

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 1 (42) – 2019

Редакционный совет

Председатель – кандидат экономических наук, **Чижиков Эдуард Николаевич**, начальник университета.

Заместитель председателя – доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент **Мусиенко Тамара Викторовна**, заместитель начальника университета по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – кандидат юридических наук, доцент майор внутренней службы **Муталиева Лэйла Сасыкбековна**, заместитель начальника кафедры гражданского права, руководитель учебно-научного комплекса – 3 «Организационно-правовое и кадровое обеспечение деятельности МЧС России».

Члены редакционного совета:

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

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

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

доктор юридических наук, доцент **Гольцов Владимир Борисович**, заведующий кафедрой инвестиционного права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета;

доктор юридических наук, доцент **Султыгов Мочха Магометович**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

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

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации **Грешных Антонина Адольфовна**, декан факультета подготовки кадров высшей квалификации.

Секретарь совета:

кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Немченко Станислав Борисович**, начальник кафедры теории и истории государства и права.

Редакционная коллегия

Председатель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Николай Иванович**, профессор кафедры теории и истории государства и права.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий.

Члены редакционной коллегии:

кандидат юридических наук **Доильницын Алексей Борисович**, заместитель начальника университета по работе с личным составом;

доктор юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Медведева Анна Александровна**, начальник центра международной деятельности и информационной политики;

кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Скрементова Ольга Сергеевна**, доцент кафедры гражданского права;

кандидат педагогических наук, доцент **Меньшиков Андрей Владимирович**, заведующий кафедрой гражданского права;

кандидат юридических наук, доцент **Смирнов Виталий Имантович**, доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного экономического университета;

кандидат технических наук, доцент **Виноградов Владимир Николаевич**, инженер отдела планирования, организации и координации научных исследований центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.

Секретарь коллегии:

капитан внутренней службы **Дмитриева Ирина Владимировна**, редактор редакционного отделения центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

- Доильницын А.Б., Баженов М.В., Хабибуллин Д.Э.** Гражданско-правовые вопросы возмещения вреда, причиненного действиями сотрудников ФПС ГПС МЧС России..... 5
- Ткачев П.А., Меньшиков А.В., Гасанов Н.М.** Сравнительно-правовой анализ противопожарного страхования в Российской Федерации и Азербайджанской Республике. 10
- Гавриленко В.А.** Комментарий общих положений законодательства о третейском разбирательстве споров Республики Таджикистан и Кыргызской Республики..... 13

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

- Муталиева Л.С., Шурухнов Н.Г.** Правовые и организационные меры борьбы с пожарами: краткий анализ отдельных законодательных актов до Петровской и Петровской России..... 19
- Винокуров В.А., Шафигулин К.В.** О необходимости включения в Российское законодательство превентивных мер, предшествующих введению чрезвычайного положения..... 23
- Сафронова Ю.Г., Смирнова А.А.** К истории становления юридической ответственности в области пожарной безопасности в России..... 29
- Зорина Е.А., Уткин Н.И.** Способы правовой регламентации деятельности надзорных органов МЧС России..... 35
- Ухлова Е.В.** Ограничения прав природопользователей как инструмент обеспечения экологической безопасности..... 43
- Зуев А.В., Шаульский В.С.** К вопросу о юридическом значении государственной теории местного самоуправления в доктрине муниципального права России..... 47
- Вахонин Н.Л., Понибрашин Н.Г., Тарусин В.А.** Организационно-правовые формы обеспечения законности, правопорядка и укрепления воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации..... 51
- Белхароев Х.У.** Правовая основа по обеспечению продовольственной безопасности современной России..... 59
- Меньшиков А.В., Саввинова Ю.А., Чернова Е.В.** Некоторые вопросы гражданско-правового статуса сотрудников МЧС России, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций..... 66
- Винокуров В.А., Буслаев В.А.** О дополнительных гарантиях защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения..... 69

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

- Борзунова Н.Ю., Саая А.Р.** Особенности проведения дознания по делам об уничтожении или повреждении лесных насаждений (статья 261 Уголовного кодекса Российской Федерации)..... 76
- Сведения об авторах..... 84**
- Информационная справка..... 85**
- Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»..... 90**

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

БК 67

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

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2019

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ДЕЙСТВИЯМИ СОТРУДНИКОВ ФПС ГПС МЧС РОССИИ

А.Б. Доильницын, кандидат юридических наук;

М.В. Баженов;

Д.Э. Хабибуллин.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследуются основания и особенности возмещения вреда, причиненного сотрудниками федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России при выполнении своих обязанностей.

Ключевые слова: должностные лица, гражданская правовая ответственность, сотрудник федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России, имущественный вред

CIVIL LEGAL ISSUES ABOUT INDEMNIFICATION FROM EMPLOYEES OF DEPARTMENTS OF THE STATE FIRE SERVICE OF THE MINISTRY OF EMERGENCIES OF RUSSIA

A.B. Doilnitsin; M.V. Bazhenov; D.E. Habibullin.

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

This being explored foundations, orders, features of indemnification from employees of departments of the state fire service of the ministry of emergencies of Russia.

Keywords: officers, civil liability, employee of EMERCOM of Russia, property damage

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [1]. Некоторые вопросы, связанные с возмещением вреда, причиненного действиями сотрудников федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы МЧС России (ФПС ГПС МЧС России), были рассмотрены ранее [2]. Однако необходимо остановиться еще на ряде вопросов, посвященных указанной проблематике.

Следует учитывать, что срок исковой давности по иску о взыскании убытков общий и составляет три года, хотя срок давности по обжалованию незаконных действий должностных лиц, в том числе сотрудников ФПС ГПС МЧС России, составляет

в арбитражном суде – три месяца (п. 1 ст. 200 Административно-правового кодекса Российской Федерации), в суде общей юрисдикции – два месяца (п. 1 ст. 141 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) [3].

Надлежащим ответчиком по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) сотрудника МЧС России, на основании п. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, будет являться МЧС России. Это согласуется с позицией судов, изложенной в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) от 1 июля 1996 г. № 8 и п. 2 постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 [4, 5].

Дополнительные расходы, понесенные в результате незаконного привлечения к административной ответственности, также подлежат возмещению за счет казны Российской Федерации.

Определение размера возмещения морального вреда возлагается на суд, который должен учитывать все обстоятельства, какой вред был нанесён и какие при этом страдания испытывал гражданин.

Так, например, было рассмотрено в открытом судебном заседании в г. Владимире гражданское дело по иску А.Н. Шахова к Главному управлению МЧС России по Владимирской области и Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Владимирской области о компенсации морального вреда [6].

Истец обратился в суд с иском к ответчикам с учетом уточнений о взыскании с Министерства финансов Российской Федерации за счет казны Российской Федерации компенсации морального вреда в размере 50 000 руб. К ответчику Главному управлению МЧС России по Владимирской области в уточненном исковом заявлении от 21 августа 2013 г. каких-либо требований искового характера не заявлено.

В обоснование иска указано, что 7 июля 2009 г. дознавателем отдела государственного пожарного надзора по Камешковскому району старшим лейтенантом внутренней службы С.Г. Комаровым было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту пожара, произошедшего 1 апреля 2009 г. в квартире истца. Будучи несогласным с указанным постановлением дознавателя, истец обжаловал его в суде в порядке ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). Он полагает, что признание судом названного постановления дознавателя от 7 июля 2009 г. незаконным, является самостоятельным основанием к компенсации ему морального вреда за счет казны Российской Федерации, поскольку дознавателем в признанном незаконным постановлении не была дана оценка объяснениям опрошенных по факту пожара лиц, постановление не содержало анализа данных показаний и выводов пожарно-технического исследования, не была проверена версия о причастности к поджогу квартиры лица, не предпринято мер к установлению владельца автомобиля «Нива», то есть со стороны дознавателя проявлено бездействие. Указанное постановление от 7 июля 2009 г. не было направлено заявителю. В указанной связи в настоящее время ряд доказательств по факту пожара утрачено. Из-за указанных обстоятельств истец переживал, у него нарушился сон, однако в медицинские учреждения за оказанием медицинской помощи он не обращался, его на дому лечила жена, обладающая соответствующим образованием. В качестве правовых оснований ссылаясь на нормы ст.ст. 1069, 1070 ч. 2, 150, 151, 1099–1101 ГК РФ.

Дознаватель отдела надзорной деятельности по Камешковскому району С.Г. Комаров иск считает необоснованным, поскольку при проведении проверки по факту пожара в доме истца он действовал в рамках уголовно-процессуального закона и предоставленных ему полномочий. По результатам проверки на основании собранных доказательств им принято процессуальное решение – постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 7 июля 2009 г., которое А.Н. Шатровым обжаловано в рамках УПК РФ. Уведомление об отказе в возбуждении уголовного дела было направлено в адрес заявителя в тот

же день. Какие-либо действия (бездействие) дознавателя как должностного лица незаконными не признавались.

Таким образом, виновных действий дознавателя указанными судебными решениями не установлено. При вынесении постановления от 7 июля 2009 г. он действовал в пределах предоставленных ему полномочий в рамках УПК РФ. А истец, как указано выше, в данном случае, реализовал свое право на судебную защиту в рамках ст. 125 УПК РФ.

Кроме того, истцом не представлено каких-либо доказательств причинения ему действиями дознавателя, принявшего постановление от 7 июля 2009 г., физических и нравственных страданий.

При таких обстоятельствах оснований к удовлетворению иска не имеется. В связи с этим не имеется процессуальных оснований и к взысканию с ответчиков в пользу истца судебных расходов.

Рассмотрим особенности рассмотрения дел по возмещению вреда сотрудниками ФПС ГПС МЧС России.

В случае залива водой при тушении пожаров помещений соседних квартир правоприменительная практика складывается следующим образом: в силу положений п. 1 ст. 1067 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред. Суд, в соответствии со ст. 1067 ГК РФ, может возложить обязанность возмещения вреда на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред. Размер убытков определяется исходя из суммы или денежного эквивалента имущества, которые могли быть получены или сохранены в случае надлежащего исполнения субъектами власти своих обязанностей. При определении размеров компенсации суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства, а также суд должен учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями гражданина, которому причинен вред [7].

Перед предъявлением иска к МЧС России лица, полагающие, что им нанесен имущественный вред, вину министерства устанавливают в административном или уголовном порядке. Приведем пример, когда суд не считает виновным в дорожно-транспортном происшествии (ДТП) автомобиль, принадлежащий МЧС России.

Так, 19 декабря 2016 г. в 22 часа 25 минут по адресу: Новосибирская область, г. Бердск, на пересечении улиц Ленина и Т., управляя автомобилем «Тойота Ипсум», при проезде регулируемого перекрестка на зеленый сигнал светофора, в нарушение требований п. 3.2 Правил дорожного движения Российской Федерации (ПДД РФ), не предоставила преимущества в движении автомобилю пожарно-спасательного отряда (ПСО) МЧС России (филиала ФГКУ «Сибирского регионального поисково-спасательного отряда МЧС России») (СРПСО МЧС России) марки ГАЗ, двигавшемуся через перекресток на красный сигнал светофора с включенными проблесковыми маячками синего цвета и специальным звуковым сигналом, имеющему нанесенные на наружные поверхности специальные цветографические схемы, тем самым совершила административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) [8].

Фактические обстоятельства дела подтверждаются собранными доказательствами, в том числе протоколом об административном правонарушении (л.д. 2); сообщением в дежурную часть отдела МВД по г. Бердску по факту столкновения 19 декабря 2016 г. в 22 часа 25 минут на пересечении улиц Ленина и Красная Сибирь (л.д. 3); рапортом инспектора ДПС Ш.А.В. (л.д. 4); схемой места совершения административного правонарушения (л.д. 5); письменными объяснениями свидетеля П.В.А. (л.д. 6) и его показаниями, данными в суде (л.д. 26-27); справкой о ДТП (л.д. 8); ответом начальника

Бердского ПСО МЧС России (филиал ФГКУ «СРПСО МЧС России»), из которого видно, что автомобиль ГАЗ 27057, принадлежащий Бердскому ПСО МЧС России, оборудован в соответствии с ГОСТ Р 50574–2002 специальными цветографическими схемами, эмблемой МЧС России, проблесковыми маячками и специальным звуковым сигналом; записью с видеорегистратора (л.д. 40), на которой зафиксирован момент ДТП. Данный автомобиль является оперативным автомобилем и, в соответствии с приказом начальника Бердского ПСО МЧС России и наряд-заданием дежурной смены, 19 декабря 2016 г. был направлен на поисково-спасательные работы по предотвращению суицида. В 22 часа 25 минут он двигался по ул. Ленина в г. Бердске с включенными проблесковыми маячками синего цвета и специальным звуковым сигналом в сторону ул. Горького (л.д. 17, л.д. 39).

Постановлением мирового судьи четвертого судебного участка судебного района г. Бердска Новосибирской области от 3 февраля 2017 г., оставленным без изменения решением судьи Бердского городского суда Новосибирской области от 17 апреля 2017 г., Т. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.17 КоАП РФ, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 500 руб.

Мировой судья, а впоследствии и судья районного суда правомерно отказали в удовлетворении ходатайства о назначении по делу автотехнической экспертизы, поскольку совокупность исследованных судом доказательств является достаточной для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.17 КоАП РФ. Каких-либо существенных противоречий, которые могли бы повлиять на правильность установления фактических обстоятельств, подлежащих доказыванию, не имеется.

Отказ в удовлетворении ходатайства не может расцениваться как нарушение принципа презумпции невиновности Т.Е.В., а также ее прав на судебную защиту. Нарушений, гарантированных Конституцией Российской Федерации и ст. 25.1 КоАП РФ прав, в том числе права на защиту, не усматривается.

Иная оценка лицом, привлеченным к административной ответственности, обстоятельств дела не свидетельствует об ошибочности выводов судей.

Подлежит отклонению довод заявителя о том, что дело об административном правонарушении в отношении нее должно было рассматриваться судьей районного суда, поскольку в соответствии с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Из материалов дела следует, что административное расследование фактически не проводилось. Таким образом, дело было рассмотрено мировым судьей с соблюдением требований ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

Нарушений порядка привлечения к административной ответственности судами не установлено, установленный ст. 4.5 КоАП РФ срок давности для привлечения к административной ответственности соблюден.

Довод заявителя о нарушении судьей районного суда требований ч. 1 ст. 30.8 КоАП РФ является несостоятельным, поскольку из содержания протокола судебного заседания (обратная сторона л.д. 100) следует, что по выходу из совещательной

комнаты было оглашено решение, разъяснен срок и порядок его обжалования, право на ознакомление с протоколом судебного заседания и принесения на него замечаний.

Подлежит отклонению довод заявителя о нарушении требований ч. 2 ст. 30.8 КоАП РФ, поскольку из материалов дела усматривается, что копия решения судьи Бердского городского суда Новосибирской области была ей вручена, указанное решение было ею обжаловано в установленном порядке, в связи с чем ее права не были нарушены.

Обстоятельств, которые в силу п. 2–4 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ могли бы повлечь изменение или отмену обжалуемых судебных актов, не установлено.

При таких обстоятельствах оснований для отмены постановления мирового судьи четвертого судебного участка судебного района г. Бердска Новосибирской области от 3 февраля 2017 г., решения судьи Бердского городского суда Новосибирской области от 17 апреля 2017 г. не усматривается, а жалоба Т. подлежит оставлению без удовлетворения.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 30.13, 30.17 КоАП РФ, суд постановил постановление мирового судьи четвертого судебного участка судебного района г. Бердска Новосибирской области от 3 февраля 2017 г., решение судьи Бердского городского суда Новосибирской области от 17 апреля 2017 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.17 КоАП РФ, в отношении Т., оставить без изменения, а жалобу защитника Т. – без удовлетворения.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) неисправная техника и материальные объекты, принадлежащие МЧС России, могут стать причиной причинения вреда другим лицам;

2) в соответствии с п. 2 ст. 1067 ГК РФ суд может возложить обязанность возмещения вреда на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред сотрудник ГПС МЧС России либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред;

3) при рассмотрении искового заявления потерпевшего в суде при явном отсутствии причинно-следственной связи между случившимся правонарушением сотрудника и причиненными повреждениями либо стоимостью восстановительного ремонта имущества завышена, необходимо заявлять об этом суду доводы и предоставлять необходимые доказательства;

4) взысканию с органов МЧС России, в качестве возмещения вреда, подлежат лишь те расходы, которые определены в нормативных правовых актах;

5) Министерство финансов Российской Федерации, возместившее вред, причиненный сотрудником ГПС МЧС России из средств казны Российской Федерации, имеет право обратного требования (регресса) к этому сотруднику в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

Литература:

1. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (в ред. от 26.10.2017) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.

2. Меньшиков А.В., Шидловский Г.Л., Хабибуллин Д.Э. Актуальные вопросы возмещения вреда, причиненного сотрудниками подразделений ФПС ГПС МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2018. № 1 (38). С. 23–27.

3. Кодекс административного судопроизводства Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2017) // Рос. газ., 2015. 11 марта. № 49.

4. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 1 июля 1996 г. № 8 // Рос. газ. 1996. 13 авг. № 152.

5. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Рос. Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2006. № 8.

6. Решение Октябрьского районного суда г. Владимира по иску А.Н. Шахова к ГУ МЧС России по Владимирской области, Министерству финансов Рос. Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Владимирской области о компенсации морального вреда от 24 сент. 2013 г. Дело № 2-5093/13. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 11.02.2019).

7. Бибарсова Г.Ш., Кузнецов А.Н., Хабибуллин Д.Э. Некоторые вопросы гражданско-правового возмещения вреда, причиненного действиями сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 2 (35). С. 27–32.

8. Постановление Новосибирского областного суда от 19 июля 2017 г. по делу № 4А-603/2017. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.02.2019).

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОТИВОПОЖАРНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

П.А. Ткачев, кандидат юридических наук, профессор;

А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;

Н.М. оглы Гасанов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрено правовое регулирование противопожарного страхования в Российской Федерации и Азербайджанской Республике. Рассмотрены особенности обязательного и добровольного страхования от огня в этих государствах. Проанализированы нормы гражданского права, регулирующие противопожарное страхование.

Ключевые слова: противопожарное страхование, обязательное и добровольное страхование, возмещение ущерба, пожар

RATHER-LEGAL ANALYSIS OF FIRE INSURANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

P.A. Tkatchev; A.V. Menshikov; N.M. Gasanov.

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

The article discusses the legal regulation of fire insurance in the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan. The features of compulsory and voluntary insurance against fire in these countries are considered. Analyzed the norms of civil law governing fire insurance.

Keywords: fire insurance, compulsory and voluntary insurance, indemnification, fire

Пожары как неконтролируемое горение характеризуются большой опасностью. Они приводят к уничтожению материальных ценностей, в пожарах гибнут люди, может быть причинен вред здоровью. Кроме того, пожары оказывают негативное влияние на экономику в целом. Это влияние связано с потерей платежеспособности лицами, пережившими пожар. На восстановление нарушенной имущественной сферы могут уйти годы. Большинство предприятий вообще не могут восстановить свою деятельность. В этих условиях возрастает

значимость противопожарного страхования. При разработке норм законодательства необходимо учитывать опыт других стран. Наибольший интерес вызывает подход законодателя к решению вопросов противопожарного страхования в странах, объединенных общим прошлым. Российская Федерация и Азербайджанская Республика имеют опыт обязательного противопожарного страхования. В настоящее время эта задача в указанных государствах решается различным образом.

В Российской Федерации некоторое время назад существовало обязательное противопожарное страхование. Под противопожарным страхованием, по мнению авторов, необходимо понимать страхование имущества от огня. Именно эта конструкция имущественного страхования была закреплена в законодательстве. Данный обязательный вид страхования был отменен. Причины принятия такого решения лежат в фундаментальных принципах гражданского права. Статья 211 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) устанавливает, что риск гибели или повреждения имущества несет его собственник. В соответствии со ст. 927 ГК РФ в форме обязательного страхования могут выступать страхование жизни, здоровья или имущества других лиц либо страхование собственной ответственности перед третьими лицами. Обязать собственника страховать свое имущество не представляется возможным, так как такая норма входит в противоречие с нормами о праве собственности. Таким образом, в Российской Федерации в настоящее время возможно только добровольное страхование имущества от пожара. При этом существующая страховая практика не выделяет особые договоры по страхованию имущества от огня. Пожары как основание для страховой выплаты являются только одним, хотя и наиболее распространенным страховым случаем в договорах добровольного страхования имущества. Предполагаемое событие, на случай которого осуществляется страхование, именуется страховым случаем. Статья 9 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (Закон № 4015-1) дает определение страхового случая. И эта же статья дает определение страхового риска. В ст. 922 Гражданского кодекса (ГК) Азербайджанской Республики дается определение страхового случая как обстоятельства, произошедшего в течение срока действия договора страхования. При этом отмечается, что страховой случай должен обладать признаками вероятности и случайности наступления. Из анализа законодательства можно сделать вывод, что законодатель Азербайджанской Республики отдельно страховой риск как условие договора страхования в ГК не выделяет. В договоре страхования, заключенного по законодательству Азербайджана, должен быть определен страховой случай, который обладает признаками страхового риска. При этом Закон Азербайджанской Республики от 25 декабря 2007 г. № 519-IIIQ «О страховой деятельности» (Закон № 519-IIIQ) в п. 1.1.18. определяет страховой риск как возможность наступления случая или возникновения обстоятельства, являющегося причиной возникновения убытков или ущерба в связи с объектом страхования, а также обязательство, взятое на себя страховщиком против данной возможности.

Законодательством обоих государств предусмотрено обязательное страхование. При этом существует аналогичное требование о введении обязательного страхования соответствующим законом (ст. 897 ГК Азербайджанской Республики и п. 4 ст. 3 Закона № 4015-1). Статья 907 ГК Азербайджанской Республики устанавливает, что обязательное страхование обязательно не только для страхователя, но и для страховщика, имеющего разрешение на осуществление данного вида обязательного страхования. В соответствии с законодательством Азербайджанской Республики страховщиком может быть коммерческая организация только в организационно-правовой форме открытого акционерного общества. Тогда как российское законодательство предусматривает создание страховщиков в организационно-правовой форме обществ взаимного страхования и хозяйственных обществ [1].

Особенностью страхового законодательства Азербайджанской Республики является наличие обязательного страхования недвижимого имущества. Целью такого вида обязательного страхования является возмещение ущерба, причиненного недвижимому имуществу в результате пожара или других негативных обстоятельств. Этот вид страхования

введен Законом Азербайджанской Республики от 24 июня 2011 г. № 165-IVQ «Об обязательных страхованиях» (Закон № 165-IVQ). Данным законом вводятся также иные виды обязательного страхования, которые непосредственно не относятся к противопожарному страхованию. Обязательное страхование недвижимого имущества в Азербайджанской Республике предусматривает страхование двух самостоятельных объектов – жилых помещений и нежилых зданий и сооружений. При этом п. 35.3. предусмотрен перечень объектов, не подлежащих страхованию. К таким объектам относится недвижимое имущество, находящееся в аварийном состоянии, в отношении которого принято решение о сносе, недостроенное недвижимое имущество, а также самовольные постройки. Самовольной постройкой в соответствии со ст. 180 ГК Азербайджанской Республики является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Статья 36 Закона № 165-IVQ определяет перечень страховых случаев по страхованию недвижимого имущества. Такими случаями являются: пожар, удар молнии; взрыв газа, используемого в быту или производстве; короткое замыкание в электропроводке; взрыв паровых котлов, складов газа, газопроводов, машин, аппаратов и иных подобных установок или приборов; авария водяных, тепловых, канализационных труб и систем пожаротушения, а также затопление в результате поступления воды из соседних строений, жилых и нежилых помещений, жилых домов и зданий, квартир, комнат; падение, сброс, удар, разрушение, какого-либо предмета или его частей и другое воздействие подобного рода; столкновение с наземным транспортным средством; стихийные бедствия – землетрясение, вулкан, буря, ураган, гроза, град, сель, наводнение, ливень, оползень; действия третьих лиц. Этой же статьей предусмотрен перечень случаев, которые не подпадают под определение страхового риска и не влекут обязанности по осуществлению страховой выплаты. Примером может служить подъем грунтовых вод. Обобщая сказанное выше, можно сделать вывод, что напрямую назвать данный вид страхования противопожарным не представляется возможным, так как пожар является лишь одним из страховых случаев. Данный вид страхования можно назвать страхованием рисков чрезвычайных ситуаций [2].

По мнению руководства Ассоциации страховщиков Азербайджана основная задача по обязательному виду страхования недвижимости – развитие этого вида страхования среди физических лиц, так как почти все объекты, принадлежащие юридическим лицам, застрахованы [3].

Необходимо отметить отдельно, что указанным законом предусмотрены последствия невыполнения страхователем своей обязанности по заключению договора страхования недвижимости и уплаты страховой премии. Если государство примет решение об оказании помощи физическим лицам при наступлении страхового случая и потере ими жилого помещения, сумма компенсации не может превышать 20 % от суммы причиненного ущерба. Азербайджанская Республика в рамках выполнения социальной функции выплачивает страховую премию по данному виду обязательного страхования за малообеспеченные семьи, которые имеют право на социальную помощь.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать следующий вывод: законодательство, регулирующее страховую деятельность в Российской Федерации и Азербайджанской Республике, имеет значительное количество сходных норм – лицензирование страховой деятельности, основные понятия страхового права, требование о письменной форме договора страхования общее для обоих государств. Но, что касается непосредственно противопожарного страхования, то в Азербайджанской Республике решен вопрос не только с ним, но и в целом со страхованием рисков чрезвычайных ситуаций в отношении недвижимого имущества. Осуществление адресной социальной помощи малоимущим семьям позволяет обеспечить страховой защитой и эту группу собственников жилья.

Литература

1. Об организации страхового дела в Российской Федерации: комментарий к Закону Рос. Федерации от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1. Доступ из инф.-правового портала «ГАРАНТ».
2. Муталиева Л.С., Брагиш А.В. Страхование ущерба от чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2015. № 1 (26). С. 5–8.
3. Обязательное страхование недвижимости берется под жесткий контроль. URL: <https://news.day.az/economy/1072070.html> (дата обращения: 20.01.2019).

КОММЕНТАРИЙ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРЕТЕЙСКОМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ СПОРОВ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**В.А. Гавриленко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются общие положения законодательства Республики Таджикистан и Кыргызской Республики, регулирующего третейское разбирательство споров. Автор подробно комментирует положения Закона Республики Таджикистан от 5 января 2008 г. № 344 «О Третейских судах» (с изменениями от 3 июля 2012 г. № 862) и Закона от 30 июля 2002 г. № 135 «О Третейских судах в Кыргызской республике».

Ключевые слова: Республика Таджикистан, Кыргызская Республика, третейский суд, третейское разбирательство споров, арбитраж

COMMENTARY OF GENERAL PROVISIONS OF THE LEGISLATION ON ARBITRATION OF THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN AND THE KYRGYZ REPUBLIC

V.A. Gavrilenko. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article discusses the general provisions of the legislation on arbitration of the Republic of Tajikistan and the Kyrgyz Republic. The author comments on the provisions of the law of the Republic of Tajikistan № 344 dated January, 5 2008 «On Arbitral tribunal» (with changes № 862, dated July, 3 2012) and the law of the Kyrgyz Republic №.135 dated July, 30 2002 «On Arbitral tribunal in the Kyrgyz Republic».

Keywords: Republic of Tajikistan, Kyrgyz Republic, arbitral tribunal, arbitration proceedings, arbitrage

Предметом рассмотрения в настоящей статье является правовое регулирование процедуры третейского разбирательства споров и деятельности третейских судов в Республике Таджикистан (РТ) и Кыргызской Республике (КР). Очевидно, что законодательство большинства государств «предусматривает защиту гражданских прав» [1], которая включает в себя возможность субъектов предпринимательской деятельности использовать третейские суды для защиты своих прав и интересов. Представляется верной точка зрения, что «рассмотрение споров субъектов предпринимательской деятельности и защита их прав и интересов в третейском суде более предпочтительно, чем рассмотрение дела в государственном суде» [2].

Действующий Закон РТ от 5 января 2008 г. № 344 «О Третейских судах» (Закон РТ № 344), вступил в действие с 1 апреля 2008 г. Также были приняты изменения

и дополнения к Закону РТ от 3 июля 2012 г. № 862. Среди стран СНГ Закон РТ № 344, регулирующий третейское разбирательство споров, был разработан и вступил в силу позже остальных. Также следует указать, что при разработке комментируемого Закона РТ № 344 использовался опыт и наработки российского законодательства и юридической науки. Правовое регулирование Законом РТ № 344 ряда вопросов третейского разбирательства споров, осуществляется аналогично с российским законодательством.

Ранее третейское разбирательство споров регламентировалось Положением о третейском суде для разрешения экономических споров в Республике Таджикистан от 15 мая 1997 г., которое было несовершенно и не удовлетворяло требованиям к правовому регулированию деятельности третейских судов. Закон РТ № 344, несомненно, способствует развитию института третейского разбирательства споров в РТ.

Далее рассмотрим общие положения Закона РТ № 344, которые содержатся в гл. 1, предусматривающей вопросы организации третейских судов и порядок их деятельности. В соответствии со ст. 1 Закона РТ № 344 на рассмотрение третейского суда могут передаваться споры, вытекающие из гражданских и иных экономических правоотношений внутри страны. Указанные споры могут рассматриваться третейскими судами по соглашению сторон. Нужно уточнить, что субъектами данных споров могут быть как таджикские субъекты правоотношений, так и иностранные субъекты, осуществляющие свою деятельность в РТ.

Следовательно, в компетенцию третейского суда входит разрешение споров, возникающих из гражданских и экономических правоотношений внутри страны.

Споры же, возникшие или возникающие в сфере международного экономического оборота, субъекты правоотношений которых находятся в разных странах и принадлежат к разным правовым системам, рассматриваются международным коммерческим арбитражем. Компетенция последнего определяется пределами международного гражданского оборота.

Законодательство РТ четко разделяет третейский суд, рассматривающий споры между сторонами, находящимися в РТ, и международный коммерческий арбитраж, который рассматривает споры между субъектами правоотношений разных стран.

Кодекс об экономическом судопроизводстве РТ закрепил правовые нормы, согласно которым создаются международные коммерческие арбитражи, рассматривающие споры между субъектами правоотношения разных стран, возникающие при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в сфере международного коммерческого оборота.

В настоящее время, в РТ действует Закон «О международном коммерческом арбитраже», принятый 18 марта 2015 г.

Вернемся к положениям Закона РТ № 344, в ст. 2 которого дается толкование основных понятий и терминов, используемых в тексте документа.

В ст. 3 Закона РТ № 344 предусматривается два вида третейских судов, такие как разовый третейский суд, созданный для рассмотрения конкретного спора, и постоянно действующий третейский суд. До принятия Закона РТ № 344 действовало Положение о третейском суде для разрешения экономических споров в Республике Таджикистан от 15 мая 1997 г., которое предусматривало создание только разового третейского суда для рассмотрения конкретного спора после которого суд прекращал свое существование. Данная норма была неудобной, поскольку каждый раз при возникновении спора приходилось повторять заново всю процедуру создания третейского суда, даже если спор проходил между одними и теми же субъектами. Исходя из этого, следует отметить несоответствие третейского соглашения сторон не только передаче третейскому суду конкретного спора, но и определенных категорий споров или всех споров, которые возникли или могут возникнуть между ними. Происходил постоянный процесс формирования разового третейского суда, что не способствовало эффективному разрешению споров между участниками экономического оборота.

Также в указанной статье закреплено положение, что третейские суды организуются некоммерческими организациями. Данными организациями могут быть торгово-промышленные палаты, биржи, общественные объединения предпринимателей, ассоциации и союзы. Законодатель прямо устанавливает запрет на образование третейских судов при органах государственной власти и местного самоуправления.

Третейский суд считается образованным после принятия юридическим лицом решения о его создании, утверждения Положения о постоянно действующем третейском суде и списка третейских судей.

Одним из первых третейских судов в Таджикистане является Третейский суд при Торгово-промышленной палате РТ, который был образован 14 апреля 2008 г., через непродолжительное время после утверждения Закона РТ № 344. Президиум Торгово-промышленной палаты РТ утвердил Регламент данного третейского суда и список арбитров.

Укреплению позиций третейских судов служит взаимодействие с государственными судами. Ст. 3 Закона РТ № 344 указывает, что взаимодействие начинается на стадии организации третейских судов, когда юридическое лицо, образовавшее постоянно действующий третейский суд, направляет в компетентный суд копии документов, свидетельствующих об образовании постоянно действующего третейского суда, для информирования. Экономический суд РТ выступает в качестве компетентного суда по спорам, подведомственным экономическим судам, районный (городской) суд – по спорам, подведомственным судам общей юрисдикции. Очевидно, что хотя третейские суды и не входят в судебную систему РТ, однако они не могут осуществлять свою деятельность без взаимодействия с государственными судами.

Порядок образования разового третейского суда отдается на усмотрение сторон, которые заключают соответствующее соглашение. Отметим, что «стороны, передавая дело на разрешение третейского суда, выражают в третейской записи свое доверие к третейскому суду» [3]. Вместе с тем законодатель ограничил усмотрение сторон. Соглашение об образовании разового третейского суда не должно противоречить ст.ст. 4, 7–13 Закона РТ № 344. Указанные статьи определяют правовые свойства третейского соглашения, порядок формирования состава третейского суда, требования к третейским судьям, порядок и основания отвода и самоотвода, порядок прекращения полномочий и замены судей. Представляется, что, следует рассматривать «третейское соглашение как основание передачи спора на рассмотрение третейского суда, которое и определяет рамки компетенции третейского суда» [4].

Рассмотрим далее вопросы подсудности споров третейским судам (ст. 4.1 Закона РТ № 344). Законодатель предусмотрел, что третейский суд имеет право рассматривать все споры, вытекающие из гражданско-правовых и экономических отношений. Но также обозначен ряд споров, которые нельзя разбирать в третейском суде. Перечислим вышеуказанные споры: об установлении фактов, имеющих юридическое значение; о защите чести, достоинства и деловой репутации; по жалобам на постановления органов, рассматривающих административные споры; о банкротстве; о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина; споры, возникающие из наследственных правоотношений; споры, возникающие при записи актов гражданского состояния; споры, касающиеся порядка и условий вступления в брак и расторжения брака; споры, касающиеся имущественных и личных неимущественных отношений, возникающих в семье между супругами, между родителями и детьми, между другими членами семьи; споры, возникающие в связи с усыновлением, опекой и попечительством, принятием детей на воспитание; споры о признании договоров заключенными; жилищные споры; споры, касающиеся интеллектуальной собственности; споры по отношению которых законодательством РТ или соглашением сторон установлен иной порядок рассмотрения. Вышеуказанные исключения можно считать составной частью так называемого публичного

порядка РТ, который «представляет собой механизм фиксирования приоритета национальных интересов над частными» [5].

Далее рассмотрим общие положения законодательства КР, регулирующие процедуру третейского разбирательства споров.

Действующий Закон КР от 30 июля 2002 г. № 135 «О Третейских судах в Кыргызской Республике» (Закон КР № 135), вступил в силу 7 августа 2002 г. Разработка и принятие данного закона позволила развиваться институту третейского разбирательства споров в стране.

В период с 1999 по 2002 гг. в Кыргызстане не действовали третейские суды. В законодательстве страны в 1999 г. из Гражданско-правового кодекса (ГПК) КР были исключены нормы, предусматривающие возможность передачи споров в третейские суды. Это было обусловлено принятием Конституционным судом КР решения, где утверждалось несоответствие правовой основы создания и деятельности третейских судов положениям Конституции КР. В дальнейшем потребовалось три года для осознания того, что развитие института третейского разбирательства как альтернативного способа разрешения споров является необходимым. Также были внесены изменения в законодательство страны. ГПК КР был отредактирован, в него были включены нормы, регулирующие взаимоотношения третейских и государственных судов. В 2003 г. в новой редакции Конституции КР был закреплён правовой статус третейских судов.

В настоящее время, новая Конституция КР от 27 июня 2010 г. указывает возможность учреждения третейских судов для разрешения споров, возникающих из гражданских правоотношений (ст. 58 Конституции КР).

Следует отметить, что при разработке Закона КР № 135 использовались опыт и наработки российского законодательства и юриспруденции. Правовое регулирование законом КР ряда вопросов третейского разбирательства споров, осуществляется аналогично с российской правоприменительной практикой.

Рассмотрим преамбулу Закона КР № 135. В преамбуле указано, что Закон КР № 135 определяет порядок формирования третейских судов и регулирует их деятельность по разрешению споров. Кроме того, обозначены основные принципы третейского разбирательства, такие как равенство сторон перед законом и третейским судом, состязательность и обязательность исполнения решения третейского суда. На взгляд автора, законодатель указал недостаточное количество принципов, поскольку их намного больше в практике третейского разбирательства [6].

Рассмотрим указанные Законом КР № 135 принципы более подробно. Принцип равенства сторон выражается в том, что процедура третейского разбирательства проходит таким образом, что противоборствующие стороны обладают равными юридическими возможностями в защите своих прав и законных интересов в суде. Третейский суд не должен отдавать предпочтение одной из сторон спора. Представляется, что «третейский суд обязан предоставить обоим сторонам равные возможности для изложения своей позиции и защиты прав и интересов» [7].

Следует отметить, что «содержание принципа состязательности следует понимать так, что третейское разбирательство споров включает в себя активные действия сторон по обоснованию законности своих требований и возражений путем представления доказательств в подтверждение своей позиции, участия в исследовании и оценке всех собранных по делу доказательств, осуществления всех иных процессуальных действий, необходимых для отстаивания своей позиции» [8].

Обязательность исполнения решения третейского суда проявляется в обязанности сторон его добровольного исполнения в полном объеме, которое обусловлено тем, что стороны по собственной воле выбрали третейское разбирательство в качестве формы разрешения спора. В ситуации недобросовестности одной из сторон спора, выраженной в неисполнении решения третейского суда, существует механизм, при котором решение третейского суда исполняется принудительно по правилам исполнительного производства.

«Решение третейского суда признается обязательным и при подаче в компетентный государственный суд письменного ходатайства приводится в исполнение» [9].

Рассмотрим гл. 1 Закона КР № 135, посвященную общим положениям третейского разбирательства споров.

Закон КР № 135 указывает, что третейский суд рассматривает споры, возникающие из гражданских правоотношений, подведомственные компетентному суду, за исключением споров, установленных законодательством. Важным условием третейского разбирательства является соглашение сторон. В рассматриваемой главе (ст. 2 Закона КР № 135) законодатель дает толкование основных понятий, используемых в настоящем Законе.

Предусматривается два вида третейских судов (ст. 3 Закона КР № 135). Разовый третейский суд создается для рассмотрения одного конкретного спора и прекращает существование после разбирательства по данному спору. Постоянно действующий третейский суд, соответственно, действует на постоянной основе. Законодатель наделил третейские суды статусом юридического лица. Но, являясь юридическим лицом, постоянно действующий третейский суд осуществляет свою деятельность в виде некоммерческой организации. Деятельность третейского суда по третейскому разбирательству споров не является экономической деятельностью, то есть она не считается деятельностью, направленной на систематическое извлечение прибыли.

В Законе КР № 135, в отличие от законодательства некоторых других стран СНГ, в том числе Российской Федерации и Республики Беларусь, третейские суды не разделяются на внутренние третейские суды и международный коммерческий арбитраж. Иными словами, законодатель предусмотрел в едином законе унификацию правовых норм, регулирующих международный коммерческий арбитраж и национальные третейские суды. Следует отметить, что международная законодательная практика, в частности, практика стран СНГ, свидетельствует о том, что регулирование деятельности международных коммерческих арбитражей и внутренних третейских судов можно осуществлять как посредством разных законов, так и единого правового акта.

Законодатель определяет порядок образования и деятельности третейских судов (ст. 4 Закона КР № 135). Образование и деятельность разового третейского суда регулируется соглашением сторон, а не установленные им вопросы – настоящим законом. В отличие от Российского законодательства, ограничивающего возможность сторон в определении порядка образования и деятельности разового третейского суда требованием соблюдения ряда положений законодательства, законодательство КР прямо не указывает на подобные ограничения. Представляется, что ст. 1 Закона КР № 135 указывает на его применение для регулирования всей совокупности споров, возникающих из гражданских правоотношений, переданных на рассмотрение третейского суда по соглашению сторон. Следовательно, содержание третейского соглашения не должно противоречить Закону КР № 135.

Порядок создания постоянно действующего третейского суда определяется законодательством страны. Деятельность регулируется применимыми правилами (регламентами третейских учреждений) и действующим законодательством.

Особо предусмотрено, что если международным договором, в котором участвует КР, предусмотрен иной порядок образования и деятельности третейских судов, то применяются положения международного договора. Предусматривается приоритет международного законодательства над национальным.

В заключение отметим, что институт третейского разбирательства споров поступательно развивается в постсоветских государствах Центральной Азии, что находит отражение в законодательстве. В РТ и КР, несмотря на серьезные экономические проблемы, действуют отдельные законы, регулирующие третейское разбирательство споров, что способствует защите прав и интересов субъектов экономической деятельности.

Литература

1. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита: учеб. пособие. СПб, 2016. С. 107.
2. Гавриленко В.А. Третейское разбирательство споров как гарантия защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2006. С. 6.
3. Гавриленко В.А. Общие вопросы процедуры оспаривания третейских решений: материалы X Междунар. экон. форума молодых ученых. Минск, 2017. С. 9.
4. Гавриленко В.А. Подведомственность в третейском судопроизводстве // Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права. 2009. № 3. С. 317.
5. Гавриленко В.А. Recognition and execution of foreign arbitral awards in Russian Federation. (Признание и исполнение решений иностранных арбитражей в Российской Федерации): материалы IX Междунар. экон. форума молодых ученых. Минск, 2016. С. 72.
6. Гавриленко В.А. Система принципов третейского разбирательства споров в Российской Федерации // Проблемы совершенствования законодательства Республики Таджикистан и стран СНГ в условиях переходного периода: материалы Междунар. науч. конф. Душанбе, 2011.
7. Гавриленко В.А. Вопросы регулирования законодательством Кыргызской Республики процедуры рассмотрения споров третейскими судами // Актуальные проблемы современных форм защиты прав и свобод человека и гражданина: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В. Новгород, 2017. С. 126.
8. Гавриленко В.А. Третейское разбирательство споров: учеб. пособие. В. Новгород, 2007. С. 22–23.
9. Гавриленко В.А. Судебное решение в третейском разбирательстве споров: монография. В. Новгород, 2008. С. 33.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С ПОЖАРАМИ: КРАТКИЙ АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ ДО ПЕТРОВСКОЙ И ПЕТРОВСКОЙ РОССИИ

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.
Н.Г. Шурухнов, доктор юридических наук, профессор.
Научно-исследовательский институт ФСИН России**

Рассматриваются правовые положения и организационные меры по противодействию пожарам времен Петровской России и предшествующему периоду.

Ключевые слова: зажигатели, пожар, указ Государя, земский приказ, объезжий голова, приказчики, стрельцы, печи, избы

LEGAL AND ORGANIZATIONAL MEASURES OF FIRE-FIGHTING: THE SHORT ANALYSIS OF SEPARATE ACTS TO PETROVSKY AND PETROVSKY RUSSIA

L.S. Mutaliyeva. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.
N.G. Shurukhnov. Research institute of Federal service of execution of punishments of Russia

The summary – legal statuses and organizational measures for counteraction to the fires of times of Petrovsky Russia and to the previous period are considered.

Keywords: lighters, fire, decree of the Sovereign, Zemstvo order, circling the head, clerks, archers, furnaces, huts

По ряду объективных и субъективных причин в древние времена на Руси пожар был распространенным явлением. Он уничтожал построенное, нажитое, приобретенное людьми. Порой убийственными полосами, как указывал современник, испепелял то весь возведенный город, то его половину.

Страх и ужас перед пожаром оправдывал применение крайне жестких наказаний за поджог [1], поиск различных предупредительных, организационно-управленческих мер и законодательных решений применительно к укладу жизни и обустройству российских поселений. Указ Государя Алексея Михайловича 1654 г. гласил «...которые русские люди и иноземцы на Москве объявятся в воровстве, в зажигальщиках, сыщется про них воровство допряма, что они воры, зажигальщики: и тех по Государеву указу велено вешать, неписати о том к Государю о указ. Впредь всяких людей пришлых ни каким людем на Москву у себя на дворах, не объявля и не записать в приказ держать не велено» [2].

Считается, что это была первая полицейская мера, распространяющаяся на два противоправных деяния, жестокость наказаний за которые, оправдывалась благом общей безопасности всех без исключения обывателей. Положения о крайне жестоком наказании

за поджигательство сохранились и в более поздних указах 1669 г., с приведением комплекса организационно-управленческих и перспективно-профилактических мер предупреждения пожаров.

К их числу относились различные способы и приемы организации контроля над складывающимися ситуациями. В этих целях в 1667 г. была учреждена должность «объезжаго головы для береженья от огня и всякаго воровства». В качестве такового Царь выбрал князя Анастаса Алибеевича Македонского, которого считал один из ответственных, а его помощником назначил дьяка Ивана Ефимова. В штат Македонского было включено:

- два подъячих (для письма);
- значительное количество решеточных приказчиков и стрельцов из стрелецкого и земского приказов (для посылки);
- по одному обывателю (без различия чина) с десяти дворов;
- по одному человеку из десяти лавок торговых рядов (в качестве уличных дневных и ночных сторожей).

На дежурство все они должны были заступать с оружием, каковым служили рогатины, топоры, бердыши, водоливные трубы. В начале XVI в. появляются городовые приказчики. Городовые и решеточные приказчики образовали выборную администрацию в городах. Приказчики избирались из служивых людей и получали жалование от государства. Приказчики осуществляли в основном розыск и следствие по уголовным делам [3].

Боязнь пожаров была так велика, что в целях их исключения, во имя безопасности всех, ограничивались рамки обыденных потребностей семьи в огне. Нормативные акты исключали использование огня для освещения в вечернее и ночное время, при разных ситуациях (сидение и хождение с огнем), запрещалось топить избы и бани весной и летом. Для исключения топки печей «во дворах у всяких чинов людей, у изб и мылень (бань) наложить печати».

В тех ситуациях, когда требовалось готовить пищу, печь хлеб поварни и печи следовало ставить в огород или пустое место подальше от хором и защищать со стороны ветра лубком, чтобы ветром не разносились искры по округе. Предписывалось «в поварнях и в печах хлебы печь и есть варить с первого часу дни до четвертаго часу дни». За нарушение этих запретов налагалась пеня в 5 руб., а если от печи происходил пожар, то виновный отправлялся в ссылку в далекие сибирские города на вечное поселенье.

За этими запретами должны были следить назначенные десятские и сторожа, расставленные по улицам и переулкам. Им предписывалось наблюдение и предотвращение поджогов. Решеточные приказчики и стрельцы объезжали посты и всматривались не спят ли сторожа и десятские. Всех обозначенных контролеров часто проверяли сам голова и дьяк.

Эта сложная система наблюдения за исключением использования огня, в отдельных случаях, дополнялась громоздкими процедурами получения соответствующего разрешения. Исключение делалось только для тех граждан, которые были больны и беременны. Однако для получения такого снисхождения требовалось входить с особым прошением (челобитьем). Для проверки указанного прошения на место направлялись голова и дьяк и «досмотря болей (больных) и родильниц», позволяли топить избы один раз в неделю. При этом во время топки, вплоть до ее окончания, в избе должны были находиться проживающие и пристав с водой, помелом и веником. Нормативные акты предписывали держать подручный инвентарь и большие кадки с водой во дворах, хоромах и во всех рядах торговых лавок.

В 1711 г. Указом Петра Великого от 2 мая «О снабжении гарнизонных полков пожарными инструментами» было принято решение для тушения пожаров привлекать войска. Указывалось, что в Московском гарнизоне у полковников Лямкина, Вельяминова-Зернова, Баранчева, Воронцового, Бибикова на 1 мая 1711 г. 2 921 солдат. «В те их полки надобны припасы: топоры, ведра, кошели, лопаты, крюки, багры, трубы, щиты, паруса, ломы», «...из вышеописанных припасов, вышеописанные полки дать на шестак по топору,

да по ведру, по кошелю, иметь на 500 шестаков 500 топоров; ведер и кошелей по толикому же числу» [4]. В указе прописывались финансовые и организационно-распорядительные процедуры. «Всего за топоры и за ведра, и за кошелю, и за веревки 110 рублей. И Мая во 2 день нынешняго 711 года по указу, Великаго Государя Правительствующий Сенат, слушав сей выписки приговорили: вышеписанные припасы купить из Канцелярии Правительствующего Сената из взятых денег из Монастырского приказа, и отдать в полки с расписками, немедленно. А о припасах же, с которыми бегать на пожары, о крючьях, о подъемах, о ломах, о парусах и щитах справитые с Преображенским и Земским приказы, сколько в каждом приказ таких припасов есть на лицо» [4].

Таким образом, указ Государя обязал солдат гарнизонных полков заниматься помимо военной еще и активной пожарной службой, с использованием предоставленных соответствующих инструментов. А единоличное командование придавало действиям солдат по ликвидации пожара целенаправленность и организованность.

Причин больших пожаров того времени (в том числе в Санкт-Петербурге и Москве) было множество. Но две из них выделялись своей схожестью: деревянные бревенчатые постройки и их скученность. При строительстве не закладывалось оптимальное пожарно-безопасное расстояние между постройками. Указ Петра Великого «О строении в Санкт-Петербурге домов с соблюдением всего того, что к прочности и безопасности оных от огня принадлежит» [5] обязывал строить дома в Санкт-Петербурге с соблюдением определенных предосторожностей (требований) от огня. В нем давалась технология строительства, которая создавала пожарную безопасность. В Указе содержалось 5 пунктов, которые предписывали установку печей на фундаменте, «а не на полах»; расположение печей на расстоянии 60 см (двух футов) от стен («...фута по два кирпича от конца отрубленных стен до печи сделана были»; «чтоб трубы были так широки, чтоб человеку пролезть было можно»; «чтоб потолки были с глиною, а не бревенчатые, или дощатые»; «кровли чтоб были черепицею, дерном или гонтами крыты, а не досками или дранью, и конечно без скалы...» [5].

Указ 1719 г. предусматривал комплекс мероприятий организационного характера, в частности, составление особого реестра, в который вносились бы все люди, пребывающие на пожар с определенными инструментами. Такие списки следовало передавать сотским, пятидесятским и десятским. Полицмейстер, в соответствии со специальной инструкцией, был обязан следить, чтобы никто из обывателей не уклонялся от участия в тушении пожара. При этом обязательность прибытия предполагала наличие при каждом определенном инструмента: крючьев, вил, топоров, ушатов, ведер и «что у кого есть». Отсутствие на пожаре наказывалось штрафом.

Одним из первых нормативных актов по градостроительству была «Инструкция, данная Московской Полицмейстерской Канцелярии» от 10 декабря 1722 г. [6]. Она предусматривала не только культурное обустройство городов, но и их безопасность от пожаров. Инструкция по своей направленности была комплексной, содержала 46 разнонаправленных пунктов. Пункт 6 воспроизводил положения Указа об устройстве печей, п. 10 регламентировал порядок пользования печами в летнее время. В нем говорилось: «Для предостережения от пожарного случая, велеть всем жителям, которые имеют деревянное строение в домах своих, для летнего топления и печенья хлебов и прочих съестных потреб, сделать печи на дворах или в огородах от строения не в близости; и смотреть, чтоб летним временем, кроме тех печей, в хоромех нигде не топили; а ежели кто топить будет, то имать штрафы против первого на десять пункта» [7].

О попытках организационно-управленческого упорядочения борьбы с пожарами, говорит и обязанность обывателей при явке на пожар иметь при себе определенный инструмент.

Современники говорят о том, что Петр I вводил новые порядки осторожно, понимая, что старое с корнем вырывать нелегко. В указе, как и ранее, обывателям запрещалось держать у себя в домах в неуказанные часы огонь, но в то же время делалось гласное исключение для знатных персон.

Двойственность подходов, состоящая в широком разрешении использования огня знатным особам и запрещение простым обывателям, объясняется как уступка старым традициям, с одновременным открытием дороги новшествам. Считалось, что людям, использующим физические или умственные силы для труда днем, огонь ночью нужен разве только для лампы. Ночью они должны спать после дневных работ. Интеллигенция и особенно приехавшие иностранцы предпочитают работать по ночам, когда наступает тишина и требуется специальное освещение в виде огня.

Исследователи, описывая один из пожаров, случившийся 20 июня 1723 г. на Васильевском острове Санкт-Петербурга, говорят о том, что он послужил причиной («благо от пожара») принятия комплекса предупредительных мер. Исходя из того, что «...для ликвидации онаго пожара, кроме руки и проливу, воды поблизости нет, почему вскорости пожар нельзя было потушить» [8], от администрации потребовалось принятие особых мер для организации обеспечения тушения пожара. Через месяц последовало повеление выкопать на Васильевском острове несколько прудов. Кроме того было предписано приготовить как на острове, так и в других частях города «парусы и щиты, и что надлежит для охранения от пожарного случая» [8].

Таким образом, предупреждение пожаров в рассматриваемый период было возложено на воевод, за топкой печей следили головы, объезжавшие улицы, были учреждены десятские. Во всех дворах и лавках хозяевам было вменено в обязанность иметь кадки с водой, веники, дымить ежедневно имели право одни только торговые бани. Важным шагом в предупреждении испепеления построек считается указание обывателям вести застройки камнем.

В 1737 г. появился комплекс норм, относящихся к обязанностям граждан и деятельности полиции. В частности говорилось: «Для отыскания виновных в учинении умышленного зажигательства, полиция надзирает над всеми людьми подозрительными, осматривает: нет ли у кого с собою каких либо зажигательных орудий, огнив, кремней, труту, тряпц скалы, пороха и тому подобного, и берет таковых людей для исследования и допроса под стражу» [9].

«Обязанность всякаго есть доносить об умысле на зажигательство и о похваляющихся на оное; кто откроет зажигателя, тот обязан по возможности задержать его, представить местному полицейскому начальству, а если задержать будет невозможно, то известить о сем полицию, для принятия нужных мер к поимке» [9].

«Учинивший умышленное зажигательство, по поимке и учинении исследования, отсылается полицею к суду уголовному» [9]. Положение имело следующее примечание: «Правила о суждении военным судом зажигателей изложены в законе о судопроизводстве по преступлениям и проступкам». «Похваляющиеся на зажигательство, знавшие об умысле на зажигательство и не донесшие о том отсылаются полицею равномерно к суду уголовному» [9].

Таким образом, до Петровский и Петровский периоды развития пожарного дела в России характеризуются принятием:

- жестких уголовно-правовых наказаний за поджог;
- целенаправленных организационно-управленческих мер, способствующих пресечению этих противоправных деяний;
- градостроительных норм (определенное расположение зданий по отношению друг к другу, использование пожаростойких материалов), снижающих возникновение и развитие пожаров в населенных пунктах;
- оптимальных технологий монтажа печей как источников возникновения пожаров.

Литература

1. Шурухнов Н.Г., Муталиева Л.С. Отдельные виды гражданско-правовой и уголовной ответственности за поджог по кодексу федерального права России: краткий историко-правовой анализ // Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире: сб. материалов II Междунар. науч.-практ. конф. СПб. 2018. С. 333–337.
2. «Маія 25. Именной. «О вешании воров и зажигателей, и о недержании пришлых людей без приказной записки» // ПСЗ-И. Т.1. С. 340 (№ 126).
3. Байнова М.С. История государственного управления в России. М., 2016. С. 73.
4. ПСЗ - I. Т. 4. С. 677 (№ 2358).
5. ПСЗ – I. Т. 5. С. 558 (№ 3192).
6. ПСЗ – I. Т. 6. С. 796–809 (№ 4130).
7. ПСЗ – I. Т. 6. С. 798 (№ 4130)
8. Чехов А. Исторический очерк пожарного дела в России. СПб, 1820. С.13.
9. Уставы о паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражей, и о ссыльных: свод законов Российской Империи. Санктпетербургъ: Въ Типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии 1857. Т. 14.

О НЕОБХОДИМОСТИ ВКЛЮЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕР, ПРЕДШЕСТВУЮЩИХ ВВЕДЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

**В.А. Винокуров, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации;
К.В. Шафигулин.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Статья посвящена необходимости включения в число экстраординарных правовых режимов превентивных мер, предшествующих введению чрезвычайного положения на территории субъекта Российской Федерации. Анализируются нормы Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», дается оценка эффективности их возможного применения, включая необходимость введения установленных мер и временных ограничений прав и свобод физических и юридических лиц.

На основе проведенного анализа авторы статьи сформулировали конкретные предложения по внесению изменения в действующее российское законодательство.*

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод, экстраординарные правовые режимы, режим чрезвычайного положения, превентивный режим, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

* Настоящая статья подготовлена на основе дипломной работы студента пятого курса Института безопасности жизнедеятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России К.В. Шафигулина (научный руководитель дипломного проекта – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук В.А. Винокуров).

THE NECESSITY OF INCORPORATING INFO RUSSIAN LEGISLATION PREVENTIVE MEASURES PRIOR TO THE INTRODUCTION STATE OF EMERGENCY

V.A. Vinokurov; K.V. Shafigulin.

Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia

The article is devoted to the need to include in the number of extraordinary legal regimes of preventive measures preceding the introduction of a state of emergency in the territory of the subject of the Russian Federation. The article analyzes the norms of the Federal constitutional law «On emergency situation», an assessment of the effectiveness of their position of applications, including the need for the introduction of the protective measures and temporary restrictions of the rights and freedoms of individuals and legal entities.

On the basis of the analysis, the authors of the article formulated specific proposals to amend the current Russian legislation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms, restriction of rights and freedoms, extraordinary legal regimes, state of emergency, preventive regime, senior official of the Russian Federation.

С дальнейшим развитием в XXI веке института прав и свобод человека общественные отношения в этой области вышли на качественно новый уровень, который позволяет обеспечивать достойное существование гражданину в своей стране. Концептуальная идея создания правового и демократического государства заложила фундамент защиты личности, уважения ее интересов, а также определила основные ценности человека, его права и свободы. Следует отметить, что в нашей стране в Конституции Российской Федерации¹ глава, посвященная правам и свободам человека и гражданина, заняла подобающее ей место: сразу после определения основ конституционного строя.

Как известно, законодательство практически всех стран мира содержит в себе условия, позволяющие ограничивать права и свободы человека и гражданина. Подобные меры применяются только в строго установленном законом порядке и при обстоятельствах, которые могут подвергнуть опасности жизнь и здоровье человека, а также угрожают конституционному строю, государственному суверенитету и обороне страны.

В этом случае возникает ряд проблем, связанных с ограничением тех или иных свобод граждан в конкретном государстве. На взгляд авторов, прежде чем вводить определенные запреты, необходимо оценить обстановку, учесть все факторы, которые позволят разумно решать вопросы обеспечения основных прав человека и гражданина, включая их защиту. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, ограничения прав и свобод человека и гражданина должны отвечать требованиям справедливости, являться адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц².

Следует также учитывать и эффективность вводимых запретов и ограничений. В противном случае, даже соразмерное и справедливое решение может привести

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Для удобства восприятия текста настоящей статьи Конституция Российской Федерации далее также именуется Основной Закон государства, Основной Закон страны.

²См., например: пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.

к экономическим потерям для страны, ее жителей и снижению уровня доверия к государству со стороны его граждан.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина, связанное с введением административно-правового режима, влечет за собой, как правило, правомерные последствия, но также может привести к неправомерным результатам. Как справедливо отметил А.В. Малько, «Возможность ограничений основных прав и свобод личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда таит в себе угрозу, если даже не злоупотреблений, то, во всяком случае, принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер»³.

Таким образом, при введении экстраординарных правовых режимов наиболее уязвимыми становятся именно права и свободы человека и гражданина. Одним из таких правовых режимов является режим чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение, как указано в специальном федеральном законе – это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей⁴.

В период действия чрезвычайного положения, с одной стороны, государственным органам позволяется использовать все установленные законодательством меры для его разрешения, а, с другой, создается благоприятная среда для возможного злоупотребления властными полномочиями, принятия неграмотных, необоснованных решений, которые в результате приводят к нарушению прав и свобод граждан.

Стоит отметить, что чрезвычайное положение в Российской Федерации вводится лишь при наличии обстоятельств, указанных в пунктах «а» и «б» статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». Обратим внимание на обстоятельства, указанные в пункте «а» статьи 3, а именно: «попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁵. Режим чрезвычайного положения вводит глава государства – Президент Российской Федерации своим указом, который обнародуется и направляется на утверждение в Совет Федерации. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, должен рассмотреть вопрос об утверждении этого указа и принять соответствующее постановление (статьи 4, 6 и 7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения в интересующей нас части, содержатся в статьях 11 и 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Учитывая изложенные выше законодательные нормы, сложность введения режима чрезвычайного положения, а также необходимость установления в этом случае временных

³Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. С. 59.

⁴Из статьи 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁵В пункте «б» статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» речь идет об обстоятельствах, именуемых чрезвычайными ситуациями, которые не рассматриваются в рамках настоящей статьи.

ограничений, в том числе прав и свобод граждан, полагаем необходимым рассмотреть возможность использования превентивных мер, предшествующих введению режима чрезвычайного положения. Рассмотрим обоснования такого предложения.

Во-первых, в случае возникновения чрезвычайного положения, которое может нести угрозу как жизни и здоровью граждан, так и конституционному строю Российской Федерации (например, пикет, переросший в массовые беспорядки), у государства существует два варианта развития событий: либо вводить чрезвычайное положение моментально, не дожидаясь ухудшения обстановки, и тем самым, по сути, несоразмерно и непропорционально ограничивать права и свободы граждан либо ждать когда ситуация станет гораздо серьезнее и начнет угрожать безопасности как граждан, так и нормальной деятельности государства и после этого ввести чрезвычайное положение в полном объеме. При этом необходимо сознавать, что при введении чрезвычайного положения во втором случае возможно наличие материального и морального ущерба, которого можно было бы избежать.

Во-вторых, при возникновении чрезвычайного положения на местном уровне или уровне субъекта Российской Федерации, одним из основных условий своевременной его ликвидации будет являться оперативность реагирования на данные обстоятельства, включая адекватные, продуманные решения, учитывая особенности территории, на которой возникло чрезвычайное положение. Оперативное и грамотное реагирование позволит не доводить ситуацию до применения реальных ограничений прав и свобод населения.

В-третьих, одним из обстоятельств введения чрезвычайного положения является террористический акт, но в современном российском законодательстве существует ситуация, при которой режим чрезвычайного положения не вводится, а вводится, в частности, режим контртеррористической операции.

Режим контртеррористической операции предусмотрен Федеральным законом «О противодействии терроризму»⁶. Он применяется «в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства» (статья 11) и проводится по решению должностного лица, под которым понимаются руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, иное должностное лицо этого органа или руководитель территориального органа указанного федерального органа исполнительной власти (статья 12).

Как видно, прежде чем прибегнуть к правовому инструменту в виде чрезвычайного положения, законодатель в случаях угрозы или осуществления террористического акта предусмотрел эффективные меры, предшествующие этому правовому режиму – введение режима контртеррористической операции. Как отмечают С.А. Строков и В.М. Шеншин: «наиболее эффективным правовым средством противодействия терроризму является проведение контртеррористической операции»⁷.

Следует отметить, что, по мнению ряда исследователей, необходимо предоставить право на введение чрезвычайного положения на территории конкретного субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу этого субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)⁸. Иногда данное полномочие предлагается согласовывать с Президентом Российской Федерации. Данная позиция обосновывается авторами тем, что

⁶Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁷Строков С.А., Шеншин В.М. Особенности правового режима контртеррористической операции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 1. С. 110.

⁸ См., например: Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук (спец. 12.00.13). М.: Акад. управления МВД России, 2000. С. 27; Кропачева А.В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 200.

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), зная реальное положение дел на своей территории, может вовремя среагировать на конфликтную обстановку и дать оценку ситуации, которая требует неотложного разрешения, принять адекватные меры с учетом специфики субъекта России.

На взгляд авторов, следует сохранить существующую в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» норму, определяющую порядок введения чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях.

В то же время, необходимо использовать потенциал высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в целях устранения условий (причин, поводов и др.) для введения режима чрезвычайного положения. Для этого указанному руководителю необходимо предоставить право вводить на территории субъекта Российской Федерации или в отдельных его местностях, например, промежуточный или превентивный режим, который предвещал бы введение режима чрезвычайного положения или устранял бы условия, позволяющие ввести режим чрезвычайного положения. В этом случае обязательным условием должно стать уведомление, направляемое главе государства.

По мнению авторов, такой подход более действенный, так как введение чрезвычайного положения сопровождается не всегда оправданным ограничением прав и свобод человека и гражданина. В некоторых случаях введение данного режима может привести к более серьезному ущербу национальной безопасности страны, а также спровоцировать возникновение других чрезвычайных ситуаций.

Решение указанных вопросов позволит снизить риск возникновения обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

В связи с этим предлагается дополнить Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» новой статьей 10¹ следующего содержания:

«Статья 10¹. Превентивный режим

1. Превентивный режим – предварительное действие, которое может вводиться до принятия Президентом Российской Федерации решения о введении чрезвычайного положения на территории субъекта Российской Федерации.

2. Превентивный режим вводится в целях пресечения появления угроз, указанных в пункте «а» статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона, а также в случае наличия обоснованных опасений возникновения дестабилизирующей обстановки в субъекте Российской Федерации.

3. Превентивный режим может вводиться на всей территории субъекта Российской Федерации или в отдельных его местностях.

Срок действия превентивного режима не должен превышать 10 суток на всей территории субъекта Российской Федерации, а в отдельных его местностях – не более 15 суток.

4. Решение о введении превентивного режима принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основаниями для принятия решения о введении превентивного режима могут быть возникшие на территории субъекта Российской Федерации обстоятельства, предусмотренные настоящим Федеральным конституционным законом, рекомендации Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации или сформированного в субъекте Российской Федерации коллегиального органа, в полномочия которого входит подготовка предложений по введению на территории субъекта Российской Федерации особых правовых режимов.

5. В решении о введении превентивного режима в обязательном порядке указываются территория, на которой он вводится, предпринимаемые в связи с введением превентивного режима действия, а также ограничения для населения и организаций, расположенных на территории,

на которой вводятся чрезвычайные меры, а при необходимости – на территории всего субъекта Российской Федерации.

Решение о введении превентивного режима доводится до сведения Президента Российской Федерации, а также подлежит незамедлительному обнародованию через средства массовой информации и другие источники информирования населения.

6. При введении превентивного режима допускается установление следующих мер и временных ограничений:

а) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации для установления их личности;

б) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

в) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и на территории определенных объектов;

г) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

д) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения;

е) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении массовых беспорядков, призывов к вооруженному восстанию, разжигании межнациональных конфликтов, попытке захвата особо важных объектов и других тяжких преступлений, на весь период действия превентивного режима.

7. На территории, на которой введен превентивный режим, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия этих мер.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации осуществляют свою деятельность в обычном порядке и в случае истечения срока полномочий в период превентивного режима, продолжают свою деятельность до окончания срока указанного режима.

8. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о прекращении действия превентивного режима до истечения срока, на который он был введен.

Информация об окончании действия превентивного режима досрочно, а также в сроки, установленные при его введении, обнародуется в средствах массовой информации и других источниках информирования населения, через которые было доведено решение о введении превентивного режима».

Литература

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

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

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

ИНФРА-М, 2015. С. 20.

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

5. Строков С.А., Шеншин В.М. Особенности правового режима контртеррористической операции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 1. С. 109–116.

К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

Ю.Г. Сафронова;

А.А. Смирнова, кандидат исторических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматривается становление правового регулирования в области пожарной безопасности, а именно, исторический аспект борьбы с огнем, нормативно-правовые акты, содержащие в себе меры для профилактики и предупреждения пожаров, а также наказания за несоблюдение требований пожарной безопасности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, пожарная безопасность, исторический аспект, правовое регулирование

ON THE HISTORY OF THE FORMATION OF LEGAL RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN RUSSIA

Yu.G. Safronova; A.A. Smirnova.

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

The article discusses the development of legal regulation in the field of fire safety, namely, the historical aspect of firefighting, normative-legal acts, containing measures for prevention and fire prevention as well as punishment for nonobservance of requirements of fire security.

Keywords: legal responsibility, fire safety, historical perspective, legal regulations

Борьба с пожарами всегда являлась одной из важнейших задач государства. На Руси пожары считались главным бедствием. Мгновенно сгорали целые города и села. Гибли люди, животные, бесценные произведения искусства. Все это происходило не только по причине того, что в тот период отсутствовали средства борьбы с пожарами и их предупреждения, но и в результате неосторожного обращения людей с огнем.

Вопросы становления правового регулирования в области пожарной безопасности всегда являлись предметом широкого обсуждения. Данные вопросы рассматривались такими авторами как: С.Б. Немченко и Т.А. Цыганова [1], В.В. Черных [2], С.В. Юшков [3], С.В. Макаркин [4], С.В. Беляев [5], Ю.Г. Алексеев [6], В.В. Ильин и Е.А. Мешалкин [7], Л.В. Черепнин [8], Б.Д. Греков [9], М.Н. Тихомиров и П.П. Епифанов [10], А.А. Смирнова [11] и др. [12].

Причинами быстрого распространения пожаров в основном были легковоспламеняющиеся материалы домов, очень маленькое расстояние между домами и небрежное обращение с огнем. Поэтому главными мерами для предотвращения пожаров являлись предупреждение и наказание.

В период правления князя Владимира I «Красно солнышко» была предпринята попытка по регламентированию мер пожарной безопасности. В первом юридическом памятнике на Руси – «Законе Судном людям» указаны нормы, устанавливающие юридическую ответственность за неосторожное обращение с огнем. Данные положения содержатся в XV (по некоторым спискам – в XVII) главе. «Если кто-либо, желая зажечь жнивье или стерню на своей ниве, а огонь перейдет на чужую ниву или чужой виноградник и загорится, необходимо разобраться в следующем: если случилось так, что это сделал нечаянно или необдуманно, в таком случае пусть возместит вред. Или, если зажег огонь в ветреный день и не был внимателен, думая, что огонь не распространится дальше, или ему было лень, а мог... то, что сгорело, пусть возместит и пусть будет высечен розгами. А если старался, а неожиданно началась буря, и ввиду этого огонь распространился далеко, то пусть он не осуждается» [13].

Стоит согласиться с мнением С.Б. Немченко и Т.А. Цыгановой о том, что в приведенном тексте «Закона Судного людям» рассматриваются три случая:

- 1) за причинение вреда в рассматриваемом контексте «нечаянно, необдуманно» предусматривалась материальная ответственность;
- 2) за нерадение о ликвидации последствий своих неосторожных действий устанавливалась дополнительная санкция в виде телесных наказаний;
- 3) если «старался» справиться с последствиями, но вмешалась стихия – предполагалось освобождение от ответственности [1].

Таким образом, «Закон Судный людям» является значимым источником права, в котором впервые были регламентированы нормы, касающиеся юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

Борьбу с огненными бедствиями продолжил Ярослав Мудрый. При нем в 1024 г. был издан Свод законов «Русская Правда», который был тесно связан с «Законом Судным людям» и предназначен для изменения традиционных норм уголовного и процессуального права в интересах феодальных земельных собственников. Поджоги по «Русской Правде» рассматривались как особо тяжкое правонарушение. В соответствии со ст. 32 «Русской Правды» за уничтожение княжеской борти предусматривался денежный штраф: «а в княжей борти 3 гривны либо пожгут, либо изудрут» [3].

Таким образом, можно предположить, что в рассматриваемом источнике права юридическая ответственность за неосторожное обращение с огнем наказывалась штрафом, однако вопросы, связанные с требованиями пожарной безопасности, не освещались.

Также о регулировании борьбы с пожарами и наказанием поджигателей упоминается в актах феодального землевладения и хозяйства XIV–XV вв.

В Новгородской судной грамоте в ст. 36 указано, что поджигателя необходимо привести на суд, но до суда над обвиняемым никакого насилия не учинять; если же кто-либо учинит насилие, то тем самым его и обвинить [14].

В Псковской судной грамоте в ст. 7 сказано, что вора, обокравшего (псковский) Кремль, конокрада, изменника и поджигателя в живых не оставлять [14]. В данной статье поджигателю установлена высшая мера наказания – смертная казнь. К известным видам смертной казни в основном относились повешение или сожжение.

Статья 116 Псковской судной грамоты указывает на необходимость доказательств виновности предполагаемого поджигателя: «если кто-нибудь будет обвинять другого в поджоге, а улики никакой не будет, то обвиняемый может очистить себя вольною присягою» [14].

Проанализировав перечисленные статьи, можно предположить, что по отношению к лицам, умышленно совершившим поджог, применялась высшая мера наказания, однако необходимо было доказать вину поджигателя. Лица, «учинившие» пожар по неосторожности, привлекались к материальной ответственности, а те, кто «произвел пожар случайно» освобождались от ответственности.

Многие авторы считают, что в 1434 г. великий князь Московский Василий II определил своим указом первые на Руси профилактические мероприятия, направленные на безопасное использование открытого огня и предупреждение пожаров [4]. Своими указами он повелевал не только осторожно обращаться с огнем, но и регламентировал безопасность его использования в ремеслах и быту. Однако ни в летописных источниках, ни в юридических сборниках обнаружить сам текст указа не удалось.

В 1493 г. Московский Кремль из-за возгорания многочисленных деревянных построек, которые вплотную подходили к его стенам, горел дважды [5]. После этого последовало распоряжение Ивана Васильевича – сносить церкви и дворы за Неглинной на 110 саженей (230 м) от стен Кремля [6]. Это являлось первой мерой защиты от пожаров. Кремль впоследствии окружают глубоким рвом и по нему пускают воду из ближайших рек. Пустырь и ров вокруг Кремлевской стены выполняли не только оборонительные, но и противопожарные функции [7]. Со временем требования пожарной безопасности расширились и дополнялись.

По мнению авторов, именно в этот период начали оформляться предпосылки к зарождению института юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

В 1497 г. был издан Судебник, который вводил смертную казнь для «ведомого лихого человека», причем среди категорий «лихого дела» были названы душегубство, повторная татьба, убийство государя (господина, землевладельца), поджог и др. [8].

В этом Судебнике получили продолжение нормы о пожарной безопасности. За поджоги предусматривалась смертная казнь. Также в качестве наказания за поджог, поджигателя и членов его семьи обращали в рабство, а все их имущество шло в казну [7]. Помимо этого, по делу о поджоге предусматривался «поединок» между сторонами. С побежденного взыскивалась сумма иска [4].

Статья 9 Судебника 1497 г. восходит к ст. 7 Псковской судной грамоты, дополняя и расширяя ее. В ней также указано, что зажигалнику предусмотрена смертная казнь: «А государскому убойце и коромолнику, церковному татю и головному, и подымщику, и зажигалнику, ведомому лихому человеку живота не дати, казнити его смертною казнию» [9].

Следует рассмотреть определения подымщика и зажигалника. Подымщик в досоветской истории трактовался в основном как поджигатель жилого помещения, дома, двора, в отличие от поджигателя укрепления, города – зажигалника. Подымщиком в соответствии со ст. 9 Судебника 1497 г. является лицо, возбуждающее, поднимающее кого-то, население или его часть против правопорядка. Предполагается, что подымщик – лицо, которое скрывается от властей, нарушившее существующие и господствующие нормы поведения, и относящееся к «лихим людям». Зажигалниками считали тех, кто учинял пожар нарочным делом. Эти люди наказывались смертной казнью.

Черепнин Л.В. заменил термин подымщик в ст. 9 Судебника 1497 г. термином – подметчик, содержащимся в ст. 61 Судебника 1550 г., и высказал предположение, что подмет – это шпионаж или разглашение секретных сведений. Однако О.И. Чистяков не согласился с проведенной заменой и отождествлением определения подымщика с подметчиком, а также не согласился с тем, что подмет означает шпионаж. По его мнению, подметом является подбрасывание кому-либо похищенного имущества с целью обвинения его в разбое или татьбе, а также подметных писем [9].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Судебнике 1497 г. содержатся нормы юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и впервые законодатель отделяет умышленные преступления от совершенных по неосторожности.

Иван III в 1504 г. издает первые ограничительные правила на Руси, которые были направлены на предупреждение возникновения пожаров:

– огня в домах не держать;

– не топить летом печей, варить пищу на огородах, вдали от домов;

– не заниматься стекольным производством в городе и др.

Иван Грозный в 1547 г. издал указ, который обязывал московских жителей иметь во дворах и на крышах домов бочки, наполненные водой, и при них – веники. Для приготовления пищи предписывалось строить очаги и печи на пустырях и огородах вдали от жилищ [4].

Судебник 1550 г. также, как и предыдущий, содержал норму о смертной казни за поджоги. Поджигателя приравнивали к государственному убийце.

Статья 12 Судебника 1550 г. определила порядок решения по делам наиболее опасных дел (убийство, поджог, воровство, разбой) и сохранила положение ст. 7 Судебника 1497 г. о том, что побежденный, кроме удовлетворения иска, подвергается наказанию по усмотрению судьи. Новым явилось положение, которое предусматривало для побежденного необходимость найти поручителей, а при их отсутствии он подлежал тюремному заключению. Этот порядок действовал в том случае, если побежденным оказывался ответчик. Если же побежденным был истец, то, в соответствии со ст. 62, его ответственность ограничивалась уплатой пошлин [2].

В ст.ст. 59, 61 Судебника 1550 г. в качестве наказания за определенные деяния назначалась смертная казнь. Наиболее опасные составы преступлений перечислены в ст. 61, а в ст. 59 – не столь опасные, которые карались смертной казнью только в случае совершения их «ведомым лихим человеком». Значение термина «лихие люди» раскрыто в Уставной Пермской грамоте 1553 г. через подробный перечень относящихся к ним лиц: разбойников, душегубов, зажигательников, ябедников и поклепцев [2].

Из этого следует, что Судебник 1550 г. не представлял собой нового законодательного памятника, а лишь расширял и разъяснял подробные положения Судебника 1497 г. в отношении преступлений и наказаний.

Вторая половина XVI–XVII вв. отмечена поиском эффективных профилактических мер предупреждения пожаров в строительстве, ужесточением ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и совершенствованием системы контроля за соблюдением противопожарного законодательства [1].

В 1649 г. на Руси принимаются два важных документа: Соборное Уложение царя Алексея Михайловича (Соборное Уложение) и Наказ о градском благочинии.

Соборное Уложение – сборник российских законов, ряд статей которого касались пожарного дела. В ст.ст. 202, 218, 223–228 Соборного Уложения за поджог и несоблюдение правил пожарной безопасности устанавливались жестокие меры наказания (в основном сожжение) [4], проявляющие снисхождение к нечаянному возгоранию и достаточно строго наказывая неосторожность.

Например, ст. 226 Соборного Уложения отмечала, что у кого загорится двор ненарочным делом и от того и иных людей дворы погорят, и на том, чей двор наперед загорится, никому ничего не правити потому, что дому его запаление учинилось не по его умыслу [10].

Статья 228 Соборного Уложения отмечала, что если поджигальщик будет пойман и будет доказано, что поджог произведен умышленно, из-за вражды, то его предписывалось сжечь самого. Соборное Уложение очень жестко наказывало за умышленные поджоги. Поджигатель в нем назывался «зажигальщиком» и карался смертью. И только в 1654 г. этот указ был несколько «смягчен». Сожжение было заменено на повешение [2].

В апреле 1649 г. вышел царский «Наказ о градском благочинии» (Наказ), который стал первым правовым нормативным актом, содержащим основные принципы установления в России профессиональной пожарной охраны. Также в Наказе регламентировались меры безопасного обращения с огнем. Он предписывал держать во дворе медные водоотливные трубы и деревянные ведра всем состоятельным людям. За нарушение противопожарных мер и неявку на тушение пожаров вводились различные меры наказания – «черные и обычные

люди» подвергались тюремному заключению и телесному наказанию, а о служивых и «всяких прочих» докладывалось государю [4].

Таким образом, в Соборном Уложении строгость наказаний за нарушение требований пожарной безопасности зависела от формы вины (неосторожности или умысла) и, в зависимости от состава преступления, предусматривались соответствующие наказания (материальная компенсация, штраф, смертная казнь через сожжение), а в Наказ вошли подробное описание требований пожарной безопасности и инструкция для надзорных органов.

Для борьбы с умышленными поджогами и предупреждения мародерства во время пожаров 24 июля 1699 г. принимается указ «О поимке и наказании кнутом тех, кто на пожаре входят в дома для воровства и грабежа и о приводе зажигателей в Стрелецкий приказ и об учинении им смертной казни». Если во время тушения пожаров мародерством занимались солдаты или посадские люди, долгом которых являлось тушение пожаров и сбережение имущества погорельцев, тогда их жестоко наказывали и отправляли в ссылку [2].

Из этого следует, что одним из тяжчайших преступлений, направленных на уничтожение государственной и частной собственности, по-прежнему являлся поджог и к поджигателям применялись, как и раньше, самые суровые меры.

20 октября 1714 г. Петр I издал Указ о запрещении каменного строительства, кроме Санкт-Петербурга, и о возведении в новой столице исключительно каменных домов. Согласно этому Указу, строительство из камня в любом городе, кроме Санкт-Петербурга, строго наказывалось. Пушкин писал о том, что был «издан тиранский указ о запрещении во всем государстве каменного строения под страхом конфискации и ссылки» [11].

Петр I серьезное внимание уделял вопросам профилактики пожаров. В этом отношении особенно важным стал указ 1718 г. «О строении в Санкт-Петербурге домов, с наблюдением всего того, что к прочности и безопасности оных от огня надлежит». Перечисленные в этом указе основы строительного дела являются первой серьезной попыткой борьбы с пожарными бедствиями, основанной на поиске уменьшения горимости зданий. За невыполнение или нарушение установленных царскими указами противопожарных правил с «ослушников» строго взыскивали и иногда подвергали суровым наказаниям. Нарушителей правил пожарной безопасности ждали крупные денежные штрафы, битье кнутом, ссылка на каторгу. За повторное нарушение штраф увеличивался до 20 руб., а в третий раз – до 30 руб.

В 1722 г. был издан Указ «О строении крестьянских дворов по установленному чертежу», в соответствии с которым строительство после пожара новых домов разрешалось лишь рядом по два в одну линию и с разрывом между двумя домами в 30 сажень.

Во время недолгого правления Петра II (1727–1730 гг.) 12 сентября 1728 г. был принят «Наказ губернаторам, воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать». Пункт 39 Наказа «О смотре строения в городах и о бережении от пожаров» является собранием противопожарных мероприятий, предшествовавших царствований, дополненных некоторыми новыми положениями.

24 июля 1761 г. императрица Елизавета Петровна подписала указ, в котором предписывалось «для безопасности от пожарного случая» всем обывателям Санкт-Петербурга «деревянные дома строить в один этаж». Строения закладывать и производить по показанию и под присмотром определенного при полиции архитектора и его помощников. За самовольное строительство накладывался штраф.

Опыт, накопленный в области становления пожарного дела в XVIII в., свидетельствует о том, что несмотря на принятие целого рода жестких законодательных мер в области обеспечения пожарной безопасности страны снизить горимость не удалось, что приводит к заключению о полной несостоятельности и нецелесообразности примитивной пожарной охраны этого века, когда она осуществлялась обывателями, вынужденными заниматься делом, требующим специальной подготовки [2].

В 1832 г. выходит нормативный документ, целью которого являлось решение проблемы упорядочивания противопожарного законодательства – Пожарный Устав.

Пожарный Устав, представлял собой своего рода консолидированный акт, который собрал в себя все действовавшие до того и не утратившие силу узаконения в сфере пожарной безопасности, вошедшие в состав Полного собрания законов Российской Империи [11].

В гл. 7 ст.ст. 88–98 «О нарушениях Устава пожарного» содержались нормы об ответственности виновных за пожары, об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности, за явку на пожар без специальных средств в тех городах и селениях, где такое требование было установлено, а также за несообщение полиции о случившихся пожарах и за неявку без уважительных причин по призыву руководства на тушение лесных пожаров.

В 1857 г. вновь издается Пожарный Устав, который повторяет предыдущие документы по пожарной безопасности. Правила, приведенные в документах и предусматривающие вопросы пожарной безопасности, не имели должного эффекта, так как никем не контролировались. С изданием Пожарного Устава (1832 и 1857 гг.) были определены направления развития законодательства Российской империи в области пожарной безопасности [12].

Стоит согласиться с мнением А.А. Смирновой о том, что значение Пожарного Устава для становления законодательства в области пожарной безопасности в нашей стране сложно переоценить. В нем были систематизированы и обобщены положения узаконений, изданных в предшествующие эпохи по вопросам обеспечения пожарной безопасности: требования пожарной безопасности для строений, в лесах, на судах и другие; правила поведения на пожаре [12].

Но только 17 апреля 1918 г., с принятием уже Советской властью декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем» было положено начало единой национальной политики в области пожарной безопасности, в том числе пожарной профилактики [5]. Процесс формирования правовой политики в сфере пожарной безопасности в России был завершён только 21 декабря 1994 г., когда был подписан Федеральный закон «О пожарной безопасности». Согласно этому закону, одной из важнейших функций государства стало обеспечение пожарной безопасности.

По мнению авторов, с принятием Федерального закона «О пожарной безопасности» впервые появилась возможность существенно изменить методы и формы нормативно-технической работы, так как закон дал право Государственной противопожарной службе организовывать разработку и утверждать самостоятельно или совместно с федеральными органами исполнительной власти обязательные для исполнения нормативные документы по пожарной безопасности.

В настоящее время общественные отношения в сфере пожарной безопасности регулируются обширной нормативно правовой базой. Совершенствуются меры предупреждения и наказания за несоблюдение противопожарных правил, а нормативную основу правового регулирования нарушений правил пожарной безопасности составляет совокупность норм, закрепленных в административном и уголовном законодательстве. Правотворчество, правоприменение и различные формы контрольно-надзорной деятельности являются важными формами реализации мер по обеспечению пожарной безопасности.

Исходя из примеров прошлого, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование в рассматриваемом вопросе, прошло достаточно длительный путь и исторический опыт можно положительно использовать сегодня для выработки оптимальных способов действий и принятия квалифицированных решений в сфере правового регулирования борьбы с пожарами в современной России.

Литература

1. Немченко С.Б., Цыганова Т.А. Становление института юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности в Российском государстве в IX–XVII вв. // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 1. С. 74–82.
2. Черных В.В. История пожарного дела в России. Ч. I: С древнейших времен до конца XVIII века. 2-е изд., перераб. и доп.: учеб. пособие. Иркутск: ВСИ МВД России, 2004. 202 с.
3. Зимин А.А. Памятники русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства X–XII вв. / под ред. С.В. Юшкова. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1952. 287 с.
4. Макаркин С.В. Пожарная безопасность как вид безопасности в России: становление, развитие, конституционно-правовое регулирование: монография, 2015. 124 с.
5. История пожарной безопасности. Беляев С.В. [и др.] / учеб. пособие. Красноярск: ГОУ ВПО Гос. ун-т цвет. металлов и золота, 2006. 200 с.
6. Алексеев Ю.Г. Государь всяя Руси. Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1991. 240 с.
7. Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России: учеб. М.: Акад. ГПС МЧС России; СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003. 368 с.
8. Памятники русского права. Вып. 3-й: Памятники права периода образования русского централизованного государства XIV–XV вв. М.: Госюриздат, 1955. 527 с.
9. Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. акад. Б.Д. Грекова. М.–Л., 1952. 615 с.
10. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. 444 с.
11. Смирнова А.А., Титова Е.А. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в Рос. Империи // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2015. № 4 (29). С. 51–55.
12. Смирнова А.А., Опарина Т.И. Место пожарного устава в системе законодательства Российской империи о пожарной безопасности // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2013. № 3. С. 123–127.
13. Закон судный людем. М., 1961.
14. Памятники русского права. / под ред. Юшкова С.В. М. Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1953. Вып. 2. 442 с.

СПОСОБЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ МЧС РОССИИ

Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент;
Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются вопросы применения способов правового регулирования деятельности надзорных органов МЧС России в современной России. Констатируется, что в настоящее время сфера законодательного обеспечения деятельности указанных органов нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вносятся авторские предложения по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: правовое регулирование, типы правового регулирования, способы правового регулирования, надзор, деятельность надзорных органов МЧС России

WAYS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF SUPERVISORY AUTHORITIES OF EMERCOM OF RUSSIA

E.A. Zorina; N.I. Ytkin.

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

Questions of application of ways of legal regulation of the activity of supervisory authorities of Emercom of Russia in modern Russia are considered in the article. It is noted that now the sphere legislative and ensuring activity of the specified bodies needs further improvement. Author's suggestions for improvement of the current legislation in the considered sphere of the public relations are made.

Keywords: legal regulation, types of legal regulation, ways of legal regulation, supervision, activity of supervisory authorities of EMERCOM of Russia

В настоящее время в системе МЧС России реализована Единая система государственных надзоров (ГПН) в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС), а также государственный надзор за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и использования во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации.

В целом надзор – это непрерывное, регулярное наблюдение особыми государственными органами за деятельностью неподчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушения законности [1].

Прежде всего, заметим, что цель определяет формы и сущность любого вида деятельности. Данное положение применимо и к надзорной деятельности органов МЧС России, целью которой является наблюдение за объемом осуществляемых мер по обеспечению безопасности в вышеуказанных областях и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям по их выполнению.

Отметим, что вопросы развития и совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, безопасности на водных объектах, эффективности деятельности соответствующих надзорных органов привлекали внимание ученых с момента принятия Устава пожарного в 1832 г. [2] и до настоящего времени не теряют своей актуальности [3].

Для правового развития деятельности надзорных органов МЧС России на современном этапе характерны тенденции постоянного поиска новых форм и методов регулирования указанной сферы, направленных на укрепление в обществе режима законности, безопасности, повышения эффективности и прозрачности деятельности данных органов.

Феномен надзора, осуществляемого органами МЧС России в сфере права, выражается в его регламентации практически всеми основными отраслями законодательства. Данное положение позволяет признать законодательство о надзоре отраслью законодательства системного, комплексного характера, что объясняет специфику его правовой регламентации.

Правовая регламентация начинается тогда, когда начинают создаваться и учреждаться правовые нормы, регулирующие различные общественные отношения. Однако фактически она представляется в воздействии, обуславливающим обеспеченные государством последствия юридически обязательного характера в различных сферах общественной жизнедеятельности, нормами права на деятельность человека. В результате данного воздействия общественные отношения становятся правовыми.

Правовое регулирование представляет собой влияние на социальные отношения (на значительный круг субъектов: граждан, организации, государственные органы) для того, чтобы организовать их должным образом, устанавливая правила поведения, обязательные для исполнения, при помощи различных средств права, норм позитивного права и при

необходимости обеспечиваемых принудительной силой государства.

Право реализуется путем применения ряда средств (методов, способов) юридического воздействия (их сочетания), обусловленных спецификой дозволительных, обязывающих, рекомендательных, поощрительных и запрещающих норм права.

То есть в целом способ (метод) правового регулирования – это группа приемов, оказывающих влияние на общественные отношения при помощи правовых норм.

Традиционно в литературе упоминаются авторитарный (императивный, подчинения, централизованный) и автономный (диспозитивный, равноправия, децентрализованный) виды методов правовой регламентации.

Первый вид основан на подчинении (иерархии) сторон общественных отношений и применяется в основном в публичном праве, то есть конституционном, уголовном, административном. Здесь в основном превалирует общесоциальный интерес, то есть исходящий, прежде всего, от государства, наделенного общезначимыми полномочиями для осуществления организованного управления.

Последний вид методов базируется на согласовании стремлений и нужд сторон общественных отношений, используется в частноправовой сфере (гражданском, семейном праве) [4].

Таким образом, способом правового регулирования выступают пути юридического воздействия на поведение людей, отраженные в форме юридических норм и иных элементах правовой системы, определяющиеся особенностями предписания, закрепленного в правовой норме.

Выделяют основные способы правового регулирования: дозволяющие, запрещающие и обязывающие. Кроме того, некоторые ученые называют дополнительные: рекомендательные и поощрительные способы.

Раскроем каждый из основных способов.

Юридическое предоставление права осуществлять различные действия либо отказаться от их выполнения по своему усмотрению при обстоятельствах, указанных нормой права, есть дозволение, предназначенное для гарантии свободы действий индивида. Это нормы, предоставляющие права, которые или непосредственно указаны в тексте нормативного правового акта, или вытекают из комплекса юридических норм (дозволено, так как не запрещено). Дозволение тесно связано с запретом, поскольку злоупотребление дозволенным порой приводит к нарушению нормы, и, следовательно, запрету подобного рода поведения.

Возложение непосредственной юридической обязанности не совершать различные действия в предусмотренных правовой нормой условиях есть запрет, формирующий барьер для неугодного обществу поведения. Меры юридической ответственности (уголовные, административные) гарантируют соблюдение запрета.

Возложение непосредственного юридического долга осуществить определенные действия в предусмотренных правовой нормой обстоятельствах, есть предписание (обязывание, условно говоря, навязывание). То есть лицу приходится делать то, чего оно может быть и не делало бы по собственной инициативе, если бы не имеющаяся обязанность. Обязывание обуславливает активное требуемое поведение субъекта с одной стороны (в отличие от запрета), и право требовать совершения данных действий с другой стороны.

Дозволение относят к диспозитивному методу.

Последние два способа объединены общим понятием – императивный метод.

В литературе имеются и несколько иные интерпретации способов правового регулирования. Например, С.С. Алексеев называет способы – средствами. Кроме того, немного по другому группирует их по релевантности к методу: позитивное обязывание занимает, по мнению автора, ключевую позицию в императивном методе, а дозволения и запреты – в диспозитивном. Базой для подобного рода убеждения выступает воля участвующего субъекта и его положение (подчиненный или равный). Так в диспозитивном методе нет отношений власти и подчинения, а в императивном есть.

Свою позицию ученый объясняет положением дозволений и запретов на границе того слоя жизни общества, который отражает духовные и общественные притязания к праву и требования самого права. Они как некое средоточие, чувствующее доминирующие духовные ценности, азы социальной жизни, и претворяющее их в виде общих регулятивных начал, имеющих определенный характер и вектор правового регулирования.

В императивном же методе действующее звено, образно говоря, не «социальные ценности», а государство в лице его органов и должностных лиц, которые устанавливают запреты [5, 6].

Вместе с тем выделяют также типы правового регулирования, то есть общий вектор влияния на социальные отношения, в зависимости от сущности, характера регулирования – запрет или дозволение.

В целом тип регулирования отражает наиболее важные вариации комбинаций способов регулирования, а именно тех способов, которые реализуются в коренных элементах структуры права, в дозволениях и запретах.

Разрешено все, что не запрещено (законодательством), наличие только тех запретов, без которых общество не в состоянии полноценно функционировать – воплощение сути обще-дозволяющего типа регулирования (превалирует в сфере частноправовых отношений).

Запрещено все, кроме непосредственно дозволенного по закону – воплощение сущности обще-запретительного типа регулирования. Разрешается осуществлять только непосредственно законодательно указанные действия (превалирует в сфере публично-правовых отношений с целью недопущения нарушений, превышений госорганами своих полномочий) [7].

Таким образом, триада дозволения, запрета и обязывания (способы правовой регламентации) выступает прочной основой для организации жизнедеятельности индивидов, общества и государства.

Что касается правовой регламентации деятельности надзорных органов МЧС России, то в данном случае непосредственно усматривается комбинация всех ранее указанных способов регулирования.

Так, например, согласно постановлению Правительства Российской Федерации главные государственные инспекторы городов (районов) субъектов Российской Федерации, объектов, специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору и их заместители наделены правом внесения предложений в органы местного самоуправления (ОМСУ) по поводу введения особого противопожарного режима на той или иной территории [8].

Кроме того, законодательно предусмотрено право на обжалование решения и действия (бездействия) должностных лиц органа ГПН, в результате которого были нарушены права лиц при проведении проверки (надзорных мероприятий), в досудебном (внесудебном) порядке, согласно нормативным правовым актам Российской Федерации [9].

В приведенных примерах усматривается реализация такого способа правовой регламентации, как дозволение в сфере осуществления деятельности надзорных органов МЧС России, который отражается в передаче права как должностным лицам ГПН, так и лицам, в отношении которых проводится проверка, на осуществление позитивных активных действий, согласно своим нуждам, а именно независимый собственный выбор, например, предлагать ОМСУ введение особого противопожарного режима на той или иной территории или нет, обращаться за восстановлением нарушенных прав или нет.

Кроме того, в рассматриваемой сфере общественных отношений используется обязывание, реализуемое, например, в закреплении за должностными лицами органов ГПН необходимости вовремя и должным образом выполнять свои, зафиксированные в законе, полномочия по недопущению, обнаружению и пресечению несоблюдений требований пожарной безопасности, исполнению требования нормативно-правовых актов Российской Федерации по ненарушению прав и законных интересов граждан, организаций и органов

власти, осуществлять проверку, согласно распоряжения руководителя (заместителя руководителя) органа ГПН о ее проведении в установленном законом Российской Федерации порядке, осуществлять проверку сугубо во время выполнения должностных обязанностей, предоставляя служебное удостоверение и копию распоряжения руководителя (заместителя руководителя) органа ГПН, а в ряде случаев и копию документа о согласовании проведения проверки и другие обязанности.

Вместе с тем предусматриваются некоторые обязанности и для лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по надзору, например, они должны гарантировать пребывание руководителей или лиц, ответственных за организацию и осуществление противопожарных мер, обеспечивать доступ должностным лицам органов ГПН при надзорной проверке на территории, в здания, сооружения и на другие объекты предприятий, производственные, хозяйственные и иные помещения и строения, по требованию должностных лиц органов ГПН при проверке предоставлять информацию, а также документы о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, в том числе о пожарной опасности производимой или реализуемой продукции, а также требуемые письменные объяснения по поводу обнаруженных расхождений и (или) противоречий в предоставленных документах.

Наряду с обязыванием и дозволением существует и запрет. Например, на проверку выполнения требований пожарной безопасности, которые не относятся к полномочиям органа ГПН, на осуществление проверки без уполномоченного лица органа власти, объекта защиты или гражданина, в отношении которого проводится проверка, на запрашивание документов, сведений, образцов продукции, если они не имеют отношения к предмету проверки и не выступают объектами проверки, а также запрет изъятия оригиналов таких документов, запрет отбора образцов продукции, пробы для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления соответствующих протоколов, запрет на превышение регламентированных сроков проведения проверки и др.

Следует отметить, что закрепление в законах и подзаконных нормативных правовых актах таких способов правовой регламентации, как дозволение, запрет и обязывание можно наблюдать и при осуществлении и других видов надзорной деятельности МЧС России.

Кроме того, одним из правовых способов обеспечения противопожарной безопасности является страхование. В настоящее время страхование ответственности за ущерб третьим лицам от воздействия пожара является добровольным (проявление дозволения). Договор страхования должен соответствовать требованиям, предъявляемым к нему Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [10], и современным нормам международного права.

Однако на сегодняшний день следует констатировать отсутствие популярности страхования от пожара среди граждан и юридических лиц, поскольку оно влечет дополнительные расходы либо им просто пренебрегают в силу правовой неосведомленности, неверия в возможность получения страховых выплат за утраченное в результате пожара имущество [11]. В действительности можно констатировать и недостаточность государственных финансовых резервов и, как следствие, неспособность сегодня в достаточном объеме компенсировать имущественный вред.

Уже не раз предпринимались попытки введения обязательного противопожарного страхования [12]. Однако бытует мнение, что введение обязательного страхования неизбежно приведет к увеличению расходов для малого и среднего бизнеса, а также для населения.

Отметим, что введение обязательного страхования могло бы стать одним из результативных средств правовой регламентации гарантирования безопасности в сферах надзорной деятельности органов МЧС России.

Требуется скорейшее введение на законодательном уровне механизма обязательного противопожарного страхования критически важных и потенциально опасных объектов, а также объектов с массовым пребыванием людей, предусматривающего установление размера страховых выплат в случае причинения вреда здоровью или гибели людей,

произошедших вследствие нарушений требований пожарной безопасности. Представляется, что данная мера потребует от субъектов экономической деятельности соблюдения противопожарных требований.

Отдельного внимания заслуживает вопрос введения обязательного для собственников и нанимателей жилых помещений страхования гражданской ответственности от пожара. В связи с этим принципиально важное значение приобретает предоставление органам ГПН возможности осуществлять надзор в отношении страховых компаний, а также компетенции по формированию базовых документов по экспертной оценке противопожарного состояния, формированию рекомендаций по противопожарной защите страхуемых объектов, методике оценки риска, обязательных для страховщиков.

Вместе с тем сегодня, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, страхование все еще добровольная деятельность. В данном случае задействован такой способ правовой регламентации в сфере надзорной деятельности МЧС России, как дозволение, а именно право граждан и юридических лиц самостоятельно определиться заключать или нет договор страхования, чтобы уберечь себя и свое имущество от угроз возникновения ЧС и пожаров.

Поскольку страхование производится добровольно, то требуется регулярное поддержание и даже повышение уровня культуры безопасности граждан, посредством соответствующей пропаганды, рекламы по основным аспектам обеспечения безопасности.

Кроме того, проанализировав механизм правового регулирования деятельности надзорных органов МЧС России, можно прийти к выводу о том, что действующее законодательство, регулирующее деятельность надзорных органов МЧС России, не смотря на его активное развитие, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Отметим наличие достаточно большого массива нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере общественных отношений, что иногда, как известно, затрудняет понимание и поиск сути деятельности надзорных органов МЧС России и их конкретных прав и обязанностей для «рядового» гражданина, не обладающего достаточным уровнем правовой грамотности. Поэтому преодолению избыточности, «раздутости» законодательства и, как следствие, обеспечению законности деятельности надзорных органов МЧС России, вероятно, способствовало бы принятие единого Федерального закона об административных процедурах надзорных органов Российской Федерации, в котором бы закреплялись основные начала, характеристика и содержание административных процедур. Кроме того, видится целесообразным, в таком случае принять и постановление Правительства «Об основах надзорной деятельности МЧС России».

Вместе с тем эффективным было бы законодательно закрепить возможность проведения рейдовых осмотров объекта при получении соответствующего задания в служебное время без уведомлений об этом собственника, что даст возможность объективно оценить состояние пожарной безопасности. В случае установления признаков возможных нарушений, ГПН выходил бы с инициативой в прокуратуру и инициировал внеплановую проверку. Если же нарушения были бы зафиксированы сразу, то должно было бы следовать приглашение собственника, составление акта и применение мер административного воздействия на месте.

Также представляется целесообразным внести изменения в действующее законодательство для отмены ограничений плановых проверок субъектов малого предпринимательства и периодичности проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на объектах, относящихся к категории высокого риска.

На объектах с массовым пребыванием людей проверки должны проводиться регулярно, не имея никаких исключений.

Вспоминая трагедии последних лет, в частности пожар в Кемеровском торговом центре «Зимняя вишня», видится необходимым обязывание органов ГПН при строительстве и ремонте объектов, в частности, торговых центров проводить экспертизу и выдавать заключение о соответствии нормам пожарной безопасности. На сегодняшний день МЧС

России не обладает функцией надзора на этапе строительства объекта, а проверку может проводить только после ввода объекта в эксплуатацию.

Безусловно, в настоящий момент многое на уровне правового регулирования уже сделано, чтобы деятельность рассматриваемых надзорных органов МЧС России была эффективной, однако, представляется, что в данной сфере общественных отношений еще есть аспекты, которые нуждаются в доработке.

Сейчас деятельность по надзору осуществляется, в том числе, в соответствии с Приказом МЧС России от 22 марта 2018 г. № 116 «Об утверждении Перечня актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за пользованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок» [13]. Определение расчетных величин пожарного риска проводится по методикам, утвержденным МЧС России [14, 15].

Сотрудники проверяют соблюдение требований закона и не могут определять иерархию требований – все они равнозначно важны. Поэтому в актах проверок как нарушения одного уровня могут оцениваться, например, «системы обнаружения пожара (установки и системы пожарной сигнализации), оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре не обеспечивают автоматическое обнаружение пожара за время, необходимое для включения систем оповещения о пожаре в целях организации безопасной (с учетом допустимого пожарного риска) эвакуации людей в условиях конкретного объекта» (ст. 54 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ № 123-ФЗ) и «уточненные декларации пожарной безопасности (в случае изменения смены собственника объекта защиты) не представлены в срок». То есть в первом случае люди действительно могут быть подвергнуты реальной угрозе гибели, если не вовремя срабатывают системы оповещения, а во втором – вопрос в большей степени соблюдения требований к документам (ст. 64 ФЗ № 123-ФЗ).

То есть проблема состоит в одноранговости проверяемых требований. Необходима иерархия нарушений, которую нужно законодательно закрепить, и включение в чек-листы уже ранжированных требований (по частоте нарушений и степени опасности, серьезности последствий).

Также видится необходимой и зафиксированная в нормативно-правовом акте иерархия поднадзорных объектов не только по степени риска причинения ущерба, но и по степени изношенности оборудования или долговлетию его использования. В связи с этим целесообразны регулярные проверки поднадзорных объектов с формированием рекомендаций по замене устаревшего оборудования, а в случае игнорирования замены оборудования – запрета на его дальнейшее использование.

Таким образом, правовая регламентация деятельности надзорных органов МЧС России осуществляется комплексно, далеко не одной отраслью законодательства и не имеет собственного метода правового регулирования, таким образом, используются все основные средства, наличествующие в правовой регламентации общественных отношений в целом. Важно отметить, что деятельность надзорных органов МЧС России в большей степени требует императивных норм (обязываний, запретов), хотя в настоящее время, в связи с проведением комплексной реформы всей системы надзорных органов в России, в сфере осуществления деятельности надзорными органами МЧС России широкое применение получают и диспозитивные нормы (дозволения). Представляется, что это может повлечь спад приемлемого уровня безопасности в сферах, поднадзорных МЧС России.

Литература:

1. Алексин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учеб. М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. 402 с.
2. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
3. Агаев Г.А., Немченко С.Б., Зорина Е.А. Уголовно-правовая политика России в сфере противодействия преступлениям, посягающим на пожарную безопасность, подследственным ГПН ФПС МЧС России // Проблемы управления рисками в техносфере. 2014. № 1 (29). С. 150–157.
4. Сравнительный анализ законодательства о пожарной безопасности, действующего на территории Республики Крым в переходный период. Артамонов В.С. [и др.] // Проблемы управления рисками в техносфере. 2016. № 2 (38). С. 92–104.
5. Теория государства и права. учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М.: Изд. группа НОРМА. ИНФРА, 2002.
6. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски решения. М.: Изд-во НОРМА, 2002. С. 273.
7. Поляков А.В. Общая теория права. Курс лекций. СПб., 2001. С. 445.
8. О федеральном государственном пожарном надзоре (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре»): постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17. Ст. 1964.
9. Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности: Приказ МЧС России от 30 нояб. 2016 г. № 644 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1 // Рос. газ. 1993. № 6.
11. Узун О.Л., Отгон Ф.В. Противопожарное страхование в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2016. № 1 (7).
12. Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара: проект федерального закона // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902199738> (дата обращения: 23.01.2019).
13. Об утверждении Перечня актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок: Приказ МЧС России от 22 марта 2018 г. № 116 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности: Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 // Рос. газ. 2009. 28 авг. № 161.
15. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах: Приказ МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 // Бюл. норм. актов федер. органов исполн. власти. 2009. 14 сент. № 37.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Е.В. Ухлова, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы ограничения деятельности природопользователей, осуществляемой с нарушением российского экологического законодательства как меры обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: ограничения прав природопользователей, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, экологическая безопасность

LIMITATIONS OF NATURAL HUMAN RIGHTS AS A TOOL FOR ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY

E.V. Uhlova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Questions of restriction of the activity of users of nature which is carried out with violation of the Russian ecological legislation as measures of ensuring ecological safety are considered.

Keywords: restrictions of the rights of users of nature, emergency situations of natural and technogenic character, environmental safety

К числу основных прав природопользователей относят права и свободы человека и гражданина, связанные с использованием, владением и распоряжением земель, недрами, водами, лесами, объектами животного мира и иными объектами природы [1]. Природопользование же подразделяется на общее и специальное. Если общим считается природопользование потребительского характера, направленное на удовлетворение личных потребностей и нужд, исключающее коммерческие цели или иное извлечение выгоды из пользования природными ресурсами, то специальное связывается с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц, сопряжено с более значительными воздействиями на природу, требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование и особого разрешения со стороны компетентных государственных органов [2].

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под экологической безопасностью понимает состояние защищенности как природной среды, так и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов являются необходимыми условиями обеспечения экологической безопасности [3].

Важными признаются качественные свойства государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду как гарантирующие обеспечение экологической безопасности, когда неукоснительно соблюдается один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов [4–6].

Конституционный Суд Российской Федерации сформировал позицию, согласно которой публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, «обязана принимать меры, направленные на сдерживание

загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков». Законодатель при осуществлении правового регулирования в области экологического развития наделен достаточно широкой дискрецией, что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность. Соответственно, и правовые основы государственной политики в этой сфере должны устанавливаться таким образом, чтобы «при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан» [7].

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Законодательные акты об использовании природных ресурсов содержат указания на установление ограничений прав пользования ими по мотивам охраны окружающей среды, когда такие ограничения имеют в своей основе не только публичную значимость природных ресурсов, но и учитывают их естественные особенности.

Могут быть установлены следующие ограничения прав на землю: ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий; особые условия охраны окружающей среды; иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных федеральными законами [8].

В соответствии со ст. 8 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», пользование отдельными участками недр может быть ограничено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Введение ограничений на пользование недрами отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования [9].

При ограничении права пользования недрами временно или постоянно запрещается осуществление тех или иных видов деятельности, связанных с использованием недрами, если они привели или могут привести к возникновению непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, негативному влиянию на охрану недр и окружающую природную среду до устранения причин, вызвавших это ограничение. Лицензия на пользование участком недр при ограничении права пользования недрами сохраняет свою силу в части незапрещенных видов деятельности [10].

Водопользование может быть ограничено в случае: угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека; возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера; причинения вреда окружающей среде; установления охранных зон гидроэнергетических объектов [11].

Лесным кодексом Российской Федерации допускается установление следующих ограничений использования лесов: запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов; запрет на проведение рубок; иные установленные федеральными законами ограничения использования лесов [12].

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки. Сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма [13].

Как уже было отмечено, обеспечение экологической безопасности осуществляется при защите природной среды и жизненно важных интересов человека от чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера, а так же их последствий. Это относится как к использованию отдельных природных ресурсов, так и территориальных зон.

В соответствии со ст. 87 Земельного кодекса Российской Федерации в состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационноопасных и ядерноопасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться зоны с особыми условиями использования земель. К примеру, в санитарно-защитной зоне – территории вокруг источника ионизирующего излучения вводится специальный режим ограничения хозяйственной деятельности [14]. Примечательно, что ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах отнесены законодателем и к требованиям промышленной безопасности [15].

Ограничения прав природопользователей вводятся при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Так земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению, подлежат ограничению в использовании – на таких землях и земельных участках запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции. На территории Российской Федерации, загрязненной радиоактивными веществами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование, устанавливается режим соответствующих ограничений и обеспечивается реализация комплекса мер по приведению радиоактивно загрязненных участков территорий в состояние, пригодное для хозяйственного использования и жизнедеятельности населения, возврату этих территорий по мере их реабилитации в хозяйственный оборот [16, 17].

В качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности рассматриваются: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Признается, что на состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в российской экономике добывающих и ресурсоемких отраслей [18, 19].

Именно в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации вводятся нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия. В целях же охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования, а также лесопарковые зеленые пояса [3].

Ограничения прав природопользователей вводятся при установлении режима особо охраняемых природных территорий. Если общие правила введения таких ограничений содержит Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [20], то порядок осуществления ограниченного природопользования на отдельных особо охраняемых природных территориях определяется, как правило, отдельными положениями [21].

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области

охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом [22]. Содержание этой нормы ст. 80 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует рассматривать как меру предупреждения причинения вреда окружающей среде, требующую ограничения экологически вредной деятельности.

В целом же в процессе установления ограничений прав природопользователей должны обеспечиваться требования правомерности вмешательства государства в частные интересы и соответствие вводимых ограничений их назначению. Соблюдение принципа соразмерности объема вводимых ограничений с их целями является основным параметром оценки необходимости и достаточности ограничительных мер.

Литература

1. Боголюбов С. А. Экологическое (природоресурсное) право: учеб. М., 2010. С. 171.
2. Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. Спец. вып. 2009. № 2–3. С. 56–67.
3. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: системный подход в правовом регулировании // Рос. юрид. журн. 2017. № 4. С. 184–190.
5. Зокоев В.А., Иванов К.М. О некоторых особенностях взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в арктической зоне // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4. С. 95–100.
6. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.
7. По делу о проверке конституционности ст. 16 Федер. закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Рос. Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1164.
8. Земельный кодекс Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ. Ст. 56 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.
10. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр: Приказ Минприроды России от 29 сент. 2009 г. № 315 // БНА ФОИВ. 2010. № 10.
11. Водный кодекс Рос. Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. Ст. 41 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.
12. Лесной кодекс Рос. Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ. Ст. 27 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
13. О животном мире: Федер. закон от 24 апр. 1995 г. № 52-ФЗ. Ст. 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.
14. О радиационной безопасности населения: Федер. закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ ст. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 141.

15. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. Ст. 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

16. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 ст. 8 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

17. О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 дек. 1992 г. № 1008 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 5. Ст. 387.

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

19. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2015. № 4. С. 120–137.

20. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

21. Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации: постановление Правительства РСФСР от 18 дек. 1991 г. № 48 // СП РСФСР. 1992. № 4. Ст. 25.

22. Решение Боровского районного суда Калужской обл. от 25 окт. 2012 г. по делу № 2-1239/2012; Решение Октябрьского районного суда г. Омска от 20 апр. 2011 г. по делу № 2-679/2011; Решение Шарыповского городского суда Красноярского края от 13 дек. 2011 г. по делу № 2-805/11. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 07.12.2018 г.).

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЗНАЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОКТРИНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

А.В. Зуев, кандидат исторических наук.

**Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета
МВД России.**

В.С. Шаульский.

**Государственный университет морского и речного флота им. адмирала
С.О. Макарова**

Рассматривается юридическое значение государственной теории местного самоуправления в доктрине муниципального права России. Делается вывод о том, что теория фактически полностью имплементирована в правовую реальность страны.

Ключевые слова: муниципальное право, местное самоуправление, правовая реальность

TO THE QUESTION OF THE LEGAL VALUE OF THE STATE THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DOCTRINE OF MUNICIPAL LAW OF RUSSIA

A.V. Zyev. Leningrad Regional Branch of the Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia.

V.S. Schaylskiy. Admiral Makarov State university of maritime and river fleet

The legal significance of the state theory of local self-government in the doctrine of municipal law of Russia is considered. It is concluded that the theory is actually fully implemented in the legal reality of the country.

Keywords: municipal law, local self-government, legal reality

Местное самоуправление объединяет в своем понятии статический и динамический моменты. С одной стороны, это право на регламентацию общественного уклада в обозначенной законом компетенции (статика), с другой – непосредственная способность реализовать это право (возможность осуществить правомочие органами местного самоуправления – динамика). В зависимости от толкования этих взаимосвязанных моментов, возникает вопрос отношения природы и способа функционирования местного самоуправления, то есть сугубо теоретический аспект и поскольку юридическое оформление общественных отношений в сфере местного самоуправления есть предмет муниципального права, то справедливо относить данную проблематику и к этой отрасли права. Представленная форма понятия местного самоуправления имеет своим источником п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения [1]. В той же статье раскрываются особенности реализации права на самоуправление, а именно путем представительной демократии через соответствующие органы местного самоуправления.

Развивая положение о динамике и статике моментов понятия местного самоуправления (а значит и муниципального права), как основание для отнесения той или иной системы местного самоуправления к какой-либо теории ее происхождения и функционирования (государственной, свободной общины и тому подобное), требуется указать на ряд тенденций.

Во-первых, сам факт наличия местного самоуправления продиктован суммой сложных, динамически развивающихся общественных отношений, не позволяющих в современном мире осуществлять эффективное управление только лишь «сверху вниз» из единого центра.

Во-вторых, местное самоуправление неизбежно определяется как благо демократического, свободного общества, не в пример тоталитарных режимов, отрицавших местное самоуправление. Известно, что в России советского времени, начиная с 1917 г. и вплоть до 1990 г. (до принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства»), ни о каком самоуправлении речи и быть не могло, ведь социалистическое общество должно было «самоуправляться» за счет повсеместной власти Советов, которые в теории были юридически равными между собой, то есть не разделялись по качеству на муниципалитеты и иные административно-территориальные единицы с выборными органами власти, и вообще были далеки по содержанию от указанных понятий [2]. Зачатки местного самоуправления присутствовали в России и в царское время (речь идет о земских и городских реформах Александра II) [3], однако не стоит относить этот факт к мифу о свободе общества во времена монархии – данная реформа имела утилитарный характер, призванный упростить территориальное администрирование огромной империи. Вышеописанное лишь наталкивает на вывод о шаткости

безапелляционного отнесения наличия местного самоуправления на счет обществ исключительно демократических и свободных.

В-третьих, местное самоуправление обязательно должно представлять собой институт одинаково приближенный и в то же время оторванный от государства. При «перевесе» содержания в ту или иную плоскость, есть риск столкнуться с местным самоуправлением советского типа, или неким подобием коммун, вообще отвлеченных от публичного интереса общества. Возникает вопрос: насколько соотносимы с реальностью теории о местном самоуправлении, выработанные доктриной муниципального права?

Главным образом следует обратиться к государственной теории местного самоуправления. Отец-основатель данной теории немец Лоренц фон Штейн, будучи последовательным гегельянцем и критиком марксизма, почти с исторической неизбежностью должен был обосновать необходимость существования государства и его власти во всей политической плоскости. По мнению Штейна органы местного самоуправления есть не что иное, как продолжение «руки» государства. Там где государство не в силах осуществлять эффективное администрирование в виду наличия более насущных проблем, оно делегирует свои полномочия местным властям. Сами местные власти по сути то же государство – устанавливает бремя налогообложения, гарантирует народовластие и т.д. Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления. Подобные теоретические положения обнаруживают тождественный своему содержанию отклик в нормативной правовой базе Российской Федерации. Как сказано в п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131-ФЗ), к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом (если федеральная власть утверждает наиболее общие начала функционирования того или иного общественного института, то она фактически расписывается в установлении вертикально-административных отношений между собой и подотчетным институтом);

- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения (данное положение есть логический вывод из посылки, утвержденной в предыдущих подпунктах);

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом [4].

Также в ФЗ № 131-ФЗ указывается, что исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия органов федеральной власти должны производиться в строгом соответствии с законодательством и, главным образом, Конституцией Российской Федерации. Конституция Российской Федерации содержит следующие положения, касающиеся местного самоуправления: «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного

порядка, а также решают иные вопросы местного значения» [5]. Словом, Конституция Российской Федерации в данной части вторит положениям Европейской хартии местного самоуправления. Однако здесь видится некоторое противоречие: с одной стороны, провозглашается известная самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах местной фискальной политики и правоохранительной деятельности, но с другой – именно эти функции относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Положение о местных налогах содержится в Налоговом кодексе Российской Федерации [6], однако следует уточнить, что сами органы местного самоуправления вправе лишь в ограниченном диапазоне менять налоговую ставку по тому или иному налогу, а распределение доходов государства осуществляет непосредственно само государство. Выражаясь проще, государство дает свободу определить степень налогового бремени на местном уровне, но при этом само решает кому, в конечном счете, достанется доход от исчисления налога (так, государство получает около трети средств от всех расходов работодателя на зарплату отдельного работника). В вопросах правоохранительной деятельности все представляется еще более очевидным – законодательство о правовой основе деятельности полиции [7] и войсках национальной гвардии [8] и вовсе не содержит положений о регулировании со стороны органов местного самоуправления. Источник подобных противоречий следует искать в особенностях исторического развития России, которая долгие века находилась под монархической властью, а после в закрытой советской системе по степени благоговения перед государством даже превосходящей монархический период.

Таким образом, единственной жизнеспособной теорией местного самоуправления является государственная теория. Фактически она почти полностью имплементирована в правовую реальность России, исторически расположенную к этатизму в сфере нормотворчества. Несостоятельная теория свободной общины или хозяйственная теория, скорее свойственная восточноазиатскому социальному укладу, не способны обосновать процесс правового регулирования местного самоуправления в России.

Муниципальное право Российской Федерации представляется совокупностью принципов и норм, регулирующих делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления, в той части, в которой эти полномочия целесообразны. Закрепление такой конструкции призвано разрешить складывающиеся доктринальные и законодательные противоречия в области положений о функциях местного самоуправления.

Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122. Страсбург, 15 окт. 1985 г. URL: <http://base.garant.ru/2540485> (дата обращения: 15.01.2019).
2. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М., 1968. Т. 12, С. 129.
3. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица.: сб. статей. СПб.: Изд. кн. Долгорукого П.Д. и кн. Шаховского Д.И., 1903. Т. 1. С. 36.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.). Ст. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Конституция Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 132.
6. Налоговый кодекс Рос. Федерации (ч. 1): Федер. закон от 31 авг. 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 3 авг. 2018 г.). Ст. 15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3.08.2018). Ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федер. закон от 3 авг. 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 11 окт. 2018 г.). Ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ, ПРАВОПОРЯДКА И УКРЕПЛЕНИЯ ВОИНСКОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н.Л. Вахонин, кандидат философских наук, доцент,
почетный работник высшего профессионального образования;**

Н.Г. Понибрашин;

В.А. Тарусин, кандидат педагогических наук.

Военная академия связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного

Раскрыты основные теоретические положения воинской дисциплины, законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации в методологическом аспекте. Научный подход к их пониманию позволяет обучающимся руководствоваться и правильно применять в войсковой практике законодательные акты, приказы министра обороны Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка в частях и подразделениях войск связи.

Ключевые слова: законность, правопорядок, теоретические методы, анализ и критерии воинской дисциплины, дознание, товарищеские суды

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF LAW ENFORCEMENT, LAW ENFORCEMENT AND STRENGTHENING OF MILITARY DISCIPLINE IN THE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

N.L. Vahonin; N.G. Ponibrashin; V.A. Tarusin.

Military academy of telecommunications named after Marshal of the Soviet Union S.M. Budyonny

The article reveals the basic theoretical principles of military discipline, law and order in the Armed Forces of the Russian Federation in the methodological aspect. The scientific approach to their understanding allows students to be guided and correctly apply in military practice legislative acts, orders of the Minister of defense of the Russian Federation on ensuring legality and a law and order in parts and divisions of troops of communication

Keywords: legality, law and order, theoretical methods, analysis and criteria of military discipline, inquiry, friendly courts

Решение сложных задач боеспособности и боеготовности частей и соединений Вооруженных Сил Российской Федерации (ВС РФ) напрямую определяется человеческим фактором. Без должного социально-гуманитарного знания природы человека, предназначения солдата и сущности воинской службы трудно понять и оценить поведение, поступки и действия в специфической воинской деятельности. Создание Главного управления военно-политической работы ВС РФ направлено на решение проблем субъекта военного управления для качественного и эффективного выполнения учебно-боевых задач.

Одним из направлений деятельности органов военно-политической работы является обеспечение законности, правопорядка и укрепления воинской дисциплины в частях и подразделениях. Воинская дисциплина определяется во Внутреннем уставе ВС РФ как строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников) [1]. Она основывается на осознании каждым военнослужащим воинского долга и личной

ответственности за защиту своего Отечества и беззаветной преданности своему народу. Актуальность научного анализа решения стоящей задачи заключается в привитии курсантам и слушателям умения осмысленного изучения теоретических основ законов, законодательных актов, приказов и директив Министра обороны Российской Федерации и практических навыков их применения в войсках.

При изучении положений воинской дисциплины, законности и правопорядка и мер их обеспечения в обучении применяются общенаучные теоретические методы. С предметно-материальным объектом в научном исследовании они связаны опосредованно, характеризуя мысленное, логическое взаимодействие с ним. Объектами теоретических методов выступают мысленные образы, воплощенные в языковых, знаковых конструкциях. Особенность теоретических методов заключается в том, что в них происходит преобразование предметных объектов в логические образы. Применение логических методов опирается на абстрактное мышление.

Логическое исследование образов во всех науках происходит по одним и тем же законам. В анализе воинской дисциплины применяются различные общетеоретические приемы и операции. Овладение методологией научного анализа составляет основу понимания системы мер по укреплению воинской дисциплины. В решении задач укрепления воинской дисциплины теоретические методы могут быть объединены в специфические совокупности, применяться в разной последовательности, с разной интенсивностью, приспособляясь к различным ситуациям.

В многообразии методов, используемых в практическом и теоретическом познании воинской дисциплины, по характеру и основной роли в познании различают методы-подходы и методы-приемы. Одни из них ориентируют командира, указывают подход к общему пониманию решения проблемы, другие вооружают его конкретными правилами, приемами, операциями. Грань между ними относительна и подвижна. Одни включают в себя общие идеи и принципы, а другие – конкретные правила и приемы.

При применении метода-подхода в анализе воинской дисциплины командир руководствуется общими регулятивными идеями и принципами. Опираясь на философский подход, он определяется с анализом воинской дисциплины. Но правильный подход к предмету вырабатывается не только в философском знании. Любая наука является «прикладной логикой», поэтому процесс исследования направляется и регулируется всеми отраслями социально-гуманитарного знания. В составе методов-подходов выделяют следующие подходы: системный, (системно-структурный и системно-функциональный анализ); исторический и логический; натурный и модельный; содержательный и формальный, качественный и количественный.

Системный анализ – один из логических методов-приемов, наиболее используемый в военном деле. По содержанию он близок к системному подходу (системному методу). Системный анализ применяется в исследовании операций и в теории принятия решения. Системный анализ вытекает из понимания системного подхода к исследованию военного дела и базируется на философских положениях об объектах войны. Вопросы обоснования принятия решения командиром подлежат исследованию на основе системного анализа.

Анализ научного понимания положений воинской дисциплины и мер по ее укреплению, правопорядка командир начинает с анализа уставного порядка, установленного законом. По словарю В.И. Даля: «Законность – состояние, принадлежность законного, согласного с законами, на них основанного» [2]. Законность – один из принципов государственной и общественной жизни. Он заключается в точном и неукоснительном, единообразном соблюдении (исполнении) законов и других юридических норм государственными органами, организациями и гражданами. Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации «...органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [3]. Федеративное законодательство и законодательство субъектов федерации образуют целостную систему

законодательства России. Законодательные нормы субъектов федерации, изданные в пределах их компетенций, как и нормы федерального законодательства обязательны для соблюдения и использования не только органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами и гражданами данного субъекта федерации, но и федеративными органами, их должностными лицами, всеми субъектами Российской Федерации и гражданами.

Сущностное понимание законности раскрывается в чертах единства, всеобщности, обязательности ее требований, равенстве всех граждан перед законом и судом, недопустимости ее противопоставления целесообразности. Единство законности, всеобщность и обязательность требований обеспечивается тем, что все принимаемые законы и правовые акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации, не противоречить ей, так как последняя «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» [3]. Этим самым подчеркивается верховенство федеральных законов на всей территории России.

Рассмотренные положения всецело относятся и к военному законодательству. Законодательство по вопросам обороны страны, военного строительства принимается, как правило, органами государственной власти и является частью единого законодательства, обладает всеми признаками всеобщности и обязательности для всех субъектов федерации, их органов власти, самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и граждан.

Для понимания мер укрепления воинской дисциплины важное место занимает равенство всех должностных лиц перед законом и судом, их равная обязанность соблюдать законы и нести ответственность за их нарушения. Равенство граждан не зависит от их имущественного и должностного положения, вида и характера деятельности, происхождения, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а так же других обществ.

Требования о равной обязательности соблюдения законов, в том числе актов военного законодательства и ответственности, относятся ко всем без исключения военнослужащим, независимо от занимаемой должности и воинского звания. Это напрямую относится и к офицерскому составу, в среде которых распространены видами правонарушений являются преступления коррупционной направленности, превышение должностных полномочий, дорожно-транспортные происшествия на личном автотранспорте и самоубийства. Так, превышение должностных полномочий заключается в рукоприкладстве, уклонении от воинской службы, пьянстве. Должностные лица совершают преступления корыстной и коррупционной направленности там, где они наделены определенной властью.

В соответствии с действующим законодательством военнослужащие, совершившие уголовные преступления, привлекаются к уголовной ответственности. Критерии привлечения к ответственности за общеуголовные преступления не дифференцируются применительно к категориям военнослужащих или их принадлежности к тому или иному составу. Законом они определены одинаково для всех независимо от воинского звания и служебного положения.

Для законности характерна недопустимость противопоставления целесообразности, недопустимость отступления от законов ни под какими предлогами. Законность и целесообразность – две стороны одного и того же явления, они находятся в диалектической взаимосвязи. Но если принцип законности несет в себе обязательность, то принцип целесообразности не всегда исходит из обязательности. Невыполнение закона, игнорирование его норм не может быть оправдано никакими ссылками на местные условия, на целесообразность. Командир исходит из закона, его эффективного и целесообразного выполнения.

В различных ситуациях воинской службы командиру приходится находить пути и способы для реализации законов, определять цену средств, чтобы при выполнении

предписаний средства оставались в рамках закона. Положения закона могут устаревать, однако произвольное изменение юридических норм недопустимо.

Законность находится в диалектическом единстве с воинской дисциплиной. Они имеют общность связи по предназначению и содержанию. Законность заключается в неукоснительном и единообразном исполнении законов и других юридических норм всеми государственными органами, должностными лицами, объединениями и гражданами.

Особенностью воинской дисциплины, ее требований является беспрекословное повиновение подчиненных начальникам, четкое и своевременное выполнение их приказов, приказаний и распоряжений. Командирам необходимо помнить слова А.С. Суворова: «Попадешь в начальники, держи людей крепко и приказывай толком, а не командуй дуром: «марш», «вперед» [4]. Повиновение – суть воинской дисциплины. Содержание, черты и особенности воинской дисциплины в Дисциплинарном уставе можно свести к следующему пониманию: верность воина воинской присяге, строгое соблюдение Конституции и законов Российской Федерации, умелое и мужественное выполнение воинского долга, добровольное изучение военного дела.

Воинская дисциплина носит обязательный характер, необходимо, несмотря на трудности военной службы, не щадить своей крови для выполнения воинского долга и присяги [5]. Уставные правила взаимоотношений обязывают воинов укреплять войсковое и боевое братство, достойно вести себя в общественных местах, не допускать недостойных поступков, умело и грамотно вести себя при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Требования ответственности военнослужащих за совершенные нарушения в воинской дисциплине выше, чем ответственность граждан за служебные проступки. Командиры и начальники наделены более обширными полномочиями в мерах дисциплинарного воздействия к нарушителям воинской дисциплины.

В крупнейших армиях мира дисциплинарные меры воздействия имеют принципиальное значение. Материальный стимул лежит в основе наложения дисциплинарных взысканий в армии США. Это вычеты из денежного содержания, его снижение от 5 % до 20 %, а также снижение и лишение пенсий, снижение по воинскому званию и должности, досрочное увольнение в запас. Надо отметить, что наказывается больше не офицерский, а личный состав. Наложение на офицера взыскание обсуждается на соответствующей комиссии, затем оно утверждается командиром. Снимается взыскание не ранее, чем через год специальной комиссией рода войск. Более строго относятся к нарушителям воинской дисциплины в армии Федеративной Республики Германии. За самовольное оставление расположения части, за угрозу начальнику, за неповиновение солдату грозит лишение свободы до трех лет, за «организованный протест» – до 10 лет. Во французской армии подчиненный за один и тот же проступок может быть наказан два–три раза разными по должности командирами.

К правовым средствам укрепления воинской дисциплины относятся: меры поощрения, дисциплинарные взыскания, уставные меры пресечения нарушений воинской дисциплины и общественного порядка, юридическая ответственность, меры общественного воздействия.

Юридическим средством укрепления воинской дисциплины является право командира (начальника) применять к военнослужащему меры поощрения, исходя из соответствующих полномочий. Поощрения, предусмотренные нормами права, имеют целью отметить успехи, достижения военнослужащих, стимулировать общественно полезное поведение, ориентировать их на добросовестное исполнение служебных обязанностей.

Поощрения влияют на сознательность выбора вариантов поведения в конкретной ситуации, активность и целесообразность действий. Поощрение – признание заслуг, награждение за добросовестное выполнение воинского долга, стимулирование в воинской службе.

В ведущих армиях мира в основу поощрений положен тезис «стремления к личному успеху», к достижению материального благополучия. По окончании службы солдат в виде поощрения получает возможность бесплатного обучения в вузе. Выплачиваемые премии увеличивают денежное содержание. Лучшие офицеры и солдаты рекламируются в печати и на телевидении.

Обеспечение правопорядка в части, соединении достигается требованием для органов военного управления и должностных лиц обязательного соблюдения не только воинской дисциплины, но и всех видов государственной дисциплины. Воинская дисциплина регламентирует внутренний устав военного организма, направленный на решение задач, поставленных Вооруженным Силам, как основному элементу военной организации государства.

Всесторонние связи армии и общества, наличие отношений в экономической, политической, социальной, религиозной, национальной сфере требуют правового регулирования в государственном масштабе, так как на них не распространяется содержание воинской дисциплины. Для органов военного управления и их должностных лиц в одинаковой степени обязательны правила порядка использования материальных и денежных ресурсов, их сохранности, учета и отчетности, выполнения договорных обязательств, обеспечения экологической безопасности и пр. Должностные лица в военном управлении обеспечивают требования, порядок и правила не только военной дисциплины, но и других видов государственной дисциплины.

Целевая установка в Основах организации органов воспитательной работы с личным составом ВС РФ направлена на «формирование и развитие у военнослужащих и лиц гражданского персонала ВС необходимых военно-профессиональных качеств, моральной и психологической готовности к выполнению задач по предназначению, с требуемым уровнем правопорядка и воинской дисциплины в воинских частях» [6].

Органы военного управления и должностные лица в работе с личным составом осуществляют руководство при решении конкретных задач, направленных на поддержание в подчиненных воинских частях высокого уровня морально-психологического состояния, правопорядка и воинской дисциплины, а у переменного состава военно-учебных заведений дисциплинированности и исполнительности, чувства воинского долга, офицерской (воинской) чести и достоинства.

Планирование работы с личным составом осуществляется на основании приказов и директив министра обороны Российской Федерации, директив Генерального штаба Вооруженных Сил, решений соответствующих командующих (командиров, начальников), исходя из стоящих перед войсками (силами) задач, оценки морально-психологического состояния, правопорядка и воинской дисциплины в войсках (силах).

К планируемым мероприятиям относятся:

- поддержание установленных воинскими уставами правил взаимоотношений между военнослужащими;
- правильное размещение военнослужащих в военном городке и военнослужащих в помещениях;
- строгое соблюдение всеми военнослужащими твердого внутреннего порядка в подчиненных воинских частях (подразделениях);
- целесообразное распределение времени в повседневной деятельности воинской части;
- организация боевого дежурства и службы суточного наряда, противопожарных мероприятий;
- охрана окружающей среды в районе деятельности воинской части (подразделения), целевое и рациональное использование закрепленных земельных участков.

Мероприятия по работе с личным составом отражаются отдельным разделом в документах по планированию подготовки войск (сил), другим решаемым войсками (силами) задач.

Работа по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины организуется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации, регламентирующих деятельность руководителей органов военного управления, командования воинских частей в указанной сфере.

Мероприятия по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины организуются и проводятся всеми должностными лицами в общей системе подготовки и повседневной деятельности подчиненных органов военного управления и войск (сил) в целях достижения ими способности к выполнению задач по предназначению в мирное и военное время.

Непосредственная обязанность по исполнению законов, укреплению воинской дисциплины и правопорядка возлагается на органы военного управления, должностных лиц, командиров воинских частей, начальников военных учреждений. Они претворяют в жизнь законы, указы Президента Российской Федерации, постановления правительства, правила и нормы воинских уставов, приказов министра обороны Российской Федерации и другие военно-правовые акты. Командир части как единоначальник отвечает за постоянную боевую и мобилизационную подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, морально-психологическое состояние личного состава и безопасность военной службы, состояние и сохранение военной техники, иных материальных средств. Все вопросы жизнедеятельности части командир решает, исходя из соответствующих правовых предписаний (юридических норм).

Правовая работа направлена по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины в войсках (силах) на уровне, обеспечивающем выполнение задач по предназначению, всестороннему анализу причин, условий и обстоятельств совершенных правонарушений, по разработке, контролю и участию в реализации мер по их профилактике [6].

Командир в правовой работе части использует правовые средства в интересах укрепления воинской дисциплины. Он контролирует применение должностными лицами поощрений и наложение взысканий в строгом соответствии с требованиями законодательства, общевоинских уставов, планирует качественную организацию и проведение правового обучения, пропаганды и разъяснения личного составу законодательства и практики его применения, соблюдения законности при издании актов военного управления.

Командир (начальник) участвует в разработке правовых актов: проектов и приказов о применении мер поощрения и взысканий, приеме на работу и увольнении лиц гражданского персонала, привлечении подчиненных к материальной ответственности за нанесенный государству ущерб. Командир соблюдает правовые нормы и обеспечивает их точное и неукоснительное исполнение, ведет борьбу с правонарушениями в части. Он организует правовое воспитание личного состава, уважение к праву, разъясняет социальную сущность права, положения военного законодательства. Командир настойчиво добивается от всего личного состава выполнения служебных обязанностей, приказов и распоряжений, примерного поведения в расположении воинской части и за ее пределами.

Организационно-правовые формы законности и правопорядка по исполнению законов и укреплению воинской дисциплины вытекают из содержания обязанностей командиров и начальников. К ним относится личный пример командиров, использование дисциплинарной власти как правового средства укрепления воинской дисциплины, издание приказов и иных правовых актов, систематический контроль, организуемый в части, проведение административного расследования и дознания, военно-политическая и воспитательная работа с личным составом.

Личный пример командира в деле укрепления воинской дисциплины и правопорядка заслуживает уважения, как и деятельность должностных лиц, органов государственной власти в отношении строгого исполнения ими законов, соблюдения прав человека

и человеческого достоинства. Нарушение законности, совершенное должностным лицом, сказывается на боеготовности части, часто служит поводом для совершения правонарушений подчиненными, неустойчивыми в моральном отношении.

Анализ состояния воинской дисциплины свидетельствует о зависимости умелого применения командиром правовых средств дисциплинарной власти. В командирской подготовке планируется тематика занятий, организуются беседы, доклады, проводятся совещания по анализу состояния воинской дисциплины и дисциплинарной практики.

Формой обеспечения уставного порядка и законности в части является издание приказов и других правовых актов командирами (начальниками). В документах устанавливаются нормы права на все стороны войсковой жизни и деятельности части, учреждения. Приказы как правовые акты представляют обязательность повеления командира, должностного лица, наделенного государственно-властными полномочиями. Приказ должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок.

Командиры частей ежедневно издают письменные приказы по строевой части, по мере необходимости по боевой подготовке и другим вопросам. В приказах по строевой части проводится назначение суточного наряда, зачисление военнослужащих в списки личного состава и их исключение, прием на работу и увольнение рабочих и служащих.

В приказах по боевой подготовке командир подводит ее итоги, ставит задачи на новый период (учебный год), объявляет итоги инспектирования (проверок), оценки по боевой подготовке и т.д. В приказах по тылу и технической части командир регламентирует вопросы организации материально-технического снабжения, продовольствия и материально-бытового обеспечения войск. Таким образом, издавая приказы и другие правовые акты, командир (начальник) оказывает воздействие на все сферы деятельности войск, поведение личного состава, соблюдение ими правил воинской дисциплины, требований воинских уставов и норм законодательства. Укреплению воинской дисциплины служат те правовые акты, которые составлены на основе законов, не противоречат им и находятся в компетенции командира.

В реализации организационно-правовых форм используются различные методы и средства. Наиболее действенным методом в обеспечении правопорядка является систематический контроль. Командир как представитель исполнительной власти единоначальник, несущий персональную ответственность, обязан контролировать действия своих подчиненных. Контроль входит в управленческий цикл деятельности командира. Контроль обеспечивает командира информацией о действительном положении дел в части, соединении.

Контроль анализа воинской дисциплины и морально-психологического состояния позволяет командиру принимать необходимые меры для повышения боевой и мобилизационной готовности. Критерии анализа состояния воинской дисциплины изложены в приказе министра обороны Российской Федерации. Для описания состояния воинской дисциплины важен научный подход к основаниям критерия. Если анализ проводится только на основе количества дисциплинарных взысканий, то возникает соблазн сокрытия происшествий и преступлений.

Методика оценки правопорядка и воинской дисциплины включает разработанные и утвержденные критерии по двум показателям:

– организаторская работа командира (начальника) по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины.

– фактическое состояние правопорядка и воинской дисциплины [4].

В понимании критериев оценки исходят из диалектики общего и частного (единичного). Общее понимание критерия оценки заключается в степени соответствия воинской дисциплины задачам, стоящим перед частью, в уровне ее боеготовности. В частных положениях критерия оценки рассматривается оценка подразделений до отдельного солдата включительно. В частных положениях оценки анализируются положительные и отрицательные стороны состояния воинской дисциплины.

Положительно оцениваются дела и поступки военнослужащих, их результаты по боеготовности, качество решения учебно-боевых задач, мотивы, которыми они руководствовались. Отрицательно оцениваются качество и количество преступлений, происшествий и грубых нарушений воинской дисциплины, мотивы и побуждения (степень их осознания, стимулы и привычки), обеспечение дисциплины путем нарушения уставных положений. Общий вывод по дисциплине является определяющим, а частный дается подразделениям и конкретным лицам. Систематический контроль воинской дисциплины имеет целью решение основной задачи войск – постоянному повышению боевой готовности и боеспособности части, обеспечению воинского правопорядка и законности в охране прав и законных интересов личного состава.

В качестве средства обеспечения правопорядка и законности командир использует право проведения административного расследования и дознания. Административное расследование проводится для установки фактов и обстоятельств совершения дисциплинарных проступков и других правонарушений, которые не содержат уголовного преступления, а также мер дисциплинарного, материального или административного воздействия. Расследование проводит компетентный офицер по поручению командира. Оно проводится в произвольной форме письменно или устно.

При обнаружении признаков уголовного преступления командир имеет право возбуждения уголовного дела и производства дознания, которое осуществляется в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. Расследование и дознание служат средствами воздействия на лиц, допустивших нарушение воинской дисциплины или совершивших правонарушение.

К решению вопросов укрепления воинской дисциплины, обеспечения законности и правопорядка привлекаются воинские коллективы путем создания товарищеских судов. По решению командира проступки военнослужащих могут рассматриваться на собраниях соответствующих коллективов: проступки солдат и матросов (курсантов) – на собрании личного состава, сержантов и старшин – на собрании сержантов и старшин, то есть применительно к составам военнослужащих.

Формы, методы и средства обеспечения уставной воинской дисциплины, законности и правопорядка при их умелом использовании позволяют решить сложную задачу командирам и начальникам, которые владеют научной методологией познания и применения знаний и умений на практике.

Литература

1. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Рос. Федерации. М., 2012. Ст. 1–11. Гл. 6. Доступ из инф.-правового портал «Гарант».
2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Рус. яз., 1999. Т. 1. С. 589.
3. Конституция Рос. Федерации. М., 2012. Доступ из инф.-правового портал «Гарант».
4. Лисицын Г.А., Балаян А.И. Система мер по укреплению воинской дисциплины в частях и подразделениях войск связи: учеб. пособие. ВАС, 2005. С. 7, 8.
5. Устав Внутренней службы Вооруженных Сил Рос. Федерации. М., 2012. Ст. 9, 10, 16, 22, 75, 77, 79. Доступ из инф.-правового портал «Гарант».
6. Об организации работы с личным составом в Вооруженных Силах Рос. Федерации: Приказ Министра обороны Рос. Федерации от 12 окт. 2016 г. № 655. Доступ из инф.-правового портал «Гарант».

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Х.У. Белхароев, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрываются проблемы формирования эффективного механизма правового регулирования по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации. На основе проведенного анализа выявлены жизненно важные интересы личности и общества в продовольственной сфере. Рекомендовано разрабатывать и издавать необходимые правовые акты, которые явились бы важным аргументом в пользу скорейшего улучшения качества государственного управления, сбалансированности питания населения и прогноза сценария развития ситуации в области продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, угрозы, правовые акты, жизнеобеспечение, резервы

THE LEGAL BASIS FOR ENSURING FOOD SECURITY IN MODERN RUSSIA

H.Y. Belkharoev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article deals with the problems of formation of an effective mechanism of legal regulation to ensure food security of the Russian Federation. Based on the analysis revealed vital interests of the individual and society in the food sector. It is recommended to develop and issue the necessary legal acts, which would be an important argument for the rapid improvement of the quality of public administration, the balance of the population's nutrition and the forecast scenario of the food security situation.

Keywords: food security, threats, legal acts, life support, reserves

Правовую основу обеспечения и достижения продовольственной независимости Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации; международные договоры и соглашения, заключенные и ратифицированные в установленном порядке Российской Федерацией; федеральные законы; указы Президента; постановления Правительства и другие правовые акты, регулирующие отношения в продовольственной сфере; конституции, законы и нормативные акты субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции в этой сфере.

При изучении содержания нормативных правовых актов в сфере продовольственной безопасности на первый план должны выступать жизненно важные интересы как личности, так и общества в целом. Такими интересами в нашей стране являются:

- наличие достаточного объема продовольственных ресурсов;
- экономическая и физическая доступность продовольствия;
- качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия.

Жизненные потребности и названные интересы людей защищены правовыми средствами, которые составляют систему российского законодательства в области продовольствия.

Продовольственная безопасность страны – важный элемент национальной безопасности. Из этого следует, что государство, чтобы обеспечить эту безопасность,

использует целый арсенал защитных средств в первую очередь нормативно-правовых. С точки зрения авторов, прежде всего, должно иметь место правовое регулирование в сфере продовольственной безопасности. Оно должно быть отлажено как на общенациональном, так и на региональном уровне.

Содержание его должно учитывать следующие показатели, сопряженные с важнейшими критериями уровня обеспечения и достижения продовольственной безопасности:

- уровень удовлетворения биологических и физиологических потребностей граждан в основных продуктах питания относительно научно обоснованных медицинских норм прожиточного минимума и рациональных норм питания, дифференцированных по регионам страны с учетом природных, экономических, демографических и иных территориальных особенностей;

- степень энергетической ценности питания, с учетом специфики потребления в регионе;

- уровень экономической и физической доступности продуктов питания;

- степень продовольственной независимости;

- продовольственный резерв с учетом переходящих сезонных запасов.

Уровень обеспечения физиологических и биологических потребностей населения нужно оценивать с использованием научно аргументированных показаний и выводов медицинских исследований по нормам питания достаточного прожиточного минимума. С учетом демографических, природных, национальных, экономических, социальных и других обстоятельств решения проблем продовольственной безопасности регионов возникает необходимость их классификации.

По мнению Н.И. Уткина и Б.Р. Асадова, «продовольственное благополучие человечества – одно из важнейших показателей жизнеобеспечения, на качественное изменение которого заметное влияние оказывают политические, экономические, социальные, экологические и другие условия развития современных обществ» [1].

Наиболее точное определение факторов, сказывающихся на специфике потребления населением продуктов питания (социальной и демографической структуры населения, природно-климатических условий, национальных особенностей, местных традиций потребления и др.) дается в Методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных групп населения в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации [2].

Для удовлетворения федеральных потребностей и потребностей субъектов Российской Федерации в продовольствии осуществляется закупка и поставка продовольствия и аграрного сырья. В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [3] устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку продовольствия:

- для федеральных нужд;

- для региональных нужд.

Федеральный продовольственный резерв создается с целью удовлетворения нужд в продуктах питания Северных районов страны, экологически загрязненных районов, обороны, безопасности, спецпотребителей, Москвы, Санкт-Петербурга и резерва Правительства [3].

Региональный продовольственный резерв создается для обеспечения нужд субъектов России в продовольствии. Перечень и объем закупок и поставок продовольствия данный закон не определяет. Если взять региональные фонды, то они формируются ответственным органом региональной власти и комплектуются на основании контрактов с поставщиками и товаропроизводителями всех форм собственности как на соответственной территории субъекта Российской Федерации, так и за ее пределами. При отсутствии или недостатке

продовольствия на территории Российской Федерации закон предопределяет формирование федерального фонда за ее пределами.

С целью стимулирования поставок и закупок сельскохозяйственной продукции и сырья для нужд государства, поставщикам и товаропроизводителям предоставляются:

- налоговые льготы;
- субсидии;
- дотации;
- льготные кредиты и т.д.

В своем исследовании Муратов Н.В. отмечает, что «в США 45–48 % – зерна и 73–77 % – молока, в зависимости от конъюнктуры на рынке, у производителей выкупает государство [4]».

Обеспечение продовольственной безопасности является общей для России и всех ее регионов задачей. Отсюда правовая база для ее решения обязательна и одинакова повсеместно, хотя ее реализация на региональном уровне имеет специфические особенности, которые связаны, прежде всего, с исторически сложившимся делением регионов России (производящие и потребляющие). Но поскольку в законодательстве классификации таких особенностей не дается, возьмем на себя смелость раскрыть содержание некоторых из них. К первым относятся регионы Центрально-Черноземного, Северо-Кавказского, Поволжского, часть регионов Центрального, Уральского, Западно-Сибирского районов. В них сочетаются такие решающие факторы, как благоприятные климатические условия для успешного земледелия, где, за исключением Северо-Кавказского региона, максимальная обеспеченность сельскохозяйственной землей. Ко второй группе относятся районы Дальневосточного, Северо-Западного, Северного и Восточно-Сибирского направлений, где обеспеченность сельскохозяйственной землей минимальная.

К числу регионов с повышенной потребностью в продовольствии при минимальной обеспеченности собственными ресурсами относятся Московская, Ленинградская и Свердловская области.

Различия условий продовольственного обеспечения населения регионов определяются также уровнем их доходов, ценами на местных продовольственных рынках, продуктивностью личного подсобного хозяйства сельских жителей и садово-огороднических участков горожан.

За последние годы на самых разных уровнях проведено немало научно-практических конференций, «круглых столов», парламентских слушаний, научных советов и совещаний по самым актуальным проблемам Севера России. Главный пункт выработанных ими рекомендаций сводится к тому, что федеральным органам государственной власти совместно с руководителями северных регионов и учеными необходимо выработать и утвердить на уровне федерального нормативного правового акта основы государственной политики в области продовольствия на Севере страны.

Нормативные правовые акты, принятые с 1994 г. и по сей день, не отражают реального положения дел в продовольственной сфере, ориентированы на применение их в благоприятных условиях – без чрезвычайных ситуаций, без нищих и больных, без признания фундаментального права каждого на свободу от голода.

По мнению С.В. Стеценко, «правовые акты, принятые в России, не способствуют продовольственной безопасности страны, не отражают конкретные интересы производителя и потребителя. Основным направлением государственной политики в данной сфере должно быть сокращение импорта продуктов традиционно производимых отечественными производителями» [5].

По мнению А.В. Малхасяна, «действующее законодательство в сфере продовольственной безопасности не конкретизировано, носит декларативный характер» [6].

Исключительно важное значение в области решения задач по обеспечению продовольственной безопасности имеют федеральные законы:

- от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «Земельный Кодекс Российской Федерации» [7];
- от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности» [8];
- от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» [9];
- от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [10];
- от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [11];
- от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [12];
- от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» [13];
- от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [14];
- от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [15];
- от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [16].

В распоряжении сельскохозяйственных предприятий в настоящее время находится около 80 % сельскохозяйственных угодий, большая часть которых (более 70 %) приватизирована в форме земельных паев или долей.

По мнению Л.М. Батталовой, «земельное законодательство постепенно становится громоздким, негативно воздействует на оборот земли. Наличие большого количества правовых актов, регулирующих земельные отношения, не способствует разрешению вопросов связанных с частноправовым характером» [17].

Недостаточная правовая определенность в вопросе об обороте земель сельскохозяйственного назначения способствовала сокращению наиболее ценных пахотных земель.

По мнению М.Л. Земляковой, «в Земельном кодексе имеются неточные формулировки, обусловленные отсутствием четкого понятия в сфере управления, охраны и использования земель» [18].

По мнению Е.В. Пантина, «существующий интерес общества к землям сельскохозяйственного назначения по использованию их в производстве сельскохозяйственного сырья и продовольствия не всегда совпадает с интересами собственника земли» [19]. Невостребованные земли были частично переведены в земли запаса, частично превратились в залежи. Значительная площадь пашни была выведена из сельскохозяйственного оборота.

По мнению Т.В. Волкова, «земля должна быть включена в оборот с условием эффективного, рационального использования по целевому назначению» [20].

Важнейшим направлением деятельности федеральных и региональных органов власти является разработка законодательной базы, обеспечивающей продовольственную безопасность в юридическом плане. Совершенно очевидно, что здесь обозначаются две взаимосвязанных составляющих: федеральные законы и законы субъектов Федерации.

По мнению О.В. Глебы, «принятые в современной России правовые акты в аграрной сфере, направлены на скорейшее решение важнейших проблем отрасли, они позитивно сказались на сельхозтоваропроизводителях. Одновременно многие проблемные вопросы агропромышленного комплекса остались неурегулированными» [21].

Федеральные законы на основе конституционных норм должны:

- активизировать процесс рыночных преобразований в Административно-правовом кодексе Российской Федерации (АПК РФ), сделать его необратимым;
- обеспечить политические, социальные и экономические условия для искоренения бедности и достижения продовольственной безопасности всех и каждого.

На федеральном уровне разрабатываются рамочные, основополагающие законы, в регионах на основе этих рамочных нормативных актов принимаются законы, учитывающие

специфические местные условия, в том числе национальные традиции и обычаи. Все это создаст устойчивую законодательную базу, гарантирующую продовольственную безопасность во всей иерархической системе – государство, субъект федерации (регион), семья (домашнее хозяйство), индивид.

Полномасштабная реализация задач, вытекающих из Земельного кодекса, позволяет придать упорядоченный и системный характер институциональным преобразованиям в АПК РФ.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [8] определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, осуществляет прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, организации научной деятельности в области обеспечения безопасности и правовое регулирование в области обеспечения безопасности [8].

Федеральные законы от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ [22] и от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ [15] заложили правовые основы для оказания государственной социальной помощи малоимущим гражданам, в том числе и в продовольственной сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» потребительские корзины, разрабатываемые в субъектах Российской Федерации, в установленном порядке проходят экспертизу, совместно с федеральными органами исполнительной власти [22].

В решении задачи расширения и укрепления материальной и финансовой базы агропромышленного комплекса большую роль играют федеральные законы от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ [3], от 29 декабря 2006 г. № 264 [23], от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ [13], от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ [14] и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [16].

Важная задача государства в регулировании продовольственного рынка – его защита от внешней экспансии. Одна из существенных целей государства – упорядочение системы государственного кредитования и бюджетного финансирования аграрной сферы.

По мнению А.В. Чичкина, «положительного результата в агропромышленном комплексе возможно достичь только при законодательном закреплении материальной поддержки и реального финансирования социальной сферы, тем самым обеспечив развитие инфраструктуры села» [24].

Нерешенной проблемой, тормозящей развитие аграрной реформы, остается рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей и связанное с этим отсутствие средств для технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства. Практически не используются механизмы страхования. Долги достигли уровня, при котором сельскохозяйственные предприятия не в состоянии обеспечить эффективное производство.

По мнению С.С. Акманова, «субъекты агробизнеса подвержены рискам природного и биологического характера, которые препятствуют получению запланированных доходов. Страхование указанных рисков сократит убытки сельхозтоваропроизводителей» [25].

Необходима программа финансового оздоровления организаций и предприятий агропромышленного комплекса. В рамках этой программы в первую очередь должны быть выполнены намеченные Правительством Российской Федерации меры по реструктуризации долгов сельскохозяйственных производителей. Обеспечено не только краткосрочное, но также и долгосрочное льготное кредитование предприятий и организаций агропромышленного комплекса, разработаны и осуществлены организационные и правовые гарантии для более широкого привлечения в сельское хозяйство и пищевую промышленность иностранного капитала. Приняты ограничительные меры на импорт продовольствия, с учетом требований Всемирной торговой организации, разработаны

поощрительные меры для экспорта российской сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Также необходимо использовать преимущества геополитического положения России для расширения продовольственного экспорта в страны СНГ и Ближнего Востока.

По мнению И.В. Антоновой, «доступ на мировой продовольственный рынок развивающихся стран во многом будет зависеть от требований стран, импортирующих продовольствие. Экспортерам необходимо завоевать доверие импортеров, поставляя качественные продукты питания, соответствующие требованиям безопасности» [26].

В своем историческом развитии Россия постоянно была аграрной страной с наличием полноценного сельскохозяйственного потенциала, в силу обеспеченности землей и наличия богатейших природных ресурсов. Тем не менее аграрная сфера недофинансировалась и соответственно уступала в росте другим секторам народного хозяйства.

По мнению С.Ю. Глазьева, «за предыдущий период времени (100 лет) в 270 раз выросла промышленность, в 70 раз строительство, в 1,36 раз аграрная сфера» [27].

Имея огромные земельные ресурсы – 10 % сельскохозяйственных продуктивных угодий в мире, что позволяет выращивать достаточное количество необходимых видов продовольствия, аграрного сырья и другой продукции, Россия производит около – 2 % сельскохозяйственной продукции в мировом масштабе [28], поэтому сельское хозяйство было включено в приоритетные национальные проекты.

По мнению Т.В. Волкова, «правовое регулирование земельных ресурсов должно способствовать их сохранению, государство регулирует земельные отношения независимо от вида собственности земли» [20].

Реальная повседневная практика показывает, что правовые основы, наработанные к настоящему времени, далеко не всегда демонстрируют свою прочность и напрямую не защищают жизненно важные интересы личности и общества в сфере продовольственного обеспечения. Причиной тому является неполнота охвата действующим законодательством всех тех особенностей, с которыми сталкиваются производители и потребители продовольственной продукции. Создаются юридические нормы (правила), которые не исполняются путем размывания в подзаконных актах. Практический аспект правового регулирования проблем продовольственной безопасности России остается самым сложным. Практическая реализуемость, реальное влияние на сознание, деятельность людей, на их взаимоотношения, способность норм защитить жизненно важные интересы и нейтрализовать угрозы этим интересам отсутствуют. А значит отсутствует и сам факт законодательного регулирования. На основе анализа насыщенности продовольственного рынка Правительству России необходимо прогнозировать сценарии развития ситуации в области продовольственной безопасности. Разрабатывать и реализовывать необходимые правовые акты, которые явились бы важным аргументом в пользу скорейшего улучшения качества государственного управления и сбалансированности питания населения.

Литература

1. Уткин Н.И., Асадов Б.Р. Международное правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности человечества как гуманитарный императив современности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 4 (37). С. 56.

2. Безопасность России. Продовольственная безопасность. Раздел второй. М.: МГФ «Знание», 2001. С. 258.

3. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федер. закон от 2 дек. 1994 г. № 53-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.

4. Муратов Н.В. Обеспечение продовольственной безопасности России в условиях негативного внешнеэкономического воздействия: дис. ... канд. экон. наук. М., 2016. С. 145.

5. Стеценко С.В. Становление и развитие таможенного законодательства и его роль в государственно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности России в XIX–XX вв. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 12.
6. Малхасян А.В. Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 20.
7. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
8. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1. (ч. 1). Ст. 44.
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.
11. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.
12. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
13. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4870.
14. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.
15. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.
16. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. (ч. 1). Ст. 3378.
17. Батталлова Л.М. Гражданско-правовое регулирование земельно-имущественных отношений в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 12.
18. Землякова М.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 28.
19. Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 14.
20. Волкова Т.В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации: На примере Саратовской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 19–22.
21. Глеба О.В. Правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20.
22. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федер. закон от 24 окт. 1997 г. № 134-ФЗ (в ред. от 3 дек. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43. Ст. 4904.
23. О развитии сельского хозяйства: Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
24. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. С. 12.
25. Акманов С.С. Правовые проблемы агрострахования и возмещения части затрат сельхозтоваропроизводителей по страхованию урожая сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений // Право и государство: теория и практика. 2010. № 9 (69). С. 83.
26. Антонова И.В. Современные международно-правовые проблемы деятельности ФАО: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 20.
27. О продовольственной безопасности России: Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева 2014 г. URL: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1725/> (дата обращения: 04.04.2017).
28. Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота / под. ред. Г.А. Романенко. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. С. 4.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКОВ МЧС РОССИИ, УЧАСТВУЮЩИХ В ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;

Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук;

Е.В. Чернова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены элементы гражданско-правового статуса сотрудников МЧС России при ликвидации чрезвычайных ситуаций. Рассмотрены основные виды выплат в целях возмещения вреда сотрудникам МЧС России. Рассмотрены условия возмещения вреда, причиненного сотрудникам МЧС России при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, сотрудник МЧС России, гражданско-правовой статус, страхование, пособие, возмещение вреда

SOME ISSUES OF CIVIL STATUS OF STAFF MEMBERS THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION CONTRIBUTING TO THE ELIMINATION OF EMERGENCY

A.V. Menshikov; Yu.A. Savvinova; E.V. Chernova.

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

The article considers elements of civil status of staff members The Ministry of Emergency situations of the Russian Federation in the liquidation to the elimination of emergency. Considered the main payments in order to offset injury for staff members of EMERCOM of Russia. Considered environment reparation for staff members of EMERCOM of Russia.

Keywords: emergency situations, staff members EMERCOM, civil status, insurance, allowance, redress

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Российская Федерация является социальным государством, действует в интересах своих граждан и законодательно предоставляет гражданам право на свободное развитие и достойную жизнь. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Возложенные на сотрудников МЧС России обязанности, подразумевают, что их выполнение постоянно связано с риском для жизни и здоровья. Для того чтобы на уровне государства гарантировать оказание социальной помощи данной категории граждан, разработан ряд мероприятий, позволяющих законным способом оформить и выплатить материальную компенсацию сотруднику, если причинен физический ущерб его здоровью, а в случае причинения вреда жизни – членам семьи сотрудника. Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью сотрудников силовых структур, связанного с исполнением ими служебных обязанностей – первоочередная обязанность государства. В связи с этим вопрос гражданско-правового статуса сотрудников МЧС России, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций, не теряет своей актуальности [1].

Специфика правового статуса сотрудника МЧС России определяется следующими элементами:

1. Обязанностями, которые связаны с необходимостью выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе и связанных с риском для жизни.
2. Правами и свободами, гарантируемыми государством.
3. Ограничениями прав, связанными с прохождением службы.

4. Предоставлением определенных льгот и гарантий.

В соответствии с Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к основным гарантиям социальной защиты сотрудника федеральной противопожарной службы (ФПС) относятся [2]:

1. Оплата труда сотрудника ФПС.
2. Жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника ФПС и членов его семьи.
3. Страховые гарантии сотруднику ФПС и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей.
4. Гарантии в связи с увольнением со службы в ФПС.
5. Вещевое и продовольственное обеспечение;
6. Пенсионное обеспечение сотрудников ФПС и членов их семей.

За выполнение задач, непосредственно связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время, выплачивается надбавка к должностному окладу в размере до 100 % должностного оклада [3].

Указанная надбавка в определенных размерах выплачивается:

1. Сотрудникам, замещающим штатные должности, за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время.

2. Сотрудникам за выполнение водолазных работ в зависимости от глубины погружения, времени погружения и характера выполняемых задач.

3. Сотрудникам за службу, связанную с использованием источников ионизирующих излучений.

4. Сотрудникам, замещающим штатные должности, исполнение должностных обязанностей по которым связано с профилактикой и тушением пожаров на объектах по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации, хранению и утилизации ядерного оружия, обращению с ядерным топливом и радиоактивными отходами, на ядерных энергетических установках военного назначения, атомных станциях.

5. Сотрудникам, замещающим штатные должности, исполнение обязанностей по которым связано с участием в тушении пожаров.

6. Сотрудникам, замещающим штатные должности, исполнение обязанностей по которым связано с выполнением взрывотехнических работ, обнаружением, идентификацией, изъятием, обезвреживанием, уничтожением взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов), применением взрывчатых материалов и средств взрывания, взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов) и входящим в состав групп разминирования, за дни, в которые они выполняли указанные работы и др.

В случаях, когда военнослужащим, сотрудникам, служащим и работникам МЧС России не представляется возможным приготовление горячей пищи вне пунктов постоянной дислокации или в пути следования продолжительностью одни сутки и более, им предоставляется индивидуальный паек по норме № 3 [4]. Также военнослужащие, сотрудники, служащие и работники МЧС России могут обеспечиваться другими формами продовольственного обеспечения.

При ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) сотрудникам МЧС России дополнительно могут предоставляться [5]:

1. При ведении работ в зоне ЧС: подшлемник полушерстяной, перчатки комбинированные, мешок спальный с вкладышами, коврик теплоизоляционный, очки защитные, наколенники, рюкзак рейдовый, жилет разгрузочный.

2. При ведении работ в зоне ЧС в условиях пониженных температур: шапка полушерстяная, костюм зимний (комбинезон зимний), белье зимнее.

3. При ведении работ в зоне ЧС в климате с высокой температурой: кепи летнее облегченное, костюм (куртка, брюки, шорты) летний облегченный, комбинезон летний облегченный, футболка облегченная, туфли облегченные и т.д.

Сотруднику, проходившему службу в условиях чрезвычайного положения, ликвидации пожаров, последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, других ЧС и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток. Медико-психологическая реабилитация сотрудника проводится бесплатно. Перечень показаний к медико-психологической реабилитации и соответствующая им продолжительность медико-психологической реабилитации, перечень категорий сотрудников, подлежащих при наличии указанных показаний медико-психологической реабилитации, порядок и места проведения медико-психологической реабилитации определяются Правительством Российской Федерации [6].

Вред, причиненный сотруднику МЧС России при исполнении им служебных обязанностей, возмещается в двух формах:

1. Посредством осуществления страховых выплат по обязательному государственному страхованию.

2. Посредством выплаты пособий и компенсаций.

В целях защиты имущественных интересов спасателей, минимизации последствий ЧС законодатель установил страховые гарантии спасателей как одного из основных субъектов системы предупреждения и ликвидации ЧС [7].

Жизнь и здоровье сотрудника подлежат обязательному государственному страхованию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год.

Вред, причиненный имуществу, принадлежащему сотруднику или его близким родственникам, в связи с выполнением служебных обязанностей, возмещается в полном объеме за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета с последующим взысканием в судебном порядке выплаченной суммы возмещения с виновных лиц [8].

Выплаты пособий и компенсаций сотрудникам МЧС России носят характер обязательств государства по социальному обеспечению. Дополнительные страховые гарантии предоставляются сотрудникам МЧС России в связи с тем, что их профессиональная деятельность теснейшим образом связана с рисками ЧС, способных причинить вред их жизни и здоровью. Страхование является тем эффективным механизмом, который способен быстро и адекватно компенсировать причиненный вред.

Таким образом, при выполнении сотрудниками МЧС России служебных обязанностей в условиях ЧС они имеют право на определенные гарантии по оплате труда, жилищному, медицинскому и санаторно-курортному обеспечению, страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда, гарантии в связи с увольнением со службы в федеральной противопожарной службе, вещевое и продовольственное обеспечение, пенсионное обеспечение сотрудников федеральной противопожарной службы и членов их семей.

Литература

1. Меньшиков А.В., Ткачев П.А., Романова Н.А. Актуальные вопросы судебной практики по делам о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью сотрудников МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2018. № 4 (41). С. 15–20.

2. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

3. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Приказ МЧС России от 21 марта 2013 г. № 195 // Рос. газ. 2013. 7 мая. Федер./ выпуск № 96.

4. Об утверждении категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в МЧС России, сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, федеральных государственных гражданских служащих и работников МЧС России, имеющих право на продовольственное обеспечение в период несения дежурства, участия в полевых учениях, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ, нахождения в служебных командировках на территориях иностранных государств для ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, норм и порядка их продовольственного обеспечения: Приказ МЧС России от 29 апр. 2013 г. № 290 // Рос. газ. 2013 5 июня. Федер./ выпуск № 119.

5. О вещевом обеспечении в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2017 г. № 928 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 33. Ст. 5190.

6. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7608.

7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Рос. газ. 1994. 24 дек. Федер. выпуск № 250.

8. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7608.

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

**В.А. Винокуров, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации;**

В.А. Буслаев.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются проблемы, связанные с ограничением и защитой прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения. Данные вопросы рассматриваются через призму обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Осуществлен анализ норм, содержащихся в статьях 55 и 56 Конституции Российской Федерации, высказывается мнение о необходимости контроля со стороны общества за действиями главы государства при введении им ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения.*

* Настоящая статья подготовлена на основе дипломной работы студента пятого курса Института безопасности жизнедеятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России В.А. Буслаева (научный руководитель дипломного проекта – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук В.А. Винокуров).

На основе проведенного анализа авторы статьи сформулировали конкретные предложения по внесению изменений в действующее российское законодательство.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод, защита прав и свобод человека и гражданина, режим чрезвычайного положения, обязанность государства, Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации

ON ADDITIONAL GUARANTEES OF PROTECTION THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN A STATE OF EMERGENCY

V.A. Vinokurov; V.A. Byslaev.

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

The article deals with the problems associated with the restriction and protection of human and civil rights and freedoms in an emergency situation. These issues are considered through the prism of the state's obligation to recognize, respect and protect the rights and freedoms of people and citizens. The analysis of the norms contained in articles 55 and 56 of the Constitution of the Russian Federation is carried out, the opinion is expressed about the need for public control over the actions of the head of state in the event of restrictions of rights and freedoms in a state of emergency.

Based on the analysis, the authors of the article formulated specific proposals for amendments to the current Russian legislation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the rights and freedoms of man and citizen, limitation of rights and freedoms, protection of the rights and freedoms of man and citizen, state of emergency, the duty of the state, the President of the Russian Federation, the Security Council of the Russian Federation

Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина возникли с появлением этих прав и свобод, вернее с осознанием их существования, поскольку некоторые из них, в частности личные, не зависят от чьей-либо воли и появляются с рождением человека. Толчком к изучению указанной проблемы послужило, в первую очередь, выявление и фиксация прав и свобод человека и гражданина в международных актах¹, а также возможность их ограничений, которая обосновывалась благородными целями, в числе которых: интересы национальной безопасности; охрана здоровья и нравственности; признание и уважение прав и свобод других лиц и др.

Нормы международного права, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, в той или иной степени использованы в национальных законодательных актах.

Так, в принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации² содержится глава 2 «Права и свободы человека и гражданина», в статьях которой закреплены основные права и свободы человека и гражданина в современной России. Как известно, в статьях 1 и 2 Основного Закона государства наша страна определена как демократическое правовое государство, где человек, его права

¹ См., например: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163; Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (приняты 16 декабря 1966 года на заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398. Далее Конституция Российской Федерации для удобства восприятия текста может именоваться Конституция России, Российская Конституция, Основной Закон государства или Основной Закон страны.

и свободы являются высшей ценностью. Одновременно в статье 2 Российской Конституции установлена, на взгляд авторов, одна из самых главных обязанностей государства – обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Нельзя не отметить, что на эту основополагающую обязанность государства неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дела в различных сферах деятельности государства³.

Исследователи проблем, связанных с главной обязанностью государства, отмечают, что «Вопрос об обязанностях государства в целом и отдельных органов государственной власти, должностных лиц – это один из ключевых вопросов конституционного права. Это обосновывается ролью государства как системообразующего стержня современного общества»⁴, а также поясняют, что «Под конституционной обязанностью Российского государства следует понимать закрепленное в Конституции Российской Федерации должное, особо социально значимое, объективно обусловленное поведение государства (его органов и должностных лиц), направленное на обеспечение общего блага всех и каждого. Конституционная обязанность государства – это своего рода высший долг государства перед обществом и гражданами»⁵.

Как видно, конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и, что особенно важно, защищать права и свободы человека и гражданина довольно важный и сложный институт современного конституционного права, который направлен на то, чтобы соблюдался баланс интересов государства и общества, государства и личности, личности и общества.

Для того чтобы интересы государства, общества и личности существовали слаженно, в правовом равновесии⁶, то есть не нарушали не свои права, в Основном Законе государства были включены две статьи, позволяющие ограничивать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Первая из них – статья 55, часть 3 которой предусматривает, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Отдельные авторы, в частности, И.Д. Ягофарова, полагают, что в данном случае имеется «конституционное противоречие», поскольку Конституция Российской Федерации, с одной стороны, провозглашает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью,

³ См., например, пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2003 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец; пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2019 года № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 2.6¹ и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 18. Ст. 1748; 2019. № 4. Ст. 360.

⁴ Худяков А.В. Генезис конституционных обязанностей государства в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 10. С. 26.

⁵ Снежко О.А. Защита прав граждан – основная обязанность Российского государства // Право и политика. 2005. № 10. С. 69.

⁶ Понятие «правое равновесие» используется в работах ряда авторов. См., например: Варданыц Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2007. Том X. № 3. С. 81.

а с другой стороны, закрепляет возможность их ограничения⁷. На взгляд авторов указанное противоречие надумано. Подтверждением данному тезису является следующее:

1) нормы международного права, которые являются частью российской правовой системы в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, предусматривающие, в частности, что «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»⁸;

2) правило, изложенное в части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, по которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц;

3) не допустить, чтобы осуществление человеком своих прав и свобод в какой-то момент переросло во вседозволенность, к чему, к сожалению, еще стремится малообразованная и морально слабо подготовленная к проживанию в цивилизованном обществе часть населения.

Таким образом, возможность федеральным законом устанавливать ограничения прав и свобод человека и гражданина при возникновении определенных Конституцией Российской Федерации условий, оправдана и способствует соблюдению сбалансированности интересов государства, общества и личности.

Вторая статья Конституции России, позволяющая ограничивать права и свободы человека и гражданина, это статья 56, предусматривающая возможность введения в стране в целом или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения, в период действия которого «могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». В статье установлено, что вопросы, связанные с чрезвычайным положением, должны решаться федеральным конституционным законом.

В 2001 году был принят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»⁹, в котором в соответствии с требованиями Основного Закона государства определены обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, а также права и свободы, которые могут ограничиваться при введении этого правового режима.

В указанном Федеральном конституционном законе зафиксировано право Президента Российской Федерации на введение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения, для чего издается соответствующий указ. Однако несмотря на это исключительное право, данный акт главы государства должен быть после его обнародования направлен *на утверждение* (выделено авторами) в Совет Федерации, который, в свою очередь, в течение установленного срока (72 часа с момента обнародования) должен рассмотреть указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения и либо утвердить этот указ, либо отказать в утверждении данного акта.

⁷ Ягофарова И.Д. Императивный характер положений ст. 55 Конституции РФ при установлении ограничений прав и свобод человека и гражданина в РФ // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1 (50). С. 66.

К сожалению, авторы вынуждены указать наименование статьи И.Д. Ягофаровой с не предусмотренной законодательством аббревиатурой «РФ» (по всей видимости, обозначающей нашу страну – Российскую Федерацию), то есть так, как опубликовано в журнале. Интересно заметить, что в названии статьи на английском языке название нашего государства дано верно, без использования сокращений.

⁸ См.: пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения является одной из функций Совета Безопасности Российской Федерации¹⁰.

Это означает, что глава государства не обладает абсолютным правом на введение чрезвычайного положения как во всей стране, так и в отдельных местностях России¹¹. В данном случае своеобразными контролерами действий Президента Российской Федерации являются Совет Безопасности Российской Федерации, рекомендуя ввести или не вводить режим чрезвычайного положения, и Совет Федерации, соглашаясь или не соглашаясь с введением чрезвычайного положения, без каких-либо промежуточных решений и возможностей дальнейшего контроля в случаях, если такой режим будет введен.

Как отмечают исследователи, «ограничение правового статуса граждан, проживающих или находящихся в зоне действия режима чрезвычайного положения, является правомерным, непосредственно следует из правовой природы этого института и, в конечном итоге, служит целям защиты основных прав и свобод граждан»¹².

Одновременно следует согласиться с мнением С.А. Семейкина, который указывает на правовой пробел, отмечая отсутствие конституционной гарантии на случай, когда для объявления чрезвычайного положения есть все условия, а глава государства, пользуясь единоличным правом, его не вводит и не несет никакой при этом ответственности¹³. Действительно, целесообразно ли допускать наличие права единоличного решения о введении режима чрезвычайного положения на территории государства? На взгляд авторов подобным правом должен обладать еще какой-либо орган или должностное лицо для того, чтобы существующая система не давала сбоев. В условиях возникновения обстоятельств, позволяющих ввести правовой режим чрезвычайного положения (возможно, за исключением чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера), предлагается наделить конституционно-совещательный орган – Совет Безопасности Российской Федерации правом не только вносить предложения главе государства, но и самостоятельно принимать решения о введении чрезвычайного положения в случае, если обстоятельства для введения чрезвычайного положения возникли, а Президент Российской Федерации по каким-либо причинам такой режим не ввел, хотя имел для этого все основания. Решение Совета Безопасности Российской Федерации в этом случае должно проходить ту же процедуру утверждения в Совете Федерации, что и указ Президента Российской Федерации.

Одновременно предлагается организовать специальный орган, который контролировал бы действия Президента Российской Федерации в условиях введения режима чрезвычайного положения с целью определения адекватности и соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые в указе (решении) при введении этого режима. Такой орган, например, с наименованием «Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения», может формироваться избранием (например, Общественной палатой Российской Федерации) и должен иметь реальную возможность влияния на государственные органы и должностных лиц. Данный Комитет должен начинать

¹⁰ См.: подпункт «в» пункта 4 части 1 статьи 14 Федерального закона «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

¹¹ Для оперативного решения вопросов борьбы с терроризмом, акты которого являются обстоятельствами, позволяющими ввести чрезвычайное положение, был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму», предусматривающий, в том числе возможность введения правового режима контртеррористической операции с определением в условиях этого режима временных ограничений прав и свобод человека и гражданина // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

¹² Лозбинева В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации: теоретические и организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (специальность 12.00.13). М.: Акад. управления МВД России, 2000. С. 10–11.

¹³ Семейкин С.А. Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // Чрезвычайное законодательство и борьбы с терроризмом: сборник научных статей. М.: Акад. управления МВД России, 2003. С. 48–49.

работу одновременно с указом Президента Российской Федерации (или решением Совета Безопасности Российской Федерации), которым вводится чрезвычайное положение. Предполагается, что существовать данный орган будет только в период введения чрезвычайного положения, то есть он должен будет прекратить свою деятельность одновременно с прекращением действия режима чрезвычайного положения. Наличие такого общественного органа позволит не вводить те меры и ограничения, которые никак не будут влиять на решение вопросов, связанных с ликвидацией условий, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Таким образом, для исключения выявленных противоречий и законодательного закрепления высказанных суждений предлагается внести следующие изменения в законодательные акты Российской Федерации:

1. Статью 4 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» следует дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. В случае не введения Президентом Российской Федерации чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, позволяющих ввести указанный режим и рекомендации Совета Безопасности Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации вправе ввести чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях своим решением с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Требования к решению Совета Безопасности Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, касающиеся его обнародования, утверждения, содержания, аналогичны требованиям, установленным настоящим Федеральным конституционным законом для указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения».

2. В Федеральном законе «О безопасности»:

а) часть 1 статьи 13 изложить в следующей редакции:

«1. Совет Безопасности является общегосударственным совещательным конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Совет Безопасности может самостоятельно принять решение о введении режима чрезвычайного положения на территории Российской Федерации путём проведения голосования. Решение о введении чрезвычайного положения принимается большинством не менее трех четвертей голосов от установленного числа членов Совета Безопасности»;

б) включить новую статью 13¹ в следующей редакции:

«Статья 13¹. Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения

1. Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения (далее – Комитет) является контролирующим общественным органом, формируемым Общественной палатой Российской Федерации.

2. Комитет формируется в течение двух дней с момента обнародования указа Президента Российской Федерации (решения Совета Безопасности Российской Федерации) о введении чрезвычайного положения.

Деятельность Комитета прекращается на следующий день после прекращения периода действия чрезвычайного положения.

3. Комитет состоит не менее чем из 7 членов, каждый из которых при принятии решений имеет один голос.

Решения Комитета принимаются большинством голосов.

4. Комитет в период действия чрезвычайного положения осуществляет контроль за деятельностью Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

5. Члены Комитета имеют право присутствовать на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, на которых обсуждаются вопросы, связанные с чрезвычайным положением».

3. Статью 20 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁴ дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Общественная палата в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» формирует на своем заседании Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения, который действует в период чрезвычайного положения. Информация об образовании Комитета по безопасности и его состав публикуются в средствах массовой информации».

Литература

1. Варданыц Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2007. Том 10. № 3. С. 65–82.

2. Лозбинев В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации: теоретические и организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. управления МВД России, 2000. 23 с.

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

4. Снежко О.А. Защита прав граждан – основная обязанность Российского государства // Право и политика. 2005. № 10. С. 65–76.

5. Худяков А.В. Генезис конституционных обязанностей государства в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 10. С. 25–28.

Ягофарова И.Д. Императивный характер положений ст. 55 Конституции Рос. Федерации при установлении ограничений прав и свобод человека и гражданина в Рос. Федерации // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2017. № 1 (50). С. 64–72.



¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ДОЗНАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ УНИЧТОЖЕНИИ ИЛИ ПОВРЕЖДЕНИИ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ (СТАТЬЯ 261 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Н.Ю. Борзунова;

А.Р. Саая.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Содержится уголовно-правовая характеристика ст. 261 Уголовного кодекса Российской Федерации, особенности методики проведения первоначального этапа предварительного расследования по данной категории дел, проблемные моменты при производстве дознания по данной категории дел, а так же пути решения данных проблемных вопросов.

Ключевые слова: уничтожение или повреждение лесных насаждений, ущерб, источник повышенной опасности, оповещение населения, предварительная проверка, следственные действия, борьба с пожарами, уголовная ответственность, административная ответственность

THE FEATURES OF THE INQUIRY IN CASES OF DESTRUCTION OR DAMAGE OF FOREST PLANTATIONS (ARTICLE 261 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION)

N.Yu. Borzunova; A.R. Saaya.

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

The article contains the criminal-legal characteristic of article 261 of the Criminal code of the Russian Federation, the features of the methodology of the initial stage of the preliminary investigation in this category of cases, the problematic aspects in the production of the inquiry in this category of cases, as well as ways to solve these problematic issues.

Keywords: destruction or damage of forest plantations, damage, source of increased danger, public notification, preliminary inspection, investigative actions, fire control, criminal liability, administrative responsibility

В сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации выработано большое количество правовых актов и целевых программ, определяющих основные направления государственной политики в данной области [1]. Однако несмотря на наличие предупредительных нормативных актов, наиболее эффективной мерой, позволяющей максимально воздействовать на правонарушителя, остаётся привлечение его к уголовной ответственности.

В Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ) преступлениям, посягающим на экологическую безопасность, посвящена отдельная гл. 26, включающая 18 составов, среди которых ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» [2].

Рассматривая динамику изменений, внесённых в ст. 261 УК РФ с момента ее принятия, можно отметить, что существенные трансформации статья претерпела в 2003 г., в связи с заменой МРОТ на рубли и расширением перечня санкций. В 2006 г. был введён в действие Лесной кодекс Российской Федерации (ЛК РФ), содержащий понятие «лесные насаждения», что обусловило необходимость приведения положений уголовного и лесного законодательства в соответствие. В 2009–2010 гг., когда около 200 тыс. га в 20 регионах России было охвачено пожарами, причём одной из основных причин этого явилось поведение людей [3], например, согласно сводному отчету о лесных пожарах на всех видах территорий, представляемому по форме 4-ИДСМ Федеральным агентством лесного хозяйства (Рослесхоз), за 2017 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 18 376 возгораний (аналогичный период предыдущего периода (АППГ) – 11 025), общей площадью, пройденной огнем (9,2 млн га), из них покрытой лесом 3,3 млн га (АППГ – 2,4 млн га).

На территории Центрального федерального округа за рассматриваемый период зарегистрировано 2 236 лесных пожаров общей площадью, пройденной огнем 235 992 га, из них покрытой лесом 43 103 га [4], назрела потребность ужесточения уголовной ответственности за данное преступление. Так, в ст. 261 УК РФ были включены две новые части и примечание о крупном ущербе. Последующая трансформация также была направлена на усиление ответственности путём внесения изменений в санкцию нормы. Внесённые изменения показывают реальность применения нормы на практике и её значимость в современном российском уголовном законодательстве.

Ко всему прочему, проведённый анализ позволил выявить следующее: в первоначальной версии статьи содержалось толкование «иным насаждениям», они рассматривались как насаждения, не входящие в лесной фонд. В действующей же редакции такого пояснения не дается. ЛК РФ установлено лишь понятие лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах). Следовательно, понятие иных насаждений антонимично понятию лесных насаждений по своей сути (деревьев, кустарников, лиан, произрастающих вне леса). В связи с этим авторы предлагают внести в ст. 261 УК РФ изменения, уточняющие понятие «иные насаждения».

Для выявления особенностей привлечения к уголовной ответственности за уничтожение или повреждение лесных насаждений проведём юридический анализ состава исследуемого преступления.

Родовым объектом преступления является общественная безопасность, видовым – охраняемые уголовным законом общественные отношения, связанные с рациональным использованием природных ресурсов, сохранением благоприятной окружающей среды и безопасностью населения, непосредственным – общественные отношения, обеспечивающие экологическую безопасность лесных и иных насаждений, дополнительным – жизнь и здоровье человека, а также отношения собственности.

Предметом преступления являются лесные и иные насаждения, то есть деревья, кустарники и лианы, произрастающие в лесах и вне лесов (например, насаждения в парках, аллеях). При этом не относятся к предмету преступлений деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, на приусадебных земельных участках, на участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, в лесопитомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, а также ветровальные, буреломные, сухостойные деревья.

Объективная сторона ч. 1 ст. 261 УК РФ состоит в уничтожении или повреждении лесных и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (постановление № 21) толкует неосторожное обращение с огнём или иными источниками повышенной опасности как «несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах, повлекшее возникновение пожара» [5], а постановление «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем» (постановление № 14) – как «ненадлежащее обращение с источниками воспламенения вблизи горючих материалов, эксплуатацию технических устройств с неустроенными дефектами» [6].

В данной ситуации видно, что единого определения источника повышенной опасности нет ни в законе, ни в юридической литературе, ни в актах толкования права. Безусловно, сформулировать данное понятие в настоящее время сложно, так как стремительное развитие науки и техники вызывает появления новых видов источников повышенной опасности, однако для приведения судебной практики в соответствие, авторы считают целесообразным определить и закрепить признаки данного явления. К их числу следует отнести: вредность (негативное свойство, вызывающее определённые ухудшения) и риск (возможность наступления негативных последствий независимо от их прогнозирования).

При определении ущерба учитывается степень уничтожения или повреждения лесных насаждений. При этом уничтожением считается приведение леса и иной растительности в такое состояние, при котором они навсегда утрачивают свою экологическую и хозяйственную ценность, а повреждением – частичное сгорание, деградация на определенных участках до степени прекращения роста.

Объективная сторона ч. 2 ст. 261 УК РФ состоит в деяниях, предусмотренных ч. 1, если они причинили крупный ущерб (когда стоимость уничтоженных или поврежденных лесных и иных насаждений превышает 50 тыс. руб.).

Объективная сторона ч. 3 ст. 261 УК РФ состоит в уничтожении или повреждении лесных и иных насаждений путём поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия.

В данном случае поджог – это умышленные действия, направленные на уничтожение или повреждение лесной и иной растительности с помощью открытого огня. Общеопасный способ – любой способ, который может привести к повреждению или уничтожению лесных насаждений. Загрязнение – насыщение лесных и иных насаждений загрязняющими материалами. Иное негативное воздействие – любое воздействие, способное уничтожить или повредить лесную и иную растительность (выбросы загрязняющих веществ в воздух, распыление дефолиантов и т.д.).

Объективная сторона ч. 4 ст. 261 УК РФ состоит в деяниях, предусмотренных ч. 3, если они причинили крупный ущерб.

Субъектом является вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту совершения преступления 16-летнего возраста (общий субъект).

Преступление, предусмотренное ч. 1 2 ст. 261 УК РФ может быть совершено только по неосторожности, а ч. 3 ст. 261 – как в форме прямого, так и в форме косвенного умысла.

Мотивы и цели в законе не указаны, следовательно, на квалификацию преступления они влияния не оказывают [7].

Преступление считается оконченным с момента уничтожения или повреждения лесных и иных насаждений (материальный состав).

Наука уголовного процессуального права выделяет шесть основных и две особенных стадии уголовного процесса. К основным стадиям относятся возбуждение уголовного дела, предварительное расследование, подготовка и назначение судебного заседания, судебное разбирательство, пересмотр приговоров, определений и постановлений суда (апелляционное и кассационное производство), исполнение приговора. К особенным – надзорное

производство, возобновление производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств [8].

Следует отметить, что особенности привлечения к уголовной ответственности по ст. 261 УК РФ проявляются, главным образом, на стадиях возбуждения дела и осуществления предварительного расследования, в связи с чем названные стадии подлежат детальному рассмотрению.

По общему правилу возбуждение уголовного дела состоит в процессуальной деятельности органов дознания, предварительного следствия по рассмотрению первичной информации о преступлениях. Процессуальная деятельность начинается с появления повода для возбуждения дела. Статья 140 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) [9] предусматривает строго определенный перечень поводов, наиболее распространенным из них является заявление о преступлении [10].

Заявление о совершении экологического преступления может быть подано в устной и письменной форме и должно содержать сведения о том, какие экологические правила были нарушены, какой объект природной среды пострадал, каким способом оказано воздействие на природный объект, в чём выражено проявление такого преступного воздействия, каково самочувствие людей, находившихся в зоне преступного воздействия, какие вредные последствия вызвало преступное воздействие, время, место обнаружения признаков преступления, предполагаемые источники и виновники преступления, кем является заявитель – очевидцем или потерпевшим; имеются ли свидетели. Наличие первичной информации позволяет грамотно спланировать дальнейшую деятельность.

После регистрации заявления проводится проверка по факту пожара, по результатам которой выносится решение о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче по подследственности [11].

Проверку по факту пожара проводит дознаватель органа государственного пожарного надзора (ГПН). При ее проведении должно быть выявлено время, место возникновения пожара, данные о его развитии и тушении, причина пожара, лица, виновные в его возникновении, обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности, величина материального ущерба, наличие погибших и пострадавших, наличие или отсутствие признаков состава преступления, наличие обстоятельств, исключающих производство по делу.

В ходе проверки по факту пожара проводится неотложное следственное действие – осмотр места происшествия с составлением протокола и схемы места пожара. При несвоевременном проведении осмотра могут быть утеряны какие-либо детали обстановки и не обнаружены вещественные доказательства. Многие дела об уничтожении или повреждении лесных насаждений прекращаются или приостанавливаются именно потому, что осмотр производился некачественно.

Основными задачами осмотра места происшествия лесного пожара являются: выявление обстановки происшествия, механизма образования пожара, фиксация обстановки места происшествия [12].

При проведении данного следственного действия целесообразно привлекать специалистов лесного хозяйства, которые могут помочь в определении границ осмотра, сориентироваться на местности, установить очаг загорания, а также вычислить размер ущерба. Степень повреждения или уничтожения насаждений должна быть зафиксирована в протоколе для дальнейшей юридической квалификации деяния [13].

При осмотре места пожара различают три стадии: общий осмотр, детальный и заключительный.

Общий осмотр (статическая стадия) производится для фиксации зоны и очага пожара. Для выявления очага загорания также используются данные метеостанций о направлении и силе ветра, которые сопоставляются на карте или плане с направлением движения фронта пожара.

Детальный осмотр места пожара (динамическая стадия) производится для установления признаков очага пожара, обнаружения следов и предметов, имеющих значение для дела. В зоне горения остается достаточно следов и вещественных доказательств. Нередко можно установить следы горючих, легковоспламеняющихся жидкостей, используемых при совершении поджогов. Обнаружение предметов и следов, свидетельствующих о попытке затушить огонь, позволяют не только воссоздать картину возникновения пожара, но и разыскать лиц, причастных к загоранию леса.

На заключительной стадии осмотра изымаются и упаковываются обнаруженные следы, предметы, завершается составление протокола осмотра места пожара и прилагаемых к нему планов и схем. Рассматриваются заявления и замечания от лиц, принимающих участие в осмотре. Заявления и замечания по содержанию протокола осмотра также заносятся в протокол осмотра места происшествия, после чего он подписывается участниками.

Также могут быть проведены следующие мероприятия: получение объяснений от очевидцев, пострадавших, виновных лиц, участников тушения и других, истребование и изучение необходимых справок, технической и служебной документации.

Стадия предварительного расследования

Предварительное расследование производится по месту совершения преступного деяния в форме предварительного следствия либо дознания. Если в ходе проверки по факту пожара установлено, что деяние относится к уголовным делам производство предварительного следствия по которым не обязательно, расследование осуществляется в форме дознания (в течение 30 суток со дня возбуждения уголовного дела с возможностью продления прокурором до 30 суток, а в случае производства судебной экспертизы – до 6 месяцев). Если же производство предварительного следствия по данному делу обязательно, то расследование осуществляется в форме предварительного следствия (в течение двух месяцев со дня возбуждения уголовного дела с возможностью продления до трех месяцев руководителем следственного органа, а при расследовании дел особой сложности – до 12 месяцев) [14].

Так, согласно п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, дознание производится по уголовным делам, предусмотренным ч. 1, 2. ст. 261 УК РФ, дознавателями органов ГПН, согласно п. 3. ч. 2. ст. 151 УПК РФ предварительное следствие по ч. 3, 4 ст. 261 УК РФ производится следователями органов внутренних дел Российской Федерации (ОВД).

Процесс расследования преступлений неразрывно связан с выдвижением и проверкой следственных версий, которые служат средством установления фактических данных.

Типичными версиями о причинах уничтожения или повреждения лесных насаждений являются: поджог, неосторожное обращение с огнём, самовозгорание материалов (торфа, сена и др.), действие природных факторов (сухая погода, гроза).

На первоначальном этапе расследования этой категории дел возможны следующие следственные ситуации:

1. Когда причина пожара неизвестна (происходит выяснение версий поджога, нарушения противопожарных правил, неосторожного обращения с огнем, возникновения пожара от природных явлений).

2. Когда причина пожара известна (происходит выдвижение частных версий о мотивах и целях поджога, личности преступника и др.) [15].

При расследовании преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, следует иметь в виду, что все преступления, связанные с пожарами – сложная и разнообразная категория уголовных дел. Следовательно, каких-либо конкретных рекомендаций по планированию быть не может. Обстоятельства каждого конкретного дела индивидуальны [16].

При установлении подозреваемого следователю (дознавателю) необходимо сразу же осмотреть его одежду, обувь, то есть произвести личный обыск. При этом следует обращать внимание на следы опадения, копоты и сажи. На теле подозреваемого в ходе

освидетельствования нередко обнаруживаются следы ожогов. Все это говорит о том, что подозреваемый мог находиться в зоне действия огня. Сведения о зажигательных принадлежностях (спички, зажигалка, а также сигареты, табак) в обязательном порядке заносятся в протокол.

При допросах подозреваемых и свидетелей необходимо иметь карту района или план места происшествия, на которые нанесены названия населенных пунктов, гор, рек, озер, ручьев. В этом случае допрашиваемый достаточно точно может указать маршруты своего движения и пункты остановок.

При расследовании дел об уничтожении или повреждении леса часто назначаются комиссионные (проводятся не менее чем двумя экспертами одной специальности) или комплексные (проводятся экспертами разных специальностей) экспертизы следующих видов: судебно-химическая, почвоведческая, экспертиза древесины, криминалистическая и др.

Стадия предварительного расследования заканчивается составлением обвинительного акта (дознанием) или обвинительного заключения (следователем), после чего материалы уголовного дела направляются в суд.

Следующие за предварительным расследованием стадии уголовного процесса протекают по общим основаниям, предусмотренным УПК РФ и особенностям, относительно рассматриваемой категории дел не имеют.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Заявление об экологическом преступлении является наиболее распространённым поводом к возбуждению дела. Зарегистрированное заявление подлежит проверке (проверка по факту пожара), осуществляемой дознавателем органа ГПН. Неотложным следственным действием, проводимым в ходе проверки до возбуждения уголовного дела, является осмотр места пожара (общий и детальный, заключительный) основными задачами которого выступают выявление и фиксация обстановки места происшествия, механизма образования пожара. По результатам проверки выносится решение о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела или о передаче его по подследственности.

В современных условиях увеличения риска возникновения стихийных бедствий, аварий и катастроф, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, а также их эффективное законодательное обеспечение является важнейшей задачей государства и общества. Борьба с пожарами, в том числе лесными, традиционно занимает в этом ряду одно из первых мест [17].

В ходе проверки по факту пожара выявились и проблемные вопросы, мешающие качественному проведению дознания по пожару, а именно:

- несвоевременное сообщение о произошедшем пожаре в органы дознания МЧС России;
- удаленность возникшего лесного пожара от подразделения и сложный ландшафт местности, не позволяющий добраться к месту пожара;
- отсутствие в некоторых регионах баз авиационной и наземной охраны лесов, технических средств фиксации происшествия для предоставления в органы дознания МЧС России фото-видео материалов;
- нежелание участвовать в проверке сообщения по факту пожара работников данных баз авиационной и наземной охраны лесов;
- низкая степень участия сотрудников ОВД в установлении лиц, причастных к возникновению пожара в близлежащих населенных пунктах (охотники, рыболовы, лица ведущие традиционный образ жизни);
- отсутствие в непосредственной близости специалистов и экспертов испытательной пожарной лаборатории МЧС России, которых возможно опросить для уточнения очага пожара и причин его возникновения.

Вышеуказанные проблемные вопросы затрудняют проведение дознания по пожару и установлению его причины.

При проверке сообщений о преступлениях, связанных с пожарами, производство ведомственного процессуального контроля следует акцентировать на следующем:

- повышение уровня профессиональной подготовки личного состава отдела в целях качественного проведения проверок по фактам пожаров, установлению виновных лиц и расследования уголовных дел [18];
- исполнение личным составом отдела требований уголовно-процессуального законодательства при осуществлении проверок сообщений о преступлениях и принятии по ним решений;
- качественное проведение осмотра места происшествия (пожара), работы по изъятию вещественных доказательств и применение специальных знаний при установлении обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела и подлежащих доказыванию;
- организация информационного взаимодействия с субъектами, компетентными в решении задач и проведении мероприятий, необходимых для качественного производства по фактам пожаров;
- недопущение искажения статистических данных по учёту пожаров и их последствий, своевременная корректировка данных, формируемых посредством уточнений и сверок;
- привлечение к административной ответственности лиц, допустивших нарушения обязательных требований пожарной безопасности, в случае установления данных фактов при производстве проверок сообщений о пожарах.

Литература

1. Анализ эффективности использования бюджетных средств, направляемых на создание, совершенствование и функционирование Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в 2011 г. и истекшем периоде 2012 г.: Отчет Счетной палаты Рос. Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия // Аналит. вестник Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. 2013. № 20 (504). С. 68.
2. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 17 апр. 2017 г.) // Рос. газ. 1996. № 113.
3. Паршин В.Н., Борзунова Н.Ю. Обеспечение безопасности от пожаров лесных массивов на примере Иркутской области // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2015. № 3 (28). С. 45–49.
4. Официальный сайт Федер. агентства лесного хозяйства. URL: <http://rosleshoz.gov.msk-i.ru> (дата обращения: 11.03.2019).
5. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 18 окт. 2012 г. № 21 (в ред. от 26 мая 2015 г.) // Рос. газ. 2012. № 251.
6. О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2002 г. № 14 (в ред. от 18 окт. 2012 г.) // Рос. газ. 2002. № 108.
7. Симонов А.Г. Уголовно-правовая характеристика субъективной стороны уничтожения или повреждения лесных и иных насаждений // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 30. С. 99.
8. Воскобитова Л.А. Уголовный процесс: учеб. для бакалавров. М: Изд-во «Проспект», 2016. 432 с.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Рос. Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 17 апр. 2017 г.) // Рос. газ. 2001. № 249.
10. Стаценко В.Г., Самойлова Ю.Б., Согоян В.Л. Практикум по уголовному процессу (процессуальная деятельность на стадии возбуждения уголовного дела). М.: Изд-во «Кредо», 2014. С. 65.

11. Рохлин В.И., Борзунова Н.Ю. Порядок возбуждения уголовного дела и производства дознания по делам, связанным с уничтожением или повреждением чужого имущества по неосторожности // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации.* 2013. № 3 (20). С. 68–72.
12. Шушпанов С.В. Осмотр места происшествия при расследовании пожаров: проблемы и пути решения // *Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства.* 2015. С. 573–576.
13. Носякова Е.А., Кустов О.М. Расследование лесных пожаров // *Техносферная безопасность в XXI веке.* 2015. С. 124–128.
14. Грешных А.А., Волкова Ю.А., Талашова А.А. История развития законодательства, регламентирующего функции по расследованию пожаров специализированными органами в России // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации.* 2013. № 3 (20). С. 62–68.
15. Кустов О.М., Шадаева Л.И., Носякова Е.А. Особенности проведения отдельных следственных действий при расследовании лесных пожаров и установление причин лесных пожаров // *Научный взгляд в будущее.* 2016. Т. 7. № 4. С. 75–79.
16. Валеева А.Р. Место уголовной ответственности в системе юридической ответственности, возлагаемой за экологические правонарушения // *Интеграция наук.* 2017. № 1 (5). С. 37–39.
17. *Пожарный устав Российской империи: хрестоматия* / Э.Н. Чижиков [и др.]; под общ. ред. В.С. Артамонова. 2-е изд., доп., испр. СПб.: С.-Петербур. ун-т ГПС МЧС России, 2015. 264 с.
18. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (Обзор материалов «круглого стола») // *Государство и право.* 2015. № 5. С. 118–125.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Баженов Михаил Васильевич – слушатель ин-та заоч. и дистанц. обуч. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Буслаев Владислав Андреевич – слушатель ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Белхароев Хаджимурад Уматгиреевич – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: x101010x@yandex.ru, канд. юрид. наук, доц.;

Борзунова Наталья Юрьевна – препод. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Вахонин Николай Леонидович – доц. каф. гуманитар. и соц.-экон. дисциплин Воен. акад. связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), канд. филос. наук, доц., почет. работник высш. проф. образ.;

Винокуров Владимир Анатольевич – проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), д-р юрид. наук, засл. юрист РФ;

Гавриленко Владимир Александрович – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Гасанов Натик Маликгусейн оглы – магистрант ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Доильницын Алексей Борисович – зам. нач. ун-та по работе с лич. сост. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук;

Зорина Елена Андреевна – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

Зуев Андрей Вячеславович – препод. каф. соц.-экон. и гуманитар. дисциплин Ленинградского областного филиала СПб ун-та МВД России (188662, Ленинградская обл., Всеволожский р-он, пос. Мурино, ул. Лесная, д. 2), тел. (812) 595-51-04, канд. ист. наук;

Меньшиков Андрей Владимирович – зав. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. пед. наук, доц.;

Муталиева Лэйла Сасыкбековна – зам. нач. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

Понибрашин Николай Георгиевич – препод. каф. гуманитар. и соц.-экон. дисциплин Воен. акад. связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3);

Саая Ангыр-оол Романович – обучающийся фак-та экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Саввинова Юлия Аркадьевна – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук;

Сафронова Юлия Геннадьевна – обучающийся ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Смирнова Анна Александровна – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. ист. наук, доц.;

Тарусин Виктор Анатольевич – доц. каф. гуманитар. и соц.-экон. дисциплин Воен. акад. связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), канд. пед. наук;

Ткачев Павел Анатольевич – проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, проф.;

Уткин Николай Иванович – проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ;

Уклова Елена Вячеславовна – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук;

Хабибуллин Дмитрий Эдуардович – магистрант ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Чернова Елизавета Валерьевна – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Шаульский Владимир Станиславович – слушатель СПб гос. ун-та морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова (198035, Санкт-Петербург, ул. Двинская, д. 5/7);

Шафигулин Кирилл Витальевич – слушатель ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Шурухнов Николай Григорьевич – гл. науч. сотрудник НИЛ-3 ФКУ НИИ ФСИН России (119991, Москва, ГСП-1, Житная ул., д. 14), e-mail: matros49@mail.ru, д-р юрид. наук, проф.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

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

Сегодня федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в российское и мировое научно-образовательное пространство. Университет по разным формам обучения – очной, заочной и заочной с применением дистанционных технологий – осуществляет обучение по 25 программам среднего, высшего образования, а также подготовку специалистов высшей квалификации: докторантов, адъюнктов, аспирантов, переподготовку и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России.

Начальник университета – генерал-лейтенант внутренней службы, кандидат экономических наук Чижиков Эдуард Николаевич.

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 7 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 11 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 2 заслуженных юриста Российской Федерации, заслуженные изобретатели Российской Федерации и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время осуществляют 56 докторов наук, 277 кандидатов наук, 58 профессоров, 158 доцентов, 12 академиков отраслевых академий, 8 членов-корреспондентов отраслевых академий, 5 старших научных сотрудников, 6 почетных работников высшего

профессионального образования Российской Федерации, 1 почетный работник науки и техники Российской Федерации, 2 почетных радиста Российской Федерации.

В составе университета:

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

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

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

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

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

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

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

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

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Вытегра, Горячий Ключ (Краснодарский край), Мурманск, Петрозаводск, Пятигорск, Севастополь, Стрежевой, Сыктывкар, Тюмень, Уфа; представительства университета

за рубежом: г. Алма-Ата (Республика Казахстан), г. Баку (Азербайджанская Республика), г. Бар (Черногория), г. Ниш (Сербия).

Общее количество обучающихся в университете по всем специальностям, направлениям подготовки, среднему общему образованию составляет 7 057 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1 100 специалистов.

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

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

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

Международная деятельность вуза направлена на всестороннюю интеграцию университета в международное образовательное пространство. На сегодняшний момент университет имеет 18 действующих соглашений о сотрудничестве с зарубежными учебными заведениями и организациями, среди которых центры подготовки пожарных и спасателей Германии, КНР, Франции, Финляндии.

В университете обучаются иностранные курсанты из числа сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС Кыргызской Республики и Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан в пределах квот на основании межправительственных соглашений и постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1448 «О подготовке лиц офицерского состава и специалистов для правоохранительных органов и таможенных служб государств-участников СНГ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации». В настоящее время в университете проходят обучение 30 сотрудников Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан и 15 сотрудников МЧС Кыргызской Республики.

В соответствии с двусторонними соглашениями университет осуществляет обучение по программам повышения квалификации. Регулярно проходят обучение в университете специалисты Российско-сербского гуманитарного центра, Российско-армянского центра гуманитарного реагирования, Международной организации гражданской обороны, Министерства нефти Исламской Республики Иран, пожарно-спасательных служб Финляндии, Туниса, Республики Корея и других стран.

Преподаватели, курсанты и студенты университета имеют возможность проходить стажировку за рубежом. За последнее время стажировки для профессорско-преподавательского состава и обучающихся в университете были организованы в Германии, Сербии, Финляндии, Швеции.

В университете имеются возможности для повышения уровня знания английского языка. Организовано обучение по программе дополнительного профессионального

образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Компьютерный парк университета составляет более 1 200 единиц. Для информационного обеспечения образовательной деятельности функционирует единая локальная сеть с доступом в электронную информационно-образовательную среду университета, справочно-правовую систему «КонсультантПлюс», систему «Антиплагиат». Компьютерные классы позволяют обучающимся работать в сети Интернет, с помощью которой обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса.

Нарастающая сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации образовательного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения.

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонды библиотеки университета составляют более 350 700 экземпляров литературы по всем отраслям знаний. Они имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис». В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует Электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В сети Интранет работает Единая ведомственная электронная библиотека МЧС России, объединяющая библиотеки системы МЧС России.

В Электронной библиотеке оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: Дальневосточный филиал и библиотека Арктического спасательного учебно-научного центра «Вытегра». Имеется доступ к Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина. Заключены договоры с ЭБС IPRbooks и ЭБС «Лань» на пользование и просмотр учебной и научной литературы в электронном виде. Имеется 8 000 точек доступа.

В фондах библиотеки насчитывается более 150 экземпляров редких и ценных изданий. Библиотека располагает богатым фондом периодических изданий, их число составляет 8 121 экземпляр. На 2019 г., в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта, выписано 80 наименований журналов и газет. Все поступающие периодические издания расписываются библиографом для электронных каталога и картотеки. Издания периодической печати активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и единый план изготовления печатной продукции МЧС России. Университет издает 8 научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных мероприятий, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс (ISSN). Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты

диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей.

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. открыт Кадетский пожарно-спасательный корпус.

Кадетский пожарно-спасательный корпус осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учетом дополнительных образовательных программ. Основные особенности деятельности корпуса – интеллектуальное, культурное, физическое и духовно-нравственное развитие кадет, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на поприще государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы.

В университете большое внимание уделяется спорту. Команды, состоящие из преподавателей, курсантов и слушателей, – постоянные участники различных спортивных турниров, проводимых как в России, так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта.

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС) включает в себя участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведении тренировок по ППС.

В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по пожарно-прикладному и аварийно-спасательному спорту, хоккею, американскому футболу, волейболу, баскетболу, силовым единоборствам и др. В составе сборных команд университета – чемпионы и призеры мировых первенств и международных турниров.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете Институте нравственно-патриотического и эстетического развития. Творческий коллектив университета принимает активное участие в ведомственных, городских и университетских мероприятиях, направленных на эстетическое и патриотическое воспитание молодежи, а также занимает призовые места в конкурсах, проводимых на уровне университета, города и МЧС России. На каждом курсе организована работа по созданию и развитию творческих объединений по различным направлениям: студия вокала, студия танцев, клуб веселых и находчивых. Для курсантов и студентов действует студия ораторского искусства, команда технического обеспечения, духовой оркестр.

На территории учебного заведения создается музей истории Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в котором обучающиеся и сотрудники, а также гости университета смогут познакомиться со всеми этапами становления учебного заведения – от курсов пожарных техников до университета.

В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.



АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

Материалы, публикуемые в журнале, должны отвечать профилю журнала, обладать несомненной новизной, относиться к вопросу проблемного назначения, иметь прикладное значение и теоретическое обоснование и быть оформлены по следующим правилам:

1. Материалы для публикации представляются ответственному за выпуск журнала. Материал должен сопровождаться:

а) для **сотрудников** СПб университета ГПС – *выпиской* из протокола заседания кафедры о целесообразности публикации и отсутствии материалов, запрещенных к публикации в открытой печати, *рецензией от члена редакционного совета* (коллегии). По желанию прилагается вторая рецензия от специалиста соответствующего профиля, имеющего ученую степень;

б) для авторов **сторонних** организаций – сопроводительным *письмом* от учреждения на имя начальника университета и *разрешением* на публикацию в открытой печати, *рецензией* от специалиста по соответствующему статье профилю, имеющему ученую степень;

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

Автор1_Автор2 – Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов – Анализ существующей практики.doc**;

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

2. Статьи, включая рисунки и подписи к ним, список литературы, должны иметь объем от 8 до 13 машинописных страниц.

3. Оформление текста:

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

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

в) на первой странице авторского материала должны быть напечатаны **на русском и английском языках**: название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); инициалы и фамилии *авторов (не более трех)*; ученая степень, ученое звание, почетное звание; место работы (название учреждения), аннотация, ключевые слова.

Требования к аннотации. Аннотация должна быть краткой, информативной, отражать основные положения и выводы представляемой к публикации статьи, а также включать полученные результаты, используемые методы и другие особенности работы. Примерный объем аннотации 40–70 слов.

4. Оформление формул в тексте:

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

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

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

5. Оформление рисунков и таблиц:

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

6. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка литературы:

Литература

1. Адорно Т.В. К логике социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 76–86.

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев [и др.] // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

3. Щетинский Е.А. Тушение лесных пожаров: пособ. для лесных пожарных. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВНИИЛМ, 2002.

4. Грждяну П.М., Авербух И.Ш. Вариант вероятностного метода оценки оползнеопасности территории // Современные методы прогноза оползневого процесса: сб. науч. тр. М.: Наука, 1981. С. 61–63.

5. Минаев В.А., Фаддеев А.О. Безопасность и отдых: системный взгляд на проблему рисков // Туризм и рекреация: тр. II Междунар. конф. / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2007. С. 329–334.

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электрон. науч. журн. 2006. № 4. URL: http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3 503.

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

Сведения об авторах прилагаются в конце статьи и включают: Ф.И.О. (полностью), должность, место работы с указанием адреса и его почтового индекса, номер телефона, адрес электронной почты, ученую степень, ученое звание, почетное звание.

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

Ответственность за достоверность фактов, изложенных в материалах номера, несут их авторы.

МЧС РОССИИ
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 1 (42) – 2019

Издается ежеквартально

Подписной индекс № 15655 в «Каталоге российской прессы» (ООО МАП)»

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 29.03.2019. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. 11,5 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете ГПС МЧС России
196105, Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 149