
*Candidate of law science, Associate  
professor, Head of the chair of theory  
and history of state and law,  
Saint-Petersburg university of State  
fire service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia*  
nemchenko-st@mail.ru

**В.М. Шеншин,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории  
и истории государства и права,  
Санкт-Петербургский университет  
ГПС МЧС России

**V.M. Shenshin,**  
*Candidate of Legal Sciences, Associate  
Professor, Associate Professor  
of the Department of Theory  
and History of State and Law,  
St. Petersburg University of State Fire  
Service of the Ministry of Emergency  
Situations of Russia*  
vitya-shen@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-225-233

## **ОБ УСИЛЕНИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Аннотация:** постоянное вмешательство государства, продиктованное внесением изменений в Уголовный кодекс РФ, обуславливает необходимость совершенствования функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций путем установления новых требований в сфере пожарной безопасности. В статье отмечается, что правовая политика в сфере пожарной безопасности требует модернизации и нормативно-правового регулирования. Крупные природные пожары на территории Забайкальского края и ситуация с пожарами в стране в целом послужили основанием корректировки правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности. Авторы выдвигают комплекс мер, направленных на усиление уголовной ответственности за преступления в сфере пожарной безопасности. Предлагается внести изменения в ст. 168 Уголовного кодекса РФ путем введения квалифицирующих признаков в зависимости от размера причиненного ущерба, способа и объекта посягательства, а также перевода указанного уголовно-правового деяния из категории преступлений небольшой тяжести в категорию преступлений средней тяжести. Доказывается необходимость усиления уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности путем дополнения ч. 2 ст. 219 Уголовного кодекса Российской Федерации квалифицирующим признаком – причинение материального

---

ущерба. Делается вывод о расширении круга субъектов, подпадающих под действие указанной статьи, вне зависимости от занимаемой должности или выполняемых обязанностей. В ст. 261 Уголовного кодекса РФ в целях недопущения двойного наказания граждан за нарушения правил пожарной безопасности в лесах, повлекших возникновение лесных пожаров, обосновывается необходимость осуществления разграничения уголовно-наказуемого деяния и административного правонарушения путем установления суммы ущерба лесным насаждениям от пожара, при причинении которого наступает уголовная ответственность.

**Ключевые слова:** правовая политика, пожарная безопасность, функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, нарушения пожарной безопасности.

### **On strengthening criminal liability in the field of fire safety**

**Abstract:** *the constant intervention of the state, due to the introduction of amendments to the Criminal Code of the Russian Federation, necessitates the improvement of the state's function for the prevention and elimination of emergency situations by establishing new requirements in the field of fire safety. It is noted that the modern legal policy in the field of fire safety requires modernization and further regulatory regulation. Major wildfires in the Trans-Baikal Territory and the situation with fires in the country served as the basis for adjusting the legal policy in the field of fire safety. A set of measures aimed at strengthening criminal responsibility for crimes in the field of fire safety is being put forward. It is proposed to amend Article 168 of the Criminal Code of the Russian Federation by introducing qualifying features depending on the amount of damage caused, the method and object of encroachment, as well as the transfer of the specified criminal act from the category of crimes of small gravity to crimes of medium gravity. The researchers prove the need to strengthen criminal liability for violation of fire safety requirements by adding Part 2 of Article 219 of the Criminal Code of the Russian Federation with a qualifying feature-causing material damage. The conclusion is made about the expansion of the range of subjects covered by this article, regardless of the position held or the duties performed. Article 261 of the Criminal Code of the Russian Federation, in order to prevent double punishment of citizens for violations of fire safety rules in forests that have caused forest fires, justifies the need to distinguish a criminal act from an administrative offense by establishing the amount of damage to forest plantations from a fire that causes criminal liability.*

**Keywords:** *legal policy, fire safety, emergency situations public function, fire safety violations.*

Для снижения или устранения преступности социум постоянно изыскивает инструменты, позволяющие обеспечить национальную безопасность. Формой реализации правовой политики в сфере пожарной безопасности выступает законодательная, правоприменительная деятельность государства. Наряду с применением уголовно-правовых норм главным направлением деятельности в борьбе с «пожарной преступностью» является предупреждение преступлений.

---

---

Анализ статистики преступлений, объектом которых является пожарная безопасность, позволяет утверждать, что правовая политика в данной сфере требует дальнейшей проработки и законодательного закрепления в уголовном законе.

Защита граждан и их имущества от пожаров всегда была приоритетным направлением при обеспечении пожарной безопасности. Статистические данные о количестве возгораний, числе пострадавших и размере экономического ущерба с самого начала ведения государством учета этих сведений являются прямым доказательством необходимости продуманной государственной политики в сфере как пожаротушения, так и предотвращения пожарных бедствий с помощью профилактической работы [1, с. 9].

Вопросы ответственности в сфере пожарной безопасности традиционно находили отражение в законодательстве в любой исторический период. Русская Правда вводила ответственность за неосторожное обращение с огнем в виде штрафа. Новгородская и Псковская судные грамоты предусматривали систему предупреждения пожаров, при которой карательные методы применялись к лицам, совершившим поджог умышленно; вместе с тем лица, по вине которых произошел пожар по неосторожности, подлежали привлечению к материальной ответственности; за случайный пожар лицо ответственности не подвергалось. По Судебнику 1497 г. за учинение пожара наказание наступало в виде штрафа, возмещения вреда, смертной казни. Соборное уложение 1649 г. в качестве наказания за совершение пожара называло материальную компенсацию, штрафы-пени, за умышленный поджог – смертную казнь через сожжение. По Уставу пожарному Российской империи 1832 г., вошедшему в Свод законов Российской империи, за совершенный по неосторожности пожар виновный должен был возместить убыток владельцу сгоревшей собственности, также предусматривалось денежное взыскание или наказание соразмерно вине; изблеченные в умышленном поджоге подлежали уголовному суду и наказанию по всей строгости законов [2, с. 30].

Различные аспекты ответственности в сфере пожарной безопасности, истории развития, либерализации, усиления, проблем квалификации находят отражение в трудах современных ученых [3–6].

В 2020 г. в стране серьезно осложнилась ситуация с пожарами, в том числе природными, в Забайкальском крае, которая не осталась без внимания Президента РФ и Правительства РФ. По итогам совещания были приняты распоряжения, ставящие в числе прочих задачу по внесению изменений в Уголовный кодекс РФ [7].

---

Для эффективного осуществления государством функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций требуется своевременное и качественное законодательное регулирование, отвечающее вызовам времени.

Так, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий представило способы повышения ответственности субъектов за нарушение требований пожарной безопасности.

Первая проблема – отсутствие ряда квалифицирующих признаков в ст. 168 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ). Действующий УК РФ Российской Федерации не всегда отвечает потребностям сегодняшнего дня. Последствия пожаров, произошедших по преступной неосторожности, зачастую более катастрофичны и масштабны. В результате совершенных деяний ежегодно более тысячи граждан лишаются жилья, происходит прекращение и дезорганизация промышленных и сельскохозяйственных предприятий, отключение потребителей от источников жизнеобеспечения (электроэнергии, газа, тепла, водоснабжения).

Действующая редакция ст. 168 УК РФ не предусматривает в своем составе такие квалифицирующие признаки преступления, как причинение ущерба в особо крупном размере (более миллиона рублей), оставление потерпевших без жилья, а также совершение преступления путем выжигания сухой травянистой растительности. Тем самым создается ситуация, когда лицо, уничтожившее пожаром в результате своей преступной небрежности жилой дом потерпевшего и фактически лишившее последнего жилья, не может быть привлечено к уголовной ответственности в случае, если стоимость жилого дома как объекта преступного посягательства не превышает 250 тыс. руб., что для сельских населенных пунктов не редкость.

Следовательно, встает вопрос о дополнении ст. 168 УК РФ квалифицирующими признаками преступления в зависимости от размеров причиненного ущерба, способов и объектов посягательства.

Преступления, предусмотренные ст. 168 УК РФ, несмотря на тяжесть их последствий, отнесены законодателем к категории преступлений небольшой тяжести. Исходя из этого, органы, реализующие на практике оперативно-розыскную деятельность, проводят ряд отдельных оперативно-розыскных мероприятий, хотя в условиях неочевидности содеянного или сокрытия умышленного преступления под видом неосторожного деяния требуется проведение всего комплекса предусмотренных законодательством Российской Федерации

---



---

оперативно-розыскных мероприятий, что возможно лишь при расследовании преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких.

Отсюда возникает необходимость приведения видов наказаний, предусматривающих ответственность за несоблюдение общепринятых разумных мер предосторожности, повлекшее возникновение пожара, в соответствие с характером и степенью общественной опасности таких преступлений, обстоятельствами их совершения путем перевода указанных преступных деяний из категории преступлений небольшой тяжести в категорию преступлений средней тяжести.

Оценка имущества граждан и юридических лиц, уничтоженного или поврежденного с помощью неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, позволяет вести речь о частом применении на практике ст. 168 УК РФ, тем самым указанная норма расширяет сферу применения уголовного закона, и ст. 167, предусматривающей умышленное уничтожение или повреждение имущества.

Говоря о форме собственности, следует обратить внимание на отсутствие четкого указания на вид собственности [8, с. 67], охраняемый законом, поскольку, как следует из ст. 2 УК РФ, задачей уголовного законодательства является охрана собственности без какой-либо ссылки на иной нормативный правовой акт, что в определенной степени порождает затруднения как в теории уголовного права, так и в правоприменительной практике.

Предлагаем при определении размера ущерба, причиненного юридическому лицу, за основу принимать рыночную стоимость имущества за вычетом износа. При оценке крупного ущерба, причиненного гражданину, следует принимать во внимание прим. 4 к ст. 158 УК РФ, где таким ущербом признается стоимость имущества, превышающая 250 тыс. рублей, из чего следует, что уголовный закон не требует учитывать материальное положение потерпевшего физического или юридического лица.

Кроме крупного ущерба, который необходимо установить в ходе расследования уголовного дела по ст. 168 УК РФ, иные тяжкие последствия не предусматриваются. Соответственно, причинение иного вида ущерба, наступившего в результате уничтожения или повреждения чужого имущества при неосторожном обращении с огнем или иными источниками повышенной опасности, следует квалифицировать по иным составам, предусмотренным уголовным законом, а соответственно, и вменять виновному лицу необходимо несколько составов по совокупности преступлений.

---

---

Вторая проблема – отсутствие ответственности любых физических лиц, по вине которых были нарушены требования пожарной безопасности, в результате чего произошло уничтожение или повреждение чужого имущества.

Независимо от размера, степени тяжести вреда здоровью (легкой или средней тяжести) предусмотрена лишь административная ответственность в соответствии с ч. 6 ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Вместе с тем при причинении тяжкого вреда здоровью, смерти одного лица и более наступает уголовная ответственность по ст. 219 УК РФ лишь для лиц, которые обязаны были соблюдать требования пожарной безопасности.

В связи с этим возникла необходимость внесения изменений в ст. 219 УК РФ, по которым все физические лица вне зависимости от занимаемой должности или выполняемых обязанностей будут привлекаться к уголовной ответственности. Кроме того, актуальность проблемы и необходимость расширения круга лиц, подлежащих ответственности по указанной статье за подобные деяния, подтверждается регулярно происходящими пожарами в результате палов сухой травянистой растительности.

В связи с тем, что лицо, нарушившее требования пожарной безопасности, уничтожившее пожаром в результате своей преступной небрежности жилой дом потерпевшего и фактически лишившее последнего жилья, нанесшее ущерб предприятиям, фермерским хозяйствам, не может быть привлечено к уголовной ответственности, предлагаем дополнить ч. 2 ст. 219 УК РФ квалифицирующим признаком преступления – причинение материального ущерба. Изменения позволят повысить безопасность граждан, защиту их имущества, а также снизить риски и угрозы возникновения пожаров.

9 марта 2021 г. Президент РФ подписал закон о внесении изменений в ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушения требований пожарной безопасности. Так, за повторное нарушение требований пожарной безопасности на объектах чрезвычайно высокого, высокого или значительного риска он устанавливает административную ответственность в виде штрафа: для должностных лиц – от 15 тыс. до 20 тыс., индивидуальных предпринимателей – от 30 тыс. до 40 тыс., юридических лиц – от 200 тыс. до 400 тыс. рублей. Кроме того, деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть приостановлена на срок до 30 суток.

Повторность нарушения должна выражаться в необеспечении работоспособности или исправности источников противопожарного

---

---

водоснабжения, электроустановок, электрооборудования, автоматических или автономных установок пожаротушения, систем пожарной сигнализации или противоподымной защиты, средств оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре. Помимо этого, наказание будет наступать и за несоответствие эвакуационных путей и выходов требованиям пожарной безопасности [9].

Обусловленность правового регулирования значительным перечнем нормативных правовых актов, устанавливающих требования пожарной безопасности, оказывает определенное воздействие на субъекты, обязанные соблюдать указанные требования, так как круг их индивидуально не определен.

Исходя из того, что субъект состава преступления по ст. 219 УК РФ специальный, возникает необходимость в дополнении ч. 2 указанной статьи, позволяющем расширить круг лиц, которые потенциально могут быть привлечены к уголовной ответственности. Это объясняется и тем, что, в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», ответственность за нарушение требований пожарной безопасности возлагается на собственников имущества (ч. 1); на граждан возложена обязанность по соблюдению требований пожарной безопасности (ч. 2).

Третья проблема выражается в недостаточности потенциала уголовного закона в сфере применения уголовных репрессий. Ресурс, заложенный в УК РФ, не позволяет в должной мере привлечь виновных лиц к уголовной ответственности в случае уничтожения или повреждения лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности. Поэтому, по-видимому, назрела необходимость усиления уголовной ответственности путем пенализации санкции, предусмотренной ч. 1 ст. 261 УК РФ [10, с. 56].

В ч. 1 ст. 261 УК РФ не предусмотрен такой квалифицирующий признак объективной стороны, как нарушение требований правил пожарной безопасности в лесах. Кроме того, в настоящее время в указанном составе преступления не установлен размер ущерба от лесного пожара, причинение которого влечет наступление уголовной ответственности. Этот пробел приводит к тому, что дознаватели органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы обязаны привлекать лицо к уголовной ответственности за неосторожные действия, вызвавшие причинение ущерба лесным и иным насаждениям, вне зависимости от суммы причиненного ущерба.

Для разграничения уголовно наказуемых деяний и административных правонарушений в большинстве составов преступлений в УК РФ

---

закреплен критерий криминализации деяния, неотъемлемо связанный с размером причиненного ущерба. Действующей редакцией ст. 260 УК РФ, например, критерий криминализации за умышленное деяние, направленное на незаконную рубку лесных насаждений, закреплен в примечании к статье и установлен в размере 5000 рублей.

Поэтому предлагаем внести изменения в ст. 261 УК РФ путем введения квалифицирующего признака, выражающегося в виде нарушения требований правил пожарной безопасности в лесах и на прилегающих к ним территориях, установить минимальный размер ущерба в качестве критерия криминализации деяния в размере 5000 рублей и одновременно повысить санкции за данные преступления, которые учитывали бы заложенный ст. 6 уголовного закона принцип справедливости, в уголовном праве означающий, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т.е. соответствовать характеру и степени общественной опасности вменяемого противоправного деяния, что, несомненно, повысит ответственность граждан и должностных лиц за нарушения требований пожарной безопасности, повлекших причинение ущерба лесным насаждениям в результате пожара.

Таким образом, предложенные изменения позволят четко отграничивать составы административного и уголовно наказуемого деяния, повлекшие по неосторожности лесные пожары, и усилить ответственность за их совершение.

Цель внесения изменений – четкое разграничение уголовно наказуемого деяния «уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, *либо нарушения правил пожарной безопасности (выделено нами. – Прим. авт.)*» и административного правонарушения «нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека».

По нашему мнению, предлагаемые изменения в ст. 168, 219 и 261 УК РФ повысят качество и эффективность законодательного регулирования функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Представленное видение проблемы совершенствования уголовного законодательства путем внесения изменений и дополнений в указанные статьи УК РФ позволяет говорить о важности и масштабности ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности нормами уголовного закона.

---

---

## Список литературы:

1. Смирнова, А.А. О проекте пожарной реформы в России А.Д. Шереметева / А. А. Смирнова, С. Б. Немченко, С. М. Прокофьева и др. // Пожаровзрывобезопасность / Fire and Explosion Safety. – 2020. – Т. 29. – № 4. – С. 6–14.
2. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова и др. –2-е изд., доп. и испр. – СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016. – 264 с.
3. Малько, А.В. Обзор законодательства Российской империи XVIII – 1-й пол. XIX в. в сфере борьбы со стихийными бедствиями / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 3 (94). – С. 18–27.
4. Сафронова Ю.Г. К истории становления юридической ответственности в области пожарной безопасности в России / Ю.Г. Сафронова, А.А. Смирнова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2019. – № 1 (42). – С. 29–35.
5. Шиканов, А.А. Ответственность за посягательства на пожарную безопасность : уголовно-правовой и криминологический анализ : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Шиканов. – Н. Новгород, 2011. – 229 с.
6. Гармышев, Я.В. Уголовно-правовая характеристика нарушения правил пожарной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук / Я.В. Гармышев. – Иркутск, 2009. – 209 с.
7. Поручения Президента Российской Федерации от 4 мая 2020 г. № Пр-741 и Правительства Российской Федерации от 7 мая 2020 г. № ЮБ-П4-4588.
8. Косякова, Н.С. Проблемы уголовной ответственности за уничтожение или повреждение чужого имущества по неосторожности / Н.С. Косякова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2013. – № 4 (21). – С. 62–71.
9. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 9 марта 2021 г. № 36-ФЗ // Российская газета. – 2021. – 12 марта.
10. Шеншин, В.М. Уголовно-правовое значение вреда, причиненного окружающей среде: противоречивость подходов, пути решения проблемы / В.М. Шеншин // Российский следователь. – 2019. – № 9. – С. 55–58.

**Е. А. Астахова,**  
младший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права Российской  
академии наук

**E. A. Astakhova,**  
Junior researcher, Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
orhideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-234-238

## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

***Аннотация:** криминалистическая классификация преступлений – актуальная проблема науки криминалистики. Теоретико-практическое значение криминалистической классификации преступлений состоит в том, что на ее основе строятся частные методики расследования преступлений. Цель статьи – выявить взаимосвязи криминалистической классификации преступлений и криминалистической политики Российской Федерации. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. В частности, в работе используется системный подход. Сделан вывод о том, что создание криминалистической классификации должно происходить с обязательным учетом направлений криминалистической политики государства.*

***Ключевые слова:** правовая политика, криминалистическая классификация, стратегия, криминалистическая деятельность, принципы классификации.*

## Forensic policy of the Russian Federation and classification of crimes

***Abstract:** forensic classification of crimes is an urgent problem of the science of forensic science. The theoretical and practical significance of the forensic classification of crimes lies in the fact that private methods of investigating crimes are built on its basis. The purpose of the article is to identify the relationship between the forensic classification of crimes and the forensic policy of the Russian Federation. The set of the universal method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods acts as a methodological basis. In particular, the work uses a systematic approach. It is concluded that the creation of a forensic classification should take place with the obligatory consideration of the directions of the state's forensic policy.*

***Keywords:** legal policy, forensic classification, strategy, forensic activity, principles of classification.*

На современном этапе развития криминалистики сформировалось относительно новое понятие – «криминалистическая по-

---

литика». Некоторые ученые рассматривают ее как элемент уголовно-правовой политики [1], другие же настаивают на ее самостоятельном характере [2].

Содержание криминалистической политики также вызывает научные дискуссии. Например, В.Ю. Сокол включает в нее принципы, цели, приоритеты, перспективы и стратегии современной криминалистической деятельности [3]. Принципы криминалистической политики формулируются в нормах уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Стратегии криминалистической деятельности – основа криминалистической политики государства. Они включают в себя как принципы, так и цели, приоритеты, перспективы, а также другие элементы.

Криминалистические стратегии – это совокупность положений, содержащихся в стратегических документах, которые утверждаются указами Президента РФ, распоряжениями Правительства РФ, приказами министерств. К источникам криминалистической политики РФ относятся такие нормативно-правовые акты, как УК РФ, УПК РФ, федеральные законы («О прокуратуре Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «О следственном комитете Российской Федерации») и другие, также имеющие стратегическое значение.

Анализируя структуру стратегических документов, Д.С. Хижняк выделил 17 присущих им частей: 1) взаимосвязи с законами и подзаконными актами РФ; 2) связи с международными документами; 3) взаимоотношение с иными нормативно-правовыми актами; 4) политико-правовые основания стратегии; 5) современное состояние проблем или результатов предшествующего периода развития сферы жизни и деятельности, или необходимости в разработке стратегии; 6) основные риски и угрозы стратегии; 7) цели; 8) принципы; 9) задачи; 10) субъекты деятельности; 11) объекты деятельности; 12) приоритетные направления развития сферы; 13) направления реализации стратегии; 14) механизмы реализации стратегии; 15) этапы стратегии или ее временные рамки; 16) ожидаемые результаты; 17) условия осуществления контроля за реализацией стратегии [4]. Содержание стратегии аналогично содержанию криминалистической политики.

Криминалистическая политика влияет на все сферы криминалистической деятельности – как практической, так и научной. Она определяет актуальность тех или иных научных исследований. Одним из актуальных направлений криминалистических исследований является проблема криминалистической классификации. Ее важность обусловлена необходимостью создания единообразной,



---

научно обоснованной и пригодной для практического применения классификации преступлений, что требуется в первую очередь для дальнейшего развития криминалистических методик расследования данных преступлений и, как результат, достижения целей государственной уголовной политики борьбы с преступностью.

Суть и взаимосвязь криминалистической политики и классификации преступлений прослеживается в нескольких аспектах:

1. Рассмотрение преступления как объекта криминалистического познания. В данном аспекте преступление в криминалистике предлагается воспринимать в качестве сложного системного образования [5]. Систему основных направлений криминалистического исследования преступления некоторые ученые представляют в следующем виде: 1) генезис преступления; 2) компонентный состав преступления; 3) внутренние связи преступления; 4) внешние связи преступления [6]. Криминалистическое изучение преступления немислимо без норм уголовного права, отражающих политику государства по отношению к тому или иному противоправному деянию.

2. Принципы классификации преступлений. От грамотного применения принципов криминалистической классификации преступлений и логических требований, предъявляемых к созданию классификации, зависит возможность сведения многообразия материала, которым располагает классификатор, к некоему определенному относительно небольшому числу образований (имеются в виду классы, виды и т. п.), а также выявление устойчивых признаков и открытие новых связей между уже известными объектами. Помимо этого, учет логических требований позволяет подвести итоги предшествующих исследований и на этой основе предположить существование ранее неизвестных объектов.

Наиболее важное политическое значение *при создании классификационных систем* имеет *принцип учета практики*, который предложил в 1990 г. П.Б. Куцонис, подробно отразив возможности его реализации: материалы практики являются основой для любой классификации, также на практике становится возможным проверить истинность разработанной классификации, и, наконец, цель создания криминалистических классификаций заключается в решении задач по борьбе с преступностью [7]. Сложившаяся на данный момент следственная и судебная практика является прямым отражением криминалистической политики государства.

3. Нормативно-правовая база. Роль криминалистической политики в классификации преступлений прослеживается во взаимосвязях с нормативно-правовой базой, регулирующей вопросы борьбы

---

с преступностью. Уголовный кодекс РФ – отправная точка классификации преступлений и построения методик их расследования. Криминализация деяния, выделение преступления в самостоятельный состав определяют актуальность направлений криминалистической деятельности.

Роль уголовно-процессуального законодательства в криминалистической классификации преступлений вызывает научные споры. Н. Н. Давыдова в своей диссертации отмечает, что ею впервые была рассмотрена уголовно-процессуальная классификация преступлений в зависимости от «вида уголовного преследования, подсудности уголовных дел, органов предварительного расследования, подследственности, состава, в котором проводится предварительное следствие; необходимости проводить освидетельствование; необходимости использования в ходе расследования преступления специальных знаний лиц в различных областях науки, техники, искусства и ремесла, от целей, форм, результатов использования, типов источников специальных познаний и некоторых других обстоятельств; необходимости участия переводчика в уголовном процессе; возможности применения особого порядка принятия решения; законодательного подразделения порядка уголовного судопроизводства на общий и особый» [8]. На наш взгляд, речь идет не об уголовно-процессуальной классификации преступлений. Таковая отсутствует в науке уголовного процесса по объективной причине – в ней нет необходимости. Все перечисленное автором представляет собой уголовно-процессуальные основания классификации, а сама классификация, проведенная в соответствии с ними, является криминалистической.

Необходимость выделения уголовно-процессуальных оснований криминалистической классификации подвергается некоторыми учеными сомнению. Например, Л. А. Щербич считает, что осуществление классификации по уголовно-процессуальным и криминологическим основаниям лишено смысла, так как они имеют широкий характер и мало влияют на особенности разрабатываемых методик [9]. С данным суждением сложно согласиться. Свою эффективность давно доказали методики расследования преступлений, построенные на криминологических основаниях, такие как методики расследования преступлений, совершаемых отдельными группами лиц (несовершеннолетними, рецидивистами, лицами с психическими аномалиями и т.п.), методики расследования преступлений, совершаемых в отношении отдельных категорий граждан (несовершеннолетних, иностранных граждан) и другие. Построение криминалистических методик по уголовно-процессуальным основаниям – перспективное

---

направление, и еще рано судить об их возможностях и эффективности, пока они не прошли необходимую апробацию.

Таким образом, создание единообразной, научно обоснованной и пригодной для практического применения криминалистической классификации преступлений должно происходить с обязательным учетом направлений криминалистической политики государства.

### Список литературы:

1. Лопашенко, Н.А. Уголовная политика / Н.А. Лопашенко. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 608 с.

2. Быстряков, Е.Н. Криминалистическая политика России: история и современность / Е.Н. Быстряков, И.В. Усанов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (118). – С. 221-227.

3. Сокол, В.Ю. Криминалистическая политика / В.Ю. Сокол // Общество и право. – 2012. – № 5 (42). – С. 200–204.

4. Хижняк, Д.С. Борьба с транснациональными преступлениями и их расследование: стратегические аспекты / Д.С. Хижняк. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 184 с.

5. Лузгин, И.М. Моделирование в расследовании преступлений / И.М. Лузгин // Труды высшей школы МООП СССР. – 1965. – № 15. – С. 16–17.

6. Клочков, В.В. Преступление как объект криминалистического познания / В.В. Клочков, В.А. Образцов // Вопросы борьбы с преступностью. – 1985. – № 42. – С. 44–54.

7. Куцонис, П.Б. Проблемы построения и использования криминалистических классификаций в методике расследования преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.Б. Куцонис. – М., 1990. – 25 с.

8. Давыдова, Н.Н. Криминалистические классификации преступлений и методик их расследования (теоретические проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н.Н. Давыдова. – Саратов, 2009. – 26 с.

9. Щербич, Л.А. Роль криминалистической классификации в построении криминалистических методик расследования преступлений / Л.А. Щербич // Юристъ-Правоведъ. – 2007. – № 1 (20). – С. 8–12.

---

**М.И. Шевченко,**  
студент 2-го курса магистратуры  
Юридического института  
Российского университета  
дружбы народов

**M.I. Shevchenko,**  
Second year student of Master's degree  
programme in Law Institute  
of the Peoples' Friendship University  
of Russia  
m.sh.1997@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-239-247

## **АКТ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА 1998 ГОДА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ СОХРАНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

***Аннотация:** актуальность статьи связана с обострением на современном этапе проблемы нахождения баланса национального и наднационального правового регулирования в области прав и свобод человека в условиях необходимости сохранения конституционной идентичности. Цель статьи – рассмотреть сформированный Актом о правах человека 1998 г. конституционно-правовой механизм обеспечения соответствия британского законодательства положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Поставленные задачи были реализованы с помощью общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Проанализировав законодательство и правоприменительную практику, автор приходит к выводу о формировании в Великобритании сбалансированного конституционно-правового механизма обеспечения и защиты субъективных прав и свобод, а также устранения коллизий национального и наднационального правового регулирования посредством расширения полномочий и политической роли судебной власти, не ставя под сомнение реализацию принципа парламентского суверенитета, составляющего основу британской конституции.*

***Ключевые слова:** парламентский суверенитет, судебная власть, пределы судебного толкования, декларация о несовместимости, национальная конституционная идентичность, права и свободы человека.*

## **The UK Human Rights Act of 1998: implementing European standards on human rights and freedoms under the maintaining constitutional identity**

***Abstract:** the relevance of the article is related to the aggravation the problem of finding a balance between national and supranational legal regulation in the field of human rights and freedoms under the need to maintain the constitutional identity at the present stage. The purpose of the article is to consider the constitutional and legal mechanism formed by the Human Rights Act of 1998 to ensure that British legislation complies with the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method)*

---

*and formal legal method. Analyzing the legislation and law enforcement practice, the author concludes about the formation in the UK of a balanced constitutional and legal mechanism for ensuring and protecting human rights and freedoms, as well as resolving conflicts of national and supranational legal regulation by expanding the powers and political role of the judiciary without undermining the implementation of the parliamentary sovereignty principle, as the basis of the British Constitution.*

**Keywords:** *parliamentary sovereignty, judicial power, limits of judicial interpretation, declaration of incompatibility, national constitutional identity, human rights and freedoms.*

Конституционный правопорядок Великобритании в результате принятия Акта о правах человека 1998 г. (далее – Акт) и имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) в национальное право подвергся существенной трансформации. Принимая во внимание многовековые традиции государственного строительства Великобритании, закрепление нового подхода к обеспечению и защите прав и свобод человека неизбежно требовало выработки взаимоприемлемого и наиболее сбалансированного варианта модернизации сложившейся системы конституционно-правового регулирования. В связи с этим важнейшим вопросом как на момент принятия Акта, так и по прошествии более чем 20 лет его применения является достижение баланса между обеспечением высокого уровня правовой защиты прав и свобод человека, сформировавшимися общеевропейскими стандартами и сохранением признаков национальной конституционной идентичности, в особенности суверенитета парламента, как базовой основы конституционного устройства Великобритании.

Актом был сформирован многоступенчатый конституционно-правовой механизм обеспечения соблюдения в рамках британского правопорядка прав и свобод, гарантированных Конвенцией, ключевая роль в котором отведена судебной власти. Это потребовало в первую очередь трансформации подхода к толкованию правовых норм, в результате чего на суды были возложены дополнительные обязанности по минимизации случаев противоречия национального законодательства положениям Конвенции. Так, в соответствии с п. 1 ст. 3 Акта законодательство (primary legislation) и подзаконные нормативные правовые акты (subordinate legislation) в той мере, в какой это возможно, должны толковаться и применяться как эквивалентные правам и свободам, закрепленным Конвенцией [1].

Как следует из п. 2 указанной статьи, подобное требование к толкованию должно выполняться в каждом акте применения соответствующей правовой нормы, однако оно во всяком случае не влияет на действительность, непрерывность действия или правоприменение любого

---

несовместимого законодательства, а равно любого несовместимого подзаконного акта, если законодательство препятствует в таком случае устранению несовместимости. Подобные требования к толкованию по своей сути не являются обязательными во всех случаях, поскольку даже в случае объективной невозможности толкования той или иной правовой нормы как соответствующей Конвенции она сохранит свою юридическую силу и суды будут обязаны ее применять.

В рамках правового обоснования ключевых решений палаты лордов, связанных с применением указанного законоположения, были сформулированы важнейшие разъяснения политико-правового характера, затрагивающие конкретные пределы реализации судом функции по толкованию положений законодательства, связанные с возможным изменением или дополнением изначально определенного парламентом содержания правовой нормы.

Одним из таких дел является дело R v. A [2001] UKHL 25, в котором решался вопрос о необходимости толкования в соответствии с Конвенцией положения национального законодательства, ограничивающего право обвиняемого в совершении насильственного преступления сексуального характера на сбор доказательств по делу, связанный с выяснением обстоятельств сексуальной жизни потерпевшего лица. Подобная норма, по мнению обвиняемого в данном деле, ограничивала его право на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ст. 6 Конвенции, и должна была быть признана несовместимой с соответствующими положениями Конвенции.

Рассмотрев дело, палата лордов пришла к выводу о необходимости толкования ст. 41 Акта о ювенальной юстиции и доказательствах по уголовным делам 1999 г. [2] таким образом, чтобы она соответствовала ст. 6 Конвенции. В частности, соответствующие доказательства, затрагивающие сексуальную жизнь потерпевшего лица, могут быть приняты судом в том случае, когда они имеют существенное значение для обеспечения справедливого судебного разбирательства. Однако условия применения нормы в каждом конкретном случае должны определяться судом первой инстанции, который при этом должен учитывать необходимость защиты лица от оскорбительных и унижительных вопросов [3].

Другим значимым в контексте применения ст. 3 Акта является дело Ghaidan v. Godin-Memdoza [2004] UKHL 30, в котором суду (в связи с принятием Акта) пришлось отступить от ранее занятой позиции и решить вопрос о возможности в условиях обеспечения соблюдения Конвенции применения п. 2 ч. 1 прил. 1 Акта об аренде 1977 г. Указанное нормативное положение предусматривает право пре-

---

емство одного из супругов (в том числе в случае проживания в гражданском браке) после смерти другого в договоре аренды, если такой супруг проживал в арендуемом помещении непосредственно перед его смертью [4]. В данном деле истец-арендодатель хотел выселить ответчика-арендатора, который жил в этом доме со своим партнером, первоначальным арендатором, находясь с ним в однополых отношениях в течение 18 лет, и считал возможным применение к данному случаю соответствующей правовой нормы.

Палата лордов, рассмотрев дело, постановила, что п. 2 ч. 1 прил. 1 Акта об аренде 1977 г. исходя из ст. 3 Акта должен толковаться как распространяющийся в том числе на лиц, находящихся в однополых отношениях, чтобы соответствовать ст. 14 Конвенции, не допускающей дискриминацию по признаку сексуальной ориентации [5].

Как следует из правоприменительной практики, в частности из правовых позиций, изложенных в судебных актах при разрешении указанных дел, основной целью нормы, предусмотренной ст. 3 Акта, является обеспечение максимально возможной совместимости национального законодательства с положениями Конвенции. Причем реализация такого полномочия судами не должна приводить к осуществлению ими законодательной функции, хотя и может быть сопряжена с изменением изначальной воли парламента.

Так, само по себе требование к толкованию, несмотря на положения п. 2 ст. 3 Акта, *de facto* не имеет абсолютного характера и применяется судами в случаях возникновения сомнений в возможности обеспечения соблюдения положений Конвенций исходя из буквального толкования соответствующей правовой нормы, установленной парламентом. Лорд Хоуп в деле *R v. A* [2001] UKHL 25 в связи с этим справедливо подчеркивал, что исходя из обстоятельств данного дела нет необходимости прибегать к обязательству, закрепленному в ст. 3 Акта, в целях изменения или дополнения содержания правовой нормы, установленного парламентом, а обращение к «хирургическому вмешательству такого рода» должно иметь место только в том случае, когда соответствующая правовая норма в ее обычном значении не может выдержать испытание на совместимость с положениями Конвенции и Акта [3, para 106].

Подобные требования к толкованию являются важным инструментом «мягкой» корректировки действующего законодательства, не прибегая к использованию парламентских механизмов отмены или изменения соответствующей нормы. Вместе с тем лорд Стейн небезосновательно рассматривал применение положений статьи 3 Акта в качестве основного способа устранения несовместимости национального законодательства с положениями Конвенции [5, para 46].

---



Лорд Хоуп при разрешении дела *R v. A* [2001] UKHL 25 также исходил из необходимости суда стремиться избежать принятия декларации о несовместимости в соответствии со ст. 4 Акта, если только четкая и ясная формулировка данного положения не делает это невозможным. Подчеркивая уникальность положений ст. 3 Акта, он указывал, что они направлены исключительно на интерпретацию правовых норм, установленных парламентом, и не предполагают возможности выступления судей в качестве законодателей, создавая новые правовые нормы [3, para 162]. Аналогичная позиция была изложена лордом Вульфом в деле *Poplar Housing and Regeneration Community Association Ltd v. Donaghue* [2001] EWCA Civ 595 [6].

Действительно, в условиях признания британским правопорядком необходимости соблюдения конституционных основ демократического общества, принципов разделения властей и парламентского суверенитета руководящая роль по выработке действующего в обществе правового регулирования, реализации законотворческой функции отведена парламенту как представительному органу. Суды же, в свою очередь, призваны реализовывать функции применения установленных парламентом правовых норм и их интерпретации в зависимости от обстоятельств каждой конкретной ситуации.

В то же время требования к толкованию правовых норм, установленные в ст. 3 Акта по воле самого парламента, *de facto* приводят к существенному расширению возможностей судей по интерпретации нормативных положений. Причем такое обязательство по толкованию предполагает не только уяснение воли парламента, в первую очередь в случае возможности неоднозначного толкования той или иной правовой нормы, но и толкование такой нормы *contra legem*, т.е. придание норме смысла, отличного от ее буквального толкования, в целях обеспечения соответствия действующего правового регулирования положениям Конвенции.

Как представляется, Парламент Великобритании, вводя данную правовую норму, принимая во внимание цели и функциональное значение соответствующего правового регулирования, не мог исходить из намерения установить строгую зависимость толкования действующего законодательства от конкретных формулировок. Учитывая общую направленность ст. 3 и всего Акта в целом на максимально возможное обеспечение соответствия национального законодательства положениям Конвенции, такой ограничительный регуляторный эффект не позволил бы обеспечить достижение целей принятия Акта. В частности, это препятствовало бы эффективному функционированию механизма защиты субъективных прав и свобод на национальном

---

уровне, не прибегая во всех случаях возможного противоречия законодательства (в том числе и незначительного, которое могло бы быть устранено посредством расширительного толкования судом правовой нормы) положениям Конвенции к декларации о несовместимости и, соответственно, к сложным и ресурсозатратным законодательным механизмам.

В настоящее время не осталось сомнений в том, что применение данной статьи не поставлено в зависимость от наличия неопределенности в толковании законодательства. Даже если при толковании его положения в соответствии с обычными принципами интерпретации правового текста его значение не допускает никаких сомнений, применение ст. 3 Акта может потребовать от суда придать конкретной правовой норме иной, чем ясно установленный парламентом изначально, смысл [5, para 29]. Это наглядно прослеживается в упомянутом ранее деле *R v. A* [2001] UKHL 25, в котором суд, несмотря на предельную четкость и ясность формулировки правовой нормы, установленной в ст. 41 Акта о ювенальной юстиции и доказательствах по уголовным делам 1999 г., истолковал ее *contra legem*.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: каковы пределы судебного усмотрения и границы расширительного толкования правовой нормы, трансформирующих изначально волю парламента, но не подрывающих принципа парламентского суверенитета? Отвечая на него, в первую очередь необходимо учитывать особенности практической реализации принципа парламентского суверенитета, предполагающие, что парламент свободен в выработке политических решений, принятии законодательных актов, в том числе тех, которые отличаются от ранее признанной им правовой позиции. Поэтому не исключена возможность принятия законодательства, объективно вступающего в противоречие с положениями Конвенции, или даже отмены Акта в будущем.

Суды, принимая решение о несовместимости той или иной правовой нормы с положениями Конвенции и возможности ее устранения посредством расширительного толкования такой правовой нормы, прежде всего должны учитывать общий смысл и направленность законодательного акта, содержащего соответствующую правовую норму, равно как и ее смысловое наполнение, исходя из ее системного толкования в контексте действующего законодательства и целей обеспечения соблюдения положений Конвенции.

В данном контексте нельзя не согласиться с позицией лорда Николса, изложенной в деле *Ghaidan v. Godin-Memdoza* [2004] UKHL 30, согласно которой применение ст. 3 Акта должно быть совместимо

---

с основной направленностью толкуемого законодательства, учитывая, что Парламент Великобритании не мог предполагать, что данная статья потребует от судов принятия решений, не характерных для судебной власти [5, para 32].

Таким образом, определение возможности придания норме иного, отличного от установленного парламентом, смысла находится на усмотрении судей, которые, принимая такое значимое для всего правопорядка решение, должны иметь для этого существенные и достаточные основания, не нарушающие установленных «конституционных границ».

Закрепление особых требований к толкованию правовых норм способно сгладить особенности конституционного правопорядка Великобритании. Однако это объективно не позволяет полностью исключить случаи возникновения коллизий между положениями национального законодательства и Конвенции, при которых суды при разрешении конкретного дела придут к выводу о невозможности рассмотрения той или иной правовой нормы как соответствующей предусмотренным Конвенцией правам и свободам человека. В целях устранения подобных противоречий ст. 4 Акта суды были наделены специальным полномочием по принятию декларации о несовместимости (*declaration of incompatibility*), объявляющей ту или иную норму несоответствующей положениям Конвенции. Введение такой конструкции предполагало, что подобные противоречия и, соответственно, необходимость принятия декларации о несовместимости будут возникать только в исключительных случаях [7, p. 106].

Акт, закрепляя за судами соответствующее полномочие, в п. 6 той же статьи устанавливает характерные особенности правового режима функционирования данного правового инструмента, обусловленные в первую очередь принципом парламентского суверенитета. В частности, реализация судом такого полномочия не может повлиять на действительность (*validity*), непрерывность действия (*continuing operation*) и обязательность применения (*enforcement*) положения законодательного акта, признанного несовместимым с Конвенцией, равно как и не несет каких-либо правовых последствий для сторон судебного разбирательства, в ходе которого принято такое заявление о несовместимости.

Суды тем самым выполняют функцию «фильтра» действующего правового регулирования, выявляющего и указывающего на возможную проблему в системе правового регулирования и на необходимость принятия управомоченными субъектами мер по ее устранению. Как следует из смысла положений статьи 4 Акта, предусматриваемый им

правовой механизм расширяет политическую роль судебной власти, действительно способной оказать влияние (пусть хоть и косвенного характера) на формирование и корректировку как действующего правового регулирования, так и проводимого государством политического курса.

В связи с этим нельзя не согласиться с И.К. Ивановой, указывающей на очевидность политических последствий принятия судом декларации о несовместимости [8, с. 127]. По ее мнению, рост числа обращений в суды для оспаривания действий и актов органов исполнительной власти, равно как и развитие правового регулирования в области прав и свобод человека, свидетельствуют об изменении конституционной роли судов и усилении вмешательства судебной власти в сферу политики [9, с. 181]. В свою очередь, как справедливо отмечал Р. Брейзер, практическим следствием принятия Акта станет ограничение суверенитета британского парламента, но не непосредственно, не с точки зрения права, а более тонко, через конституционную практику [10, р. 9].

В контексте функционального значения данного правового института необходимо учитывать тот факт, что, несмотря на общую направленность Акта на обеспечение соответствия национального законодательства положениям Конвенции, британский правопорядок в конечном счете отдает предпочтение парламентскому суверенитету. Исходя из положений Акта, даже если суд придет к выводу о несовместимости с Конвенцией той или иной правовой нормы, это само по себе не приведет к недействительности такой нормы или соответствующему изменению ее содержания.

Таким образом, в Великобритании сформировался сбалансированный конституционно-правовой механизм обеспечения и защиты субъективных прав и свобод, а также устранения коллизий национального и наднационального регулирования посредством расширения полномочий и политической роли судебной власти, при котором не ставится под сомнение реализация принципа парламентского суверенитета, составляющего основу британской конституции.

### Список литературы:

1. Human Rights Act 1998 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> (дата обращения: 27.03.2020).
2. Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/23/contents> (дата обращения: 27.03.2020).
3. R v. A [2001] UKHL 25. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldjudgmt/jd010517/regina-1.htm> (дата обращения: 27.03.2021).

4. Rent Act 1977. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/42/contents> (дата обращения: 27.03.2021).

5. Ghaidan v. Godin-Memdoza [2004] UKHL 30. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040621/gha-1.htm> (дата обращения: 27.03.2021).

6. Poplar Housing and Regeneration Community Association Ltd v. Donaghue [2001] EWCA Civ 595. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2001/595.html> (дата обращения: 27.03.2021).

7. Jowell, J., Oliver, D. The Changing Constitution. 7<sup>th</sup> ed. – Oxford, 2011. – 428 p.

8. Иванова, И.К. Акт о правах человека 1998 г.: инкорпорация Конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему Соединенного Королевства / И.К. Иванова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2014. – № 6. – С. 119–128.

9. Иванова, И.К. Конституционная реформа в Великобритании: трансформация судебной власти / И.К. Иванова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 3. – С. 175–195.

10. Brazier, R. Constitutional Practice: The Foundations of British Government. Third edition / R. Brazier. – Oxford University Press, 1999. – 352 p.

**Ю.Ф. Антова,**

*аспирант кафедры арбитражного  
процесса Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**Yu.F. Aitova,**

*Postgraduate student of the Department  
of the arbitration process of the Saratov  
State Law Academy  
aitova.yf@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-247-255

**МАКСИМАЛЬНЫЙ СРОК ПОЛНОМОЧИЙ  
ЕДИНОЛИЧНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО  
ОРГАНА ОБЩЕСТВА С ОГРАНИЧЕННОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ, НА КОТОРЫЙ ОН МОЖЕТ  
БЫТЬ ИЗБРАН, В СЛУЧАЕ ЕСЛИ УСТАВОМ СРОК  
НЕ ПРЕДУСМОТРЕН**

**247**

Ю.Ф. Антова

***Аннотация:** в статье проводится исторический анализ становления и развития такой юридической формы организации, как общество с ограниченной ответственностью; исследуется вопрос о его учредительных документах и раскрывается перечень обязательных для закрепления в них сведений. Автор приходит к убеждению, что отечественное законодательство не предусматривает срока полномочий единоличного исполнительного органа общества с ограниченной ответственностью в каче-*

---

стве конструктивного признака последних. Кроме того, в работе анализируется вопрос о максимальном сроке полномочий руководителя общества с ограниченной ответственностью, в случае если последний не определен уставом; проводится сравнительный анализ российского законодательства с законодательством развитых стран, в частности ФРГ.

**Ключевые слова:** единоличный исполнительный орган, общество с ограниченной ответственностью, срок полномочий, учредительные документы, устав.

### **Maximum term of office the individual management body of a limited liability company on which he may be elected if the charter doesn't provide for the term**

**Abstract:** the article makes a historical analysis of the formation and development of such a legal form of organization as a limited liability company; the question of its constituent documents is investigated, and a list of mandatory information required for fixing in them is disclosed. At the same time, the author concludes that domestic law doesn't provide for the term of office of the individual management body of a limited liability company as a constructive sign of the latter. In addition, the work analyses the issue of the maximum term of office of the head of a limited liability company, if the latter isn't determined by the charter, comparative analysis with the legislation of developed countries, in particular Germany.

**Keywords:** individual management body, limited liability company, term of office, constituent documents, charter.

В настоящее время законодательством РФ регламентируется норма, в соответствии с которой срок полномочий единоличного исполнительного органа (далее – ЕИО), в частности общества с ограниченной ответственностью (далее – ООО, Общество), закрепляется в уставе организации. Тогда возникает логичный вопрос: в случае отсутствия указания на срок правления в учредительном документе по истечении какого времени он будет прекращен? Для ответа на поставленный вопрос предлагаем обратиться к историческому развитию норм отечественного и зарубежного законодательства, а также к регулированию данного вопроса правоприменительной практикой.

Общественные объединения как прообраз современных юридических лиц, в том числе и общества с ограниченной ответственностью, существовали еще с периода *Античности* [1, с. 95–99]. В Древнем Риме были частные корпорации, такие как союзы с религиозными целями (*collegia sodalicia*), профессиональные союзы ремесленников (*fabrorum*), объединения взаимопомощи, к которым можно отнести похоронные корпорации (*collegia funeraticia*), объединения предпринимателей (*collegia publicanorum*), выполнявшие по государственному заказу различные работы, например, работы в области строительства. В древнейших правовых актах (например, в Законах двенадцати

таблиц) устанавливалось право издания уставов названных объединений, текст которых не должен был противоречить существовавшим законам. Как верно отмечает И.А. Покровский, приведенные выше объединения затруднительно назвать юридическими лицами в современном понимании категории, поскольку, основываясь на дошедших до современности источниках древнейшего права, можно говорить только о существовании отношений между отдельными лицами, а не об их объединении (имущество корпораций находилось в собственности либо каждого участника, либо одного – казначея, в ведении которого находились все дела объединения и который был ответственным перед остальными участниками) [1, с. 99].

На сегодняшний день одной из распространенных в международной практике форм юридического лица является общество с ограниченной ответственностью [2, 3]. Период его образования относится к концу XIX в. – впервые легальное закрепление данный вид корпорации получил в 1892 г. в законодательстве Германии [4–6]. Постепенно названный вид товарищества не только распространился на территории европейских стран, но и нашел свое отражение в законах таких странах, как Россия и США. Необходимо отметить, что нормы немецкого Закона об обществах с ограниченной ответственностью легли в основу законодательства и правоприменительной практики многих современных государств.

К основным учредительным документам названных корпораций в большинстве своем относятся устав и (или) учредительный договор, которые, во-первых, своим содержанием не должны противоречить нормам действующего позитивного законодательства, во-вторых, обязаны включать сведения, необходимые для организации Общества [8–10]. Как правило, перечень сведений является открытым, т.е. может быть дополнен по усмотрению учредителей необходимыми данными, при этом законом определяется круг фундаментальных положений, без которых устав не может быть принят (анализ международно-правовых актов показал, что к требуемым сведениям относятся: наименование организации, цели ее создания, обязанности участников и данные об уставном капитале).

Общество с ограниченной ответственностью в России имеет относительно недавнюю историю становления и развития, поскольку в послереволюционный период XX в. (Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г., Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г.) были изданы декреты, запрещающие предпринимательскую и иную хозяйственную деятельность на территории страны (например, Декрет СНК РСФСР от 15 февраля 1918 г. «О на-



---

ционализации крупнейших зернохранилищ», Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1919 г. «О ликвидации обязательств государственных предприятий» и др.). Только в 1922 г. ГК РСФСР [11] были введены нормы, на основании которых разрешалось ведение хозяйственных товариществ с ограниченной ответственностью, однако господствующей формой юридического лица выступало государственное предприятие. Политика страны была направлена на огосударствление экономики, и такая ситуация сохранилась вплоть до 1987 г. (начиная с 1987 г. на территории советской России началась приватизация как обратное явление национализации, в частности были приняты: Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)» и Закон РФ от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»).

Обращаясь к нормам гражданского законодательства XX столетия о регулировании деятельности юридических лиц, видим, что учредительными документами признавались устав и (или) положение (ст. 14 ГК РСФСР 1922 г., ст. 25 ГК РСФСР 1964 г., ст. 11 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Отметим, что в названных нормативно-правовых актах отсутствуют специальные нормы о требованиях к основным сведениям, необходимым для содержания в структуре устава. Только обобщая положения о юридических лицах, содержащиеся в гражданском законодательстве, можно выделить следующие требования: порядок создания и прекращения деятельности юридического лица, данные об организационном единстве, цели деятельности, определяющие содержание правоспособности, состав имущества.

В настоящее время на основании содержания п. 1 ст. 12 Федерального закона № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – ФЗ № 14-ФЗ) учредительными документами Общества являются устав или типовой устав, принятый федеральным органом исполнительной власти. Продолжая анализировать названный нормативно-правовой акт, отметим, что согласно ст. 40 ФЗ № 14-ФЗ ЕИО избирается на срок, определяемый уставом ООО (порядок деятельности ЕИО и его компетенция устанавливаются уставом Общества, его внутренними документами и заключенным между Обществом и лицом, единолично исполняющим функции управления, договором). Включение информации о сроке правления ЕИО не входит в перечень конструктивных сведений, предусмотренных п. 2 ст. 12 исследуемого правового акта. Однако законодательством не запрещается включение иных сведений, не противоречащих нормам

---

федерального закона. Согласно п. 1 ст. 1 ФЗ № 14-ФЗ правовое положение общества с ограниченной ответственностью, права и обязанности его участников, а также вопросы по его образованию, реорганизации и ликвидации регулируются в том числе Гражданским кодексом РФ. Так, положения гражданского законодательства аналогично тексту ФЗ № 14-ФЗ содержат нормы, определяющие устав в качестве учредительного документа ООО (п. 1 ст. 52, п. 3 ст. 89 ГК РФ), а также устанавливающие обязательные для включения сведения в названный локальный нормативно-правовой акт, среди которых срок правления не предусматривается как необходимый элемент его структуры (п. 4 ст. 52, п. 3 ст. 89 ГК РФ). Гражданским законодательством устанавливается общее правило определения срока – конкретная календарная дата или период времени, исчисляемый часами, днями, месяцами или годами, а также указание на определенное событие (ст. 190 ГК РФ). Следовательно, случаи, когда в уставах организации отсутствует информация о сроках избрания ЕИО Общества, формально не соответствуют нормам законодательства, однако правовыми актами не устанавливается процедура прекращения полномочий единоличного органа правления ввиду окончания срока правления. Вместе с тем законом не предусматриваются последствия отсутствия срока избрания ЕИО в уставе организации, несмотря на то, что учредительный документ имеет значение не только для общества с ограниченной ответственностью, ЕИО, но и согласно ч. 4 ст. 52 ГК РФ для третьих лиц, поэтому он (устав) выступает необходимым документом, предоставляемым при государственной регистрации Общества (пп. «а», «в» ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Поскольку ФЗ № 14-ФЗ предусматривается положение, согласно которому между Обществом и лицом, выполняющим функции ЕИО ООО, заключается трудовой договор, заверенный подписью председателя собрания участников данного Общества, то директор организации в данном случае является работником, а ООО – работодателем [12]. Предлагаем обратиться к нормам трудового законодательства для ответа на поставленный ранее вопрос о сроках правления ЕИО. Пунктом 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 21 установлено, что гл. 43 Трудового кодекса РФ регулируются вопросы о трудовой деятельности руководителей организации, в том числе и ЕИО Общества. Так, ст. 274 ТК РФ содержит положение, согласно которому права и обязанности руководителя организации в области трудовых отношений попадают

в сферу действия трудового, иного федерального законодательства и нормативно-правовых актов. Поэтому с руководителем организации на основании учредительных документов или по соглашению сторон может быть заключен трудовой договор как на неопределенное время, так и на определенное время – в форме срочного договора (ч. 1 ст. 58, ч. 1 ст. 275 ТК РФ). При заключении с ЕИО срочного трудового договора в нем прописываются основания его заключения, а также срок действия, который не может превышать пяти лет (ч. 1 ст. 58 ТК РФ). Необходимо заметить, что срок срочного договора может быть иным в случаях, установленных трудовым кодексом либо федеральными законами (ст. 58 ТК РФ), в данном случае ФЗ № 14-ФЗ. В случае, если срок трудового договора ЕИО не прописан ни в уставе Общества, ни в решении наблюдательного совета (совета директоров), то согласно Определению Верховного Суда Республики Коми от 20 августа 2012 г. № 33-3525АП/2012 трудовой договор с руководителем организации заключается на неопределенный срок.

Проанализировав ряд судебных актов, можно сказать, что в настоящее время правоприменительная практика идет по пути признания обоснованности и непротиворечивости нормам материального и процессуального права положений о сроке избрания руководителя ООО на неопределенный срок, а также о продлении полномочий ЕИО на неопределенный срок в случае окончания периода его избрания при условии отсутствия решения о принятии на должность нового лица. Суды обосновывают такую позицию тем, что в ФЗ № 14-ФЗ не установлены юридические последствия при неопределенном сроке правления руководителя ООО в его уставных документах и не закреплены положения об автоматическом прекращении полномочий ЕИО в случае истечения срока его правления. Следовательно, полномочия за исполнительным органом сохраняются до избрания другого лица (подтверждением названных позиций служат, например, Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2008 г. по делу № 06АП-2245/2008-А73, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 декабря 2020 г. № 12АП-10211/2020 по делу № А12-11174/2020, Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 15 октября 2012 г. № А19-12549/2010).

Предлагаем далее обратиться к законодательному регулированию положения об Обществах в ФРГ, поскольку, во-первых, данное государство является родоначальником исследуемой организационно-правовой формы; во-вторых, Российская Федерация и Германия относятся к одной правовой системе – романо-германской семье, что, в свою очередь, свидетельствует о схожести их политического и право-

вого устройства; в-третьих, ООО считается самым распространенным видом юридического лица именно в названной стране [13].

В § 2 Закона об Обществах с ограниченной ответственностью (*GmbHG*) Федеративной Республики Германия [14] учредительным документом выступает учредительный договор (в доктрине торгового права Германии договор нередко называется уставом) [15, 16], основными сведениями которого выступают: наименование ООО и место регистрации; цель его создания; размер уставного капитала; количество вкладов (паев) участников; условия их выхода (ч. 1 § 3 *GmbHG*). Приведенные положения позволяют сказать, что перечень конструктивных сведений, необходимых для содержания в уставе, по немецкому законодательству на порядок меньше, нежели чем в законе РФ. Сведения о сроке полномочий в Законе об ООО ФРГ, так же как и в отечественном законодательстве, не относятся к обязательным. Но в ч. 2 § 3 *GmbHG* говорится, что если организация создается на конкретный срок или если на учредителей возлагаются дополнительные полномочия, то данные сведения в обязательном порядке должны быть отражены в уставе, что свидетельствует о возможности включения новых положений. Представляется интересным требование *GmbHG* об обязательном нотариальном визировании устава (ч. 1 § 2 *GmbHG*), поскольку нотариус проверяет на обоснованность и соответствие законодательству сведений, содержащихся в учредительном документе. Данная дополнительная процедура позволяет выявить существующие в форме документа недочеты, что в будущем, безусловно, снизит вероятность возникновения конфликтных ситуаций, в том числе судебных споров, поскольку только после нотариального заверения возможно пройти процедуру государственной регистрации юридического лица.

На основании изложенного отметим, что по законодательству РФ срок полномочий единоличного исполнительного органа Общества не относится к сведениям, содержание которых в уставе обязательно. В случае отсутствия данной информации необходимо руководствоваться трудовым законодательством в части содержания трудового договора, поскольку ЕИО выступает перед ООО в качестве работника. В случае, если договор с руководителем заключен на определенный срок (срочный договор), период его полномочий будет равным сроку заключения трудового договора, но не может превышать пяти лет.

Проблема возникает с ситуацией, когда ни уставом, ни трудовым договором срок единоличного исполнительного органа не определен (заключение трудового договора на неопределенный срок). Несмотря на то, что формально отсутствие срока полномочий руководителя не соответствует нормам гражданского законодательства об исчис-

лении сроков, судебная практика складывается таким образом, что установление неопределенного срока полномочий не противоречит действующему законодательству, поскольку ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» не закрепляются юридические последствия ввиду отсутствия такой информации в уставе. На наш взгляд, разрешение данной ситуации возможно только при условии модернизации действующего законодательства путем закрепления в ч. 1 ст. 12 ФЗ № 14-ФЗ в качестве обязательного положения сведения о сроке полномочий руководителя Общества, а также установления дополнительной процедуры проверки соответствия структуры устава требованиям закона (например, целесообразно перенять опыт ФРГ в отношении процедуры нотариального заверения учредительных документов).

### Список литературы:

1. Новицкий, И.Б. Римское частное право : учебник / И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский. – М., 2005. – 448 с.
2. Коршунов, Н.М. Предпринимательское право: учебник для вузов / Н.М. Коршунов, Н.Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003.
3. Закон об обществах с ограниченной ответственностью от 20 апреля 1892 г. [Электронный ресурс] // Всеобщая история государства и права. – URL: <https://constitutionalaw.ru/?p=1106> (дата обращения: 20.04.2021).
4. Присяжнюк, А.Н. Возникновение и эволюция Закона об обществах с ограниченной ответственностью / А.Н. Присяжнюк // Закон. – 2009. – № 4. – С. 212–218.
5. Австрийский закон о товариществах с ограниченной ответственностью от 6 марта 1906 г. // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 3 (март). – С. 292 – 324; № 4 (апрель). – С. 266–299.
6. Закон о партнерствах с ограниченной ответственностью 1907 г. (Limited Partnerships Act 1907) [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании Nexus. – URL: [https://www.nexus.ua/images/legislation/Ireland\\_LP\\_1907.pdf](https://www.nexus.ua/images/legislation/Ireland_LP_1907.pdf) (дата обращения: 21.02.2021).
7. Закон о единообразном партнерстве США 1914 г. (Uniform Partnership Act) [Электронный ресурс] // Сайт Pravo.studio. – URL: <https://pravo.studio/torgovoe-pravo-grajdanskoe/torgovyye-tovarischestva-partnerstva-62586.html> (дата обращения: 22.04.2021).
8. Загребнев, В.С. Американская компания с ограниченной ответственностью (LLC) [Электронный ресурс] / С.В. Загребнев // Сайт адвоката С.В. Загребнева. – URL: <http://www.zagrebnev.ru/st/26.shtml> (дата обращения: 23.04.2021).
9. Браузман, О.А. Сравнительно-правовой анализ порядка учреждения общества с ограниченной ответственностью по законодательству Российской Федерации и Федеративной Республики Германия [Электронный ресурс] / О.А. Браузман, О.С. Филиппова // Евразийский Союз Ученых. URL: <https://>

---

perevodzakonov.ru/publications/korporativnoe-pravo-velikobritanii/uchreditelnye-dokumenty-kompanii (дата обращения: 23.04.2021).

10. The UK Companies Act: учредительные документы компании [Электронный ресурс] // Juris facto. – URL: <https://euroasia-science.ru/yuridicheskie-nauki/sravnitelno-pravovoj-analiz-poryadka-uchrezhdeniya-obshhestva-s-ogranichennoj-otvetstvennostyu-po-zakonodatelstvu-rossijskoj-federacii-i-federativnoj-respubliki-germanii-39-43/> (дата обращения: 23.04.2021).

11. О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР : постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. (с изм. 2 февраля 1923 г.) : принято на IV сессии 31 октября 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1922. – № 71. (Утратило силу).

12. Обзор судебной практики по трудовым и социальным делам Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации за 2005 г. // Бюллетень ВС РФ. – 2006. – № 12.

13. Создание GMBH [Электронный ресурс] // Адвокатское бюро Андрея Нодь. – URL: <https://www.ruspravo.de/sosdanie-gmbh.html> (дата обращения: 26.04.2021).

14. Закон об обществах с ограниченной ответственностью от 20 апреля 1892 г. (с изм. и доп. от 22 декабря 2020 г.) [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/GmbHG/index.html#BJNR004770892BJNE000501140> (дата обращения: 26.04.2021).

15. Rieschieter, G. Gründung und Leben der GmbH nach dem MoMiG / G. Rieschieter, M. Gröning. – Verlag C.H. Beck München, 2009.

16. Michalski, L. Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz) / L. Michalski. – München. – Beck, 2002.

**Д.С. Хижняк,**  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**D.S. Khizhnyak,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department  
of Criminalistics of the Saratov State  
Law Academy  
denis\_khizhnyak@mail.ru

**Н.А. Финогенов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**N.A. Finogenov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Criminalistics  
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-256-259

**Рецензия на книгу: Протопопов А.Л., Ардашев Р.Г.  
ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ  
ЗНАНИЙ В РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ.  
– Улан-Удэ, 2020. – 252 с.**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена развитием специальных знаний, их видов и форм, а также связана с вопросами их практического применения в расследовании преступлений. Цель статьи – проанализировать основные идеи, выдвинутые авторами в рецензируемом издании, и представить на суд читателей ее краткий обзор.*

***Ключевые слова:** раскрытие преступлений, расследование преступлений, криминалистика, специальные знания.*

**Book review: Protopopov A.L., Ardashev R.G.  
QUESTIONS OF USING SPECIAL KNOWLEDGE  
IN THE INVESTIGATION OF CRIMES.  
– Ulan-Ude, 2020. – 252 p.**

***Abstract:** the relevance of the article is due to the development of special knowledge, their types and forms, and is also related to the issues of their practical application in the investigation of crimes. The purpose of the article is to analyze the main ideas put forward by the authors in the peer-reviewed publication and provide its readers with a brief overview.*

***Keywords:** crime detection, crime investigation, criminalistics, special knowledge.*

---



Авторы рецензируемой работы – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Института экономики и права Университета при МПА ЕврАзЭС Александр Львович Протопопов и кандидат юридических наук, начальник отделения психологического обеспечения отдела морально-психологического обеспечения Управления по работе с личным составом Министерства внутренних дел по Республике Бурятия Роман Георгиевич Ардашев.

Рецензируемая работа представляет собой научное исследование вопросов использования специальных знаний в расследовании преступлений в условиях современной парадигмы криминалистики, а именно в условиях отрыва научных рекомендаций от нужд практики (с. 6).

Актуальность монографического исследования мы связываем с изменениями, происходящими в парадигме криминалистики как науки. Современный этап ее развития характеризуется рецепцией знаний иных наук и трансформацией их в криминалистические знания (т.е. используются в целях раскрытия и расследования преступлений). Однако все эти «вливания» должны проходить процесс апробации, в ходе которого совершенствуются формы, способы и цели применения специальных знаний. Авторы монографии также отмечают данный факт: «Не все достижения науки и техники могут быть внедрены в следственную и экспертную практику по самым различным основаниям» (с. 4).

Структурно работа состоит из двух глав – «Применение специальных знаний в расследовании преступлений» и «Судебная экспертиза как основная форма использования специальных знаний». Наряду с рассмотрением стандартных для исследуемой проблемы вопросов, в четвертом параграфе первой главы авторы поднимают актуальную практическую проблему – «Специальные знания и попытки использования иррационального мышления в раскрытии и расследовании преступлений» (с. 110–121).

В современных условиях научной деятельности одним из важнейших аспектов удачного изложения материала является наличие качественного подхода в использовании соответствующего стиля написания работы, что в конечном счете и определяет язык науки. Представленная монография написана хорошим, доступным для восприятия и анализа содержания языком, что является ее несомненным достоинством.

В самом начале работы авторы пишут о многообразии видов имеющих следов в криминалистике и появлении в последнее время новых (с. 11–12). Далее ими рассматривается такая традиционная категория

---

следов, как «идеальные следы», в рамках рассуждения о природе которых упоминается инсценировка как разновидность идеального следа (с. 13). На наш взгляд, такое толкование важнейшей для теории и практики и сложнейшей по своему объему категории «инсценировка» несколько упрощает действительное состояние теоретического и практического ее значения, поскольку инсценировка – это в первую очередь процесс придания некоему событию тем или иным путем видимости другого события, не имеющего отношения к данному, состоящий из последовательности ряда действий, влекущих закономерно появление комплекса источников соответствующей информации, последующая работа с которыми приводит к обнаружению различного рода следов, необходимых для решения задач расследования.

В монографии авторы приводят ряд следственных действий, производство которых предполагает помощь соответствующего специалиста. В числе прочих ими упоминается контроль и запись переговоров, после чего в тексте следует фраза о том, что «прослушивание переговоров – это оперативно-розыскное мероприятие, которому придавали различный правовой статус и которое в настоящее время в соответствии со ст. 186 УПК РФ является следственным действием» (с. 36). Не вдаваясь в дискуссию о соотношении весьма близких по содержанию следственного действия и оперативно-розыскного мероприятия отметим, что, на наш взгляд, исходя из имеющейся правовой регламентации обоих, не следует создавать излишнюю двусмысленность в анализе изложенного у потенциального читателя, основанную на взаимоисключении при наличии определенного правового статуса у рассматриваемых категорий.

Анализируя современную научную криминалистическую литературу и диссертационные исследования, авторы отмечают, что «с 90-х гг. минувшего столетия в отечественную криминалистику все чаще начинают проникать антинаучные рекомендации» (с. 110). В частности, приводятся примеры попыток внедрения в науку таких псевдоучений, как физиогномика, хиромантия, астрология, «криминалистическая экстрасенсорика», спиритизм. Вывод авторов закономерен: «Решение повышения эффективности борьбы с преступностью непосредственно связано с использованием новых отраслей знания при раскрытии и расследовании преступлений, где нет места мистике и суевериям, а следователям и оперативным сотрудникам, в свою очередь, необходимо опираться на свою эрудицию, стремиться к познанию нового и уметь прибегнуть к помощи настоящих специалистов, компетентных в той или иной сфере знания» (с. 121). Мы солидаризируемся с данным утверждением. Более того, внимание ис-

---

---

следователей следует переключить на реальные проблемы, связанные с возможностью собирания, оценки и использования доказательств, полученных с использованием современных технических средств (дистанционное зондирование Земли, использование так называемой «сумки цифровых доказательств» и других требующих процессуальных и тактических решений вопросов).

В целом монография представляет собой оригинальное научное исследование. Мы надеемся, что высказанные нами замечания подтолкнут авторов к новым исследованиям. Книга, безусловно, может быть интересна и полезна широкому кругу читателей и использована как в учебном процессе, так и в практической деятельности, связанной с применением специальных знаний в расследовании.

**Е. А. Астахова,**

*младший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права Российской  
академии наук*

**E. A. Astakhova,**

*Junior researcher, Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
orhideya-katerina@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-259-265

**Круглый стол «ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В УСЛОВИЯХ  
ГЛОБАЛИЗАЦИИ И РЕГИОНАЛИЗАЦИИ»,  
28 мая 2021 года: краткий обзор**

**Аннотация:** автором представлен обзор круглого стола «Правовая политика современной России в условиях глобализации и регионализации», организованного 28 мая 2021 года Саратовским филиалом Института государства и права РАН.

В обзоре кратко сформулированы тезисы докладов и сообщений по актуальным аспектам правовой политики современной России, а также представлены предложения по совершенствованию действующего законодательства и определены новые векторы дальнейших научных исследований, выработанные по итогам работы круглого стола.

**Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, международная и региональная интеграция, информационно-правовая политика, гражданско-процессуальная политика, цифровизация, ассоциативное межмуниципальное сотрудничество, организация особых административно-правовых режимов, защита прав человека, правовое информирование, защита персональных данных, транспортная безопасность.

---

**Round table “Legal policy of modern Russia  
in the conditions of globalization and regionalization”,  
may 28, 2021: short review**

***Abstract:** the author presents an overview of the round table “Legal policy of modern Russia in the context of globalization and regionalization”, organized on May 28, 2021 by the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.*

*The review summarizes the theses of reports and reports on current aspects of the legal policy of modern Russia, as well as presents proposals for improving the current legislation and identifies new vectors for further scientific research developed as a result of the round table.*

***Keywords:** legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, international and regional integration, information and legal policy, civil procedure policy, digitalization, associative inter-municipal cooperation, organization of special administrative and legal regimes, protection of human rights, legal information, personal data protection, transport security.*

28 мая 2021 года Саратовский филиал Института государства и права РАН в рамках реализации государственного задания провел круглый стол *«Правовая политика современной России в условиях глобализации и регионализации»* с участием Саратовской государственной юридической академии и юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Круглый стол проходил в очно-заочной форме с применением онлайн-платформы Zoom.

Заседание круглого стола открыл директор Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА, доктор юридических наук, профессор, **Александр Юрьевич Соколов**. Приветствуя участников круглого стола, он подчеркнул актуальность темы мероприятия, поскольку юридическая наука предполагает не только выяснение действительных обстоятельств, но и указание на то, что должно быть фактически, как лучше организовать происходящие процессы, в этой связи эффективность правовой политики является методологической проблемой, требующей конкретных решений.

Продолжил приветствие участников заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса СГЮА, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**. Он обратил внимание на необходимость учитывать основные тренды, в рамках которых развивается сегодняшнее законодательство (цифровизацию, соотношение норм национального и международного

права, появление новых блоков прав и обязанностей), что позволит внести существенный вклад в реформирование действующего правового поля, предложить свое видение того, каким образом должны развиваться наука и основные научные направления в этой сфере, поскольку на сегодняшний день наблюдается очень интересный процесс: общественные отношения возникают мгновенно и эти общественные отношения либо еще не урегулированы в той или иной степени, либо вообще не урегулированы правом.

Актуальность обозначенных проблем была поддержана и детализирована в выступлениях участников круглого стола.

С докладом *«О необходимости создания государственно-частного партнерства по автоматической фиксации электронных доказательств»*, подготовленным при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», выступили заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса СГЮА, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев** и **Мария Николаевна Зарубина**, доцент кафедры гражданского права и процесса СГУ имени Н.Г. Чернышевского, доцент кафедры арбитражного процесса СГЮА, кандидат юридических наук, доцент. В докладе обоснована необходимость использования в процессуальных целях такой формы взаимодействия, как государственно-частное партнерство. Определены особенности исследования электронных доказательств в судебном разбирательстве, акцентировано внимание на проблеме надлежащего обеспечения электронных доказательств и рассмотрения возможности инициирования комплексных мероприятий, направленных на поиск частного партнера, способного создать программный продукт высокого качества для обработки, фиксации и хранения цифровой информации, защищенной от несанкционированного доступа.

В выступлении старшего научного сотрудника Саратовского Филиала ИГП РАН **Олега Анатольевича Лакаева** на тему *«Современные проблемы правовой политики в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности»* высказаны рекомендации об усовершенствовании правовой регламентации формирования и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образованиях.

---

**Колесников Андрей Владимирович**, доцент кафедры административного и муниципального права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент, в своем докладе *«Ассоциативное межмуниципальное сотрудничество как средство укрепления вертикали публичной власти»* предложил закрепить диспозитивные нормы о возможности формирования союзов муниципальных образований в субъектах РФ в ст. 8 и 66 Федерального закона от 6 октября 2004 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что будет способствовать достижению поставленных для ассоциаций целей органами управления этими союзами и создаст условия для более активной работы органов управления ассоциациями, иначе муниципальные образования станут выходить из состава союза, вести поиск других способов взаимной помощи.

Старший научный сотрудник Саратовского Филиала ИГП РАН, профессор кафедры конституционного права имени Исаака Ефимовича Фарбера СГЮА, доктор юридических наук, доцент, **Вероника Сергеевна Хижняк** в докладе на тему: *«Проблемы защиты прав человека в условиях глобализации и регионализации»* подчеркнула, что для нивелирования негативного влияния глобализации и регионализации на процесс защиты прав человека в РФ необходимо руководствоваться такими принципами, как обеспечение информационной безопасности общества, предотвращение распространения дезинформации о событиях жизни общества и государства, защиты исторической правды, развитие межкультурной коммуникации с условием сохранения культуры и самобытности народов РФ.

Доцент и докторант кафедры административного и муниципального права СГЮА, кандидат юридических наук **Светлана Николаевна Зайкова** в докладе *«Обеспечение транспортной безопасности в России и странах-участниках СНГ: унификация административно-правового регулирования»* обратила внимание на различную степень разработанности законодательства стран-участников СНГ в области обеспечения транспортной безопасности, в связи с чем требуется корректировка принятых национальных законов относительно целей, задач, принципов и основных понятий обеспечения транспортной безопасности, а также принятие другими государствами-участниками СНГ соответствующих национальных законов. Транспортную безопасность следует рассматривать как отдельный вид национальной безопасности. При этом возможно изучить опыт Республики Беларусь и Республики Казахстан по наделению указанного термина «экономической составляющей» и динамичностью.

---

В целях исключения противоречивости требований и превентивных, административно-предупредительных мер Светлана Николаевна предложила авторскую редакцию п. 4, 5 ст. 3 Федерального закона «О транспортной безопасности».

**Тюменева Наталия Владимировна**, заведующая кафедрой теории государства и права СГУ имени Н.Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, доцент, представила доклад «*Правовое информирование в системе публично-правовых услуг*», подготовленный при поддержке гранта РФФИ № 20-011-00211 А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации», в котором отразила характерные черты правового информирования и выступила с предложением уточнить и конкретизировать содержательные требования к качеству предоставляемой информации посредством правового информирования, консультирования и официального разъяснения на законодательном уровне, а также ввести меры ответственности за некачественное правовое информирование государственными и муниципальными служащими.

Старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий СГУОА, кандидат юридических наук **Оксана Леонидовна Солдаткина** в своем выступлении на тему: «*Защита персональных данных как одно из направлений правовой политики в сфере цифровизации судебного процесса*» (доклад подготовлен при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов») затронула вопросы, влияющие на эффективность процесса цифровизации, в частности, проблему защиты персональных данных при внедрении новых информационных технологий (большие данные, искусственный интеллект), поскольку само ключевое понятие определяется в законе максимально широко, что не добавляет однозначности толкованию норм, а так называемые большие пользовательские данные, возникающие при сборе и обработке больших данных в глобальной сети, ставят перед обществом серьезные проблемы с защитой личной информации граждан. В свете изложенного Оксана Леонидовна предложила соответствующие изменения в законодательство.

О важности культурно-этических компонентов любых процессов говорила **Екатерина Николаевна Тогузаева**, заведующая кафедрой гражданского права и процесса СГУ имени Н.Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, доцент, в докладе «*Обязанность*



---

по предоставлению информации органами публичной власти: этико-культурный аспект», подготовленном при поддержке гранта РФФИ № 20-011-00211 А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации». Екатерина Николаевна подчеркнула необходимость пересмотра механизмов исполнения обязанности по предоставлению гражданам информации с целью повышения эффективности ее исполнения с учетом этико-культурного вектора. Выделить проблемные аспекты и разработать эффективные пути повышения коэффициента эффективности оказанной услуги по информированию граждан позволит надлежащий мониторинг уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры органов публичной власти и должностных лиц, предоставляющих информацию гражданам.

Возможностями применения технологий блокчейн поделилась **Ольга Владимировна Брянцева**, профессор кафедры информационного права и цифровых технологий СГЮА, кандидат физико-математических наук, доцент, в докладе «*Цифровые технологии как фактор совершенствования организационно-управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества*» (подготовлен при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»).

С заключительным словом выступила врио первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**. Она поблагодарила всех участников круглого стола от имени Дирекции ИГП РАН за высокий уровень подготовленного и проведенного мероприятия, широкий круг участников, интересные и значимые темы докладов, а также подчеркнула важность продолжения в будущем дискуссии по обозначенным в ходе круглого стола вопросам в рамках их возможной реализации.

По итогам работы круглого стола «Правовая политика современной России в условиях глобализации и регионализации» (28 мая 2021 г.) его участниками была принята и одобрена Резолюция, в которой содержится ряд рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства:

1. Целесообразно на уровне отраслевого законодательства определить соотношение норм международного и национального права с учетом последних изменений и дополнений Конституции РФ.

---

2. Необходимо усовершенствовать организацию функционирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности и формирования органов публичного управления с учетом новых конституционных реалий.

3. Необходимо отменить обязательность регистрации и формирования региональных и иных ассоциаций и союзов. Такие организации должны осуществлять свою деятельность на основе добровольности.

4. Необходимо проработать систему мер ответственности, сформировать требования к культуре предоставления информации органами публичной власти для исключения избыточности такой информации и минимизации нарушений прав граждан и организаций.

5. Необходимо определить содержание термина «персональные данные», прежде всего с точки зрения законодательного регулирования.

**А. В. Колесников,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической  
академии, почетный работник  
высшего профессионального  
образования РФ*

**A. V. Kolesnikov,**

*Candidate of law, Associate professor  
of the Department of administrative  
and municipal law of the Saratov  
State Law Academy, Honorary worker  
of higher professional education  
of the Russian Federation  
kaviras@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-265-268

**V Всероссийская конференция  
с международным участием  
«ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»  
19–23 апреля 2021 г.: краткий обзор**

**265**

**А. В. Колесников**

*Аннотация:* научные мероприятия с участием широкого круга ученых представляют собой авангардное направление подготовки исследованных с разнообразных сторон предложений для правотворцев различных уровней правового регулирования. Отдельные направления развития законодательства о местном самоуправлении, основанные на зарубежном опыте и практической реализации норм муниципального права в разных регионах, выступают в качестве краеугольного камня эффективности местного самоуправления. V Всероссийская конференция с международным

---

участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах» является концентрированным, полиязычным мероприятием с участием всех уровней научной и практико-ориентированной общест-венности: от студента до профессора, от преподавателя до министра.

**Ключевые слова:** конференция, доклад, местное самоуправление, муниципальное право, реформирование, проблемы развития местного самоуправления.

**V All-Russian Conference with International Participation «Problems and Prospects of Local Self-Government Development in the Russian Federation and Foreign Countries» April 19-23, 2021: a brief overview**

**Abstract:** *Scientific events with the participation of a wide range of scientists are the vanguard direction of preparing proposals studied from various sides for lawmakers of various levels of legal regulation. Certain areas of development of legislation on local self-government, based on foreign experience and practical implementation of the norms of municipal law in different regions, are the cornerstone of the effectiveness of local self-government. The V All-Russian Conference with International Participation “Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries” is a concentrated, multilingual event with the participation of all levels of scientific and practice-oriented public from students to professors, from teachers to ministers.*

**Keywords:** *conference; report; local self-government; municipal law; reform; problems of local self-government development.*

Муниципальное право РФ является наиболее динамичной отраслью российской правовой системы. Не случайно одноименное научное направление выполняет сразу две взаимосвязанные функции: с одной стороны, исследует и предлагает законодателю наиболее перспективные направления правотворчества, с другой – оценивает и анализирует принимаемые нормы с целью их дальнейшей практической оптимизации. В связи с этим научно-практические разработки ведущих ученых страны, обсуждаемые с широким участием их коллег из других регионов, не только дают импульс к точечной проработке законодательства и дальнейшему развитию научного направления, но и являются концентрированным, собранным в едином сборнике и монографии, пособием для законодателя.

Одно из наиболее значимых мероприятий в сфере исследования российских и зарубежных норм муниципального права и практических подходов к решению задач местного самоуправления – ежегодная Всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах». В этом году она проводилась уже

в пятый раз с 19 по 23 апреля. Организатором и вдохновителем столь полезной идеи и интересного мероприятия является заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов доктор юридических наук, профессор Леван Теймуразович Чихладзе, который не только привлек к работе ученых из Москвы, но и сформировал площадку проблемного обсуждения для широчайшего круга иногородних участников. Функции модератора мероприятия и одного из докладчиков осуществлял заместитель заведующего кафедрой кандидат юридических наук Евгений Юрьевич Комлев.

Конференция стала объектом пристального внимания органов исполнительной власти, о чем заявил в приветственном слове заместитель Министра науки и высшего образования РФ Петр Александрович Кучеренко – воспитанник РУДН, прошедший путь от студента до профессора.

С интересными сообщениями выступили ученые различных вузов. С докладом о местной представительной демократии в Республике Беларусь выступил Г.А. Василевич. Рассмотрению конституционного статуса местного самоуправления в конституционной модели публичной власти посвятил свое выступление профессор А.А. Ларичев (НИУ ВШЭ). Новым конституционным положениям и разным элементам публичной власти уделили внимание профессор А.В. Шашкова (МГИМО МИД России), Е.Б. Султанов (Казанский ФУ), В.В. Балытников (МГОУ), А.Н. Чертков (МГОУ), Р.Б. Булатов (СПб ГУАП), А.В. Безруков (АУ МВД России) и др. Много интересных проблем были затронуты в выступлениях о развитии местного самоуправления на отдельных территориях. Среди докладчиков профессора: Н.Л. Пешин (МГУ), Е.В. Гриценко (СПбГУ), О.А. Кожевников (УрГЮУ) и др. По вопросам муниципального правотворчества выступили профессор Н.Ф. Попова (ФУ при Правительстве РФ) и доцент Е.П. Забелина (МГЮА). Широкое освещение получили вопросы зарубежного муниципального управления и местной автономии. Интересные выступления подготовили И.А. Ракитская (МГИМО), В.М. Редкоус (ИГП РАН), И.С. Иксанов. (ФУ при Правительстве РФ), С.Л. Нечай (МУ МВД России им. В.Я. Кикотя). Большую заинтересованность к конференции проявили представители Южно-Казахстанского университета им. М. Ауэзова. С сообщениями выступили Н.Ш. Шеримова, М. Садибекова, А.К. Кукеев и Е.К. Нуртазин. На вопросах муниципального контроля, прокурорского надзора, административной ответственности заострили свое внимание: М.Ф. Лапина (ФУ при Правительстве РФ),

---

О.Е. Шишкина (ДФУ), А.М. Будаев (МГЮА), А.В. Стульникова (ПГУ) и др. Вопросы развития современных технологий в системе местного самоуправления были затронуты профессорами Д.А. Пашенцевым, С.Г. Соловьевым, компетенционные проблемы – Е.А. Осавелюк, О.В. Алиевой, Е.Н. Хазовым, Е.Ю. Зинченко, В.Ф. Воробьевым и др. Немало внимания посвятили практическим сторонам статуса муниципальных должностных лиц и служащих, а также отдельным институтам местного самоуправления, направленным на развитие взаимодействия муниципальных образований и их финансово-экономических основ. С проблемными докладами выступили: профессор С.Э. Либанова (УрГЮУ), доценты О.Ю. Болдырев (РУДН), А.В. Колесников (СГЮА) и др.

Примечательно, что аудитория, охваченная конференцией, не ограничивалась учеными. На конференции выступило много практиков, заинтересованных в развитии российского самоуправления. Среди них глава муниципального округа Таганский г. Москвы И.Т. Свиридов, исполнительный директор общественной организации «Междисциплинарные исследования комплексных систем» В.Н. Бондарь, представитель Калининградского инновационного технологического центра КИТЦ В.М. Никитина.

Отдельным направлением работы стало обсуждение проблем местного самоуправления с участием представителей студенческого сообщества. Их выступления были посвящены вопросам взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, борьбы с коррупцией, ответственности и зарубежного опыта.

Конференция проводилась на русском, английском и испанском языках. Работа секций происходила в течение пяти насыщенных дней. Участники отметили теплый прием выступлений, доброжелательную обстановку и заинтересованность в их работе со стороны практиков и органов управления. По мнению заместителя Министра науки и высшего образования РФ П.А. Кучеренко, выступившего в завершение, конференция с годами превратилась в статусное, значимое мероприятие, известное широкому кругу ученых.

Итогом конференции стала подготовка коллективной монографии и сборника статей (тезисов) по докладам участников, в которых содержатся предложения законодателю и обсуждения многих перспективных направлений научно-практической работы специалистов в сфере местного самоуправления.

---

---

**Ю.В. Соболева,**  
доктор юридических наук,  
доцент, профессор кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**Ju.V. Soboleva,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department  
of Administrative and Municipal Law  
at the Saratov State Law Academy  
j.soboleva@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-2-269-276

**Всероссийский круглый стол  
«НОВЫЕ ПОДХОДЫ Внесудебного  
И СУДЕБНОГО РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ДЕЛ В ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ  
И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ СФЕРАХ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ»  
22 апреля 2021 года: краткий обзор**

*Аннотация:* 22 апреля 2021 г. в Российском государственном университете правосудия прошел Всероссийский круглый стол «Новые подходы внесудебного и судебного разрешения административных дел в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений». В статье освещены выступления участников круглого стола. Цель его проведения – оценка регулирующего воздействия Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

*Ключевые слова:* государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, контрольно-надзорное производство, законодательство об административных правонарушениях.

**All-Russian round table  
«New approaches to out-of-court and judicial  
resolution of administrative cases in centralized  
and decentralized areas control and supervisory  
relations» April 22, 2021: a brief overview**

*Abstract:* on April 22, 2021, the Russian State University of Justice hosted the All-Russian Round Table «New approaches to out-of-court and judicial resolution of administrative cases in centralized and decentralized areas control and supervisory relations». The article highlights the speeches of the participants of the round table. Its purpose is to assess the regulatory impact of the Federal Law «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation».

*Keywords:* state control (supervision), municipal control, control and supervisory proceedings, legislation on administrative offenses.

Всероссийский круглый стол «Новые подходы внесудебного и судебного разрешения административных дел в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений» 22 апреля 2021 года: краткий обзор

269

Ю.В. Соболева

---

В рамках реализации «регуляторной гильотины» – инструмента масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду, 31 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Вместе с тем реформирование контрольно-надзорной деятельности должно быть увязано и с новой редакцией законодательства об административных правонарушениях. В связи с этими событиями 22 апреля 2021 г. в Российском государственном университете правосудия на высоком научном уровне было проведено мероприятие по обсуждению ведущими учеными-административистами с участием судей судов общей юрисдикции проблем и перспектив гармонизации законодательства об административных правонарушениях с положениями Федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Эти значимые факторы мероприятия – одного из первых в России по обозначенной проблематике, были отмечены в приветственном слове к его участникам президента Российского государственного университета правосудия академика РАЕН, доктора юридических наук, профессора **Валентина Валентиновича Ершова**.

Основные направления в работе над отдельной главой в проекте Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Правонарушения в сфере контрольно-надзорной деятельности» были освещены в докладе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, кандидата юридических наук **Дмитрия Федоровича Вяткина**. Он отметил, что много составов предложено объединить и сократить их количество, разделив на два больших массива, один из которых относится непосредственно к контрольно-надзорной деятельности, а второй не относится к таковой. При этом сохранилась альтернативная подведомственность, и в случаях, предусмотренных законодательством, суд сможет освободить лицо от применения административного наказания. В зависимости от риска наступления определенных последствий нарушения могут подпадать под грубые, что влечет применение более серьезных санкций.

С ключевым докладом по избранной проблематике круглого стола выступил заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления административно-правовых исследований) Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук **Александр**



**Иванович Стахов.** В докладе на тему «Об оценке регулирующего воздействия Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» он сделал акцент на оценке регулирующего воздействия семи основных категорий, без которых невозможно считать административно-контрольно-надзорное производство полноценным. В том числе им были выделены и оценены такие специальные категории, как «обязательные требования», «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль», «нарушение обязательных требований», а также специальные категории, раскрывающие общее понимание, сущность, материальное и процессуальное содержание административного контрольно-надзорного производства, «процессуальная развилка» между контрольно-надзорным производством и производством по делам об административных правонарушениях.

Доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук **Наталья Викторовна Ландерсон** в докладе на тему «Повторность административных деликтов, выявляемых в ходе контрольно-надзорных мероприятий» обозначила то, что контрольно-надзорные органы выявляют и пресекают нарушения обязательных требований, в том числе совершаемые повторно, влекущие за собой применение двух альтернативных видов мер: 1) внесение предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований (если деяние признается устранимым без применения административного наказания); 2) назначение административных наказаний (в случае, если деяние квалифицируется как административно наказуемое).

Профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук **Юлия Викторовна Соболева** в докладе «Правовое регулирование контрольных полномочий негосударственных организаций» подняла вопрос о встраивании негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями, в систему публичной власти. Решение проблемы видится ей в необходимости закрепления в административном законодательстве понятия данных субъектов.

Заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук **Сергей Дмитриевич Хазанов** в докладе «Механизмы учета процедур и результатов контрольно-надзорной деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях»

---

обратил внимание на важность разграничения правовых режимов контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях, их взаимосвязь и необходимость согласования данных процедур. Он подчеркнул, что при подготовке проекта КоАП РФ в части вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях очень важно правильно и четко определить случаи его возбуждения.

Доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук **Виталий Алексеевич Зюзин** в докладе «Модернизация принципов государственного контроля (надзора) в связи с реформой контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации» отметил следующие принципы права в сфере контроля и надзора: стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, правовая определенность и системность, исполнимость обязательных требований. В рамках проводимой реформы законодательства можно говорить о формировании системы принципов административного контрольно-надзорного производства.

Главный научный сотрудник отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Винокуров** в докладе на тему «К вопросу о надзоре за исполнением Федерального закона “Об обязательных требованиях в Российской Федерации”» указал, что в отличие от другого действенного инструмента «регуляторной гильотины» – Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» имеет место недооценка законодателем важности сопровождения средствами прокурорского надзора закрепленных в вышеуказанном документе правообязывающих положений, что не способствует должной организации в органах прокуратуры надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Заместитель заведующего кафедрой, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, судья в отставке **Татьяна Васильевна Федорова** в своем докладе на тему «Доказательства в когнитивной деятельности судей при разрешении административных дел, возникающих из контрольно-надзорных и иных публичных правоотношений» отметила, что

---

доказательства при разрешении административных дел есть не что иное, как представления и суждения конкретного судьи об искомых обстоятельствах по индивидуальному судебному административному делу, преобразуемые в процессе доказывания в фактические обстоятельства. Доказывание – это комплексное понятие, включающее познавательную, удостоверительную, информационную, процессуальную, мыслительно-логическую и практическую деятельность субъекта доказывания.

Доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук **Сергей Александрович Порываев** в докладе на тему «К вопросу об изменении системы административно-правовых актов в ходе реформы контрольно-надзорного производства» подчеркнул, что изменение законодательства о государственном контроле и надзоре повлечет за собой неоднозначное изменение системы административно-правовых актов. С одной стороны, на законодательный уровень к нормативным административно-правовым актам выводятся требования, а с другой – закрепляется их дробность и несистематизированность к нормативным и ненормативным административно-правовым актам.

Актуальные проблемы осуществления контроля в финансовой сфере были подняты в докладе «О правовой природе государственного контроля в финансовой сфере», с которым выступила ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук **Елена Леонидовна Васянина**. Автор пришла к выводу, что контроль, надзор, аудит и мониторинг являются самостоятельными и одновременно взаимодополняемыми формами осуществления государственного контроля в финансовой сфере, порядок применения которых зависит от особенностей правового статуса подконтрольных субъектов.

Главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук **Кирилл Андреевич Писенко** в докладе на тему «Актуальные проблемы внесудебного и судебного разрешения дел об административных правонарушениях и нарушениях обязательных требований, выявляемых в сфере антимонопольной контрольно-надзорной деятельности» обосновал предложения, направленные на исключение (сокращение) использования судебного порядка применения пресекательно-восстановительных мер в связи с совершением нарушения антимонопольного законодательства в пользу внесудебного

---

порядка, а также предложения по введению обязательного порядка приостановления внесудебных антимонопольных производств в случае наличия в судебном производстве дел об оспаривании актов антимонопольного органа, разрешение которых имеет значение для результата указанных внесудебных производств.

Итоги мероприятия были подведены **Александром Ивановичем Стаховым**. Наиболее актуальные доклады планируется опубликовать в сборнике научных трудов.



