

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 1 (46) – 2020

Редакционный совет

Председатель – кандидат технических наук генерал-майор внутренней службы **Гавкалюк Богдан Васильевич**, 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 подполковник 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 Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России;

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 Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Секретарь совета:

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

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 полковник внутренней службы **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 **Великая 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:

майор внутренней службы **Дмитриева Ирина Владимировна**, начальник отделения – главный редактор редакционного отделения редакционного отдела центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Тихомиров А.В., Меньшиков А.В., Халдин Л.А. Исполнительное производство как элемент экономической безопасности.....	4
Тарусин В.А., Муталиева Л.С., Фолитарик Н.В. Правовое регулирование безопасности оборота недвижимого имущества.....	9
Романов А.Р., Тараканова Ю.А., Неверов Д.А. Правовое регулирование безопасности гражданского оборота в Российской Федерации.....	14

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Жаркой М.Э., Немова Н.Ю. Конституционно-правовые основы полномочий Президента США в условиях чрезвычайных обстоятельств.....	17
Грищенко Т.А., Тулаев А.Н. Пределы и средства ограничения конституционных прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций.....	20
Гаджиев Г.М., Крылова И.В. Отдельные вопросы административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации.....	25
Гавриленко В.А., Гончаров А.С. Вопросы защиты персональных данных сотрудников МЧС России.....	32
Павлов В.С. История прокуратуры России: 1722–1917 гг.....	37
Титова Е.А., Смирнова А.А., Османов Ш.А. Правила пожарной безопасности по пожарному уставу Российской Империи.....	44
Асадов Б.Р. Механизмы партнерства Международного Комитета Красного Креста и других международных гуманитарных акторов.....	49
Муталиева Л.С., Меньшиков А.В., Меньшиков Д.А. Правовое регулирование подготовки личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации, обеспечивающего противопожарную защиту воинских частей и учреждений.....	59
Сведения об авторах.....	64
Информационная справка.....	65
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	70

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

ББК 67

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

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2020

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А.В. Тихомиров, доктор исторических наук, доцент;

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

Л.А. Халдин.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрено исполнительное производство с точки зрения экономической безопасности. В целях оптимизации и повышения результативности исполнительного производства предложено: предусмотреть правовое регулирование института декларирования имущества должником в рамках исполнительного производства, дано понятие декларирования, предложены меры по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в указанной области.

Ключевые слова: исполнительное производство, декларирование, задолженность, имущество должника, взыскание, суд, пристав

ENFORCEMENT PROCEEDING AS AN ELEMENT OF ECONOMIC SECURITY

A. V. Tihomirov; A. V. Menshikov; L. A. Haldin.

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

This article considers enforcement proceedings from the point of view of economic security. In order to optimize and improve the efficiency of enforcement proceedings proposed: to provide legal regulation of the Institute of Declaration of assets by the debtor under the Executive production, the concept of declaring the proposed measures to improve the current legislation of the Russian Federation in this region.

Keywords: enforcement proceedings, declaration, debt, debtor's property, recovery, court, bailiff

Институт исполнительного производства как система отношений, складывающихся в связи с принудительно-исполнительной деятельностью судебного пристава-исполнителя, по сути своей направлен на обеспечение экономической безопасности.

Быстрота и правильность исполнения очень важны для экономического оборота, так как верно указывается Ю.В. Беляновым, иная ситуация неизбежно приведет к тому, что более привлекательной в глазах участников оборота становится роль должника, нежели кредитора (взыскателя) [1].

Помимо этого, авторы согласны с позицией М.К. Треушникова, утверждающего, что в отсутствие исполнения судебного решения невозможно защитить нарушенное право [2]. Это утверждение, по мнению авторов, является верным, поскольку вынесенный акт сам по себе еще не означает, что нарушенное право было в достаточной мере защищено.

Если вынесенный акт не будет исполнен, то в нем нет никакого смысла, потому что отношения сторон, существовавшие до вынесения акта, останутся на прежнем уровне,

такими же, какими они и были, существенных изменений не будет. Вследствие этого очень правильно указывается в учебной литературе на то, что исполнительное производство является продолжением процессуальной формы защиты субъективных интересов [3].

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ФЗ № 229-ФЗ) осуществление деятельности в области исполнения судебных и иных актов возложено на Федеральную службу судебных приставов (ФССП) России.

В целом деятельность судебных приставов направлена на обеспечение стабильности имущественного оборота. Эту цель преследует не только их основная деятельность по исполнению судебных решений, но и вспомогательная деятельность. В частности регистрационная деятельность судебных приставов обеспечивает регистрацию должников, их имущества в рамках исполнительного производства [4]. В литературе справедливо отмечается, что в настоящее время в исполнительном производстве недостаточно используются механизмы медиации, направленные на урегулирование споров на стадии исполнительного производства [5].

Вместе с тем в процессе осуществления принудительно-исполнительной деятельности, судебный пристав-исполнитель может столкнуться с многочисленными препятствиями. Несмотря на то, что по общему правилу в законодательстве предусмотрен пятидневный срок для добровольного исполнения, как правило, должником он игнорируется. В последующем должник также не желает сотрудничать с судебным приставом-исполнителем, не оказывает ему содействие, скрывая свое имущество в целях противодействия исполнительному производству.

В подобных ситуациях судебным приставом-исполнителем начинают осуществляться мероприятия, направленные на установление имеющегося у должника имущества, преодоление оказываемого ему противодействия и отпора со стороны должника. Пристав в процессе своих действий по обращению взыскания в первую очередь на денежные средства должника, может обнаружить их недостаточность или полное отсутствие, а затем обнаружить аналогичную ситуацию с имуществом должника. Помимо этого, пристав может и вовсе не разыскать ни имущество, ни денежные средства, а все принятые им меры по отысканию имущества должника окажутся безрезультатными. В такой ситуации исполнительное производство считается оконченным, так как у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание.

С целью недопущения вышеописанной ситуации в правовых порядках зарубежных государств предусмотрены специфичные механизмы, которые направлены на обеспечение экономической стабильности, соблюдение прав взыскателя в области исполнительного производства. В частности, один из таких механизмов – это институт декларирования имущества должником, который уже длительное время применяется рядом государств и обсуждается в отечественной правовой доктрине исполнительного права.

Так, декларирование такого объекта, как имущество неким лицом следует понимать как совокупность действий, направленных на объявление или заявление, осуществляемое этим лицом, относительно имеющегося у него имущества. Когда имеется в виду именно должник, указанное «некое лицо» преобразовывается в «должника».

Так, с учетом вышеуказанного, декларирование имущества должником в рамках исполнительного производства, следует понимать как совокупность действий, осуществляемых должником, направленных на раскрытие перед судебным приставом-исполнителем сведений об имеющемся у должника имуществе, с целью представления судебному приставу-исполнителю исчерпывающих и достоверных сведений об имущественном положении должника.

Суть декларирования имущества должника состоит в том, чтобы ускорить процедуру розыска имущества, воспользоваться знаниями субъекта (самого должника), у которого аккумулирована информация об этом. Именно должник лучше, чем кто-либо знает, какое имущество у него есть и где оно расположено. Вследствие чего, он должен, выступая как

добросовестный субъект отношений, предоставить подробные данные о том имуществе, посредством которого взыскатель может удовлетворить свои требования.

Институт декларирования представлен совокупностью правовых норм, которыми регламентируется деятельность судебного пристава-исполнителя по истребованию от должника декларации со сведениями об имуществе должника, а также деятельность самого должника, заключающаяся в составлении и предоставлении судебному приставу данной декларации. По мнению авторов, декларирование в рассматриваемой области должно вменяться в обязанность, в противном случае такой правовой институт не только не будет работать, он вообще будет лишен какого-либо смысла, так как, вероятнее всего, должники не будут составлять декларацию.

Вместе с тем даже являясь обязанностью, декларирование в отсутствие санкции за отказ от составления или внесение заведомо неполных данных не будет эффективным, поскольку должник, не желая участвовать в предоставлении информации об имуществе, нередко его скрывает, а часто – скрывается и сам. Все это приводит к необходимости осуществления действий по розыску должника и его имущества. В таком случае даже наличие института декларирования имущества не сможет повлиять на эффективность исполнения требований, так как должником декларация будет всячески игнорироваться или заполняться с указанием сведений, не соответствующих действительности, нисколько не опасаясь последствий.

Описываемая ситуация, при которой должник имеет явную заинтересованность укрыть свое имущество, ведет к осложнениям в работе судебного пристава-исполнителя и невозможности получить исполнение исполнительного документа для взыскателя.

Таким образом, считаем целесообразным изменение сложившейся на практике ситуации, по которой: «должником имущество скрывается, судебным приставом разыскивается» на «должником информация об имуществе раскрывается, приставом исполняется». Это возможно, если для должника создать соответствующий стимул раскрывать соответствующую информацию о своем имуществе в декларации. Такой стимул – это юридическая ответственность, к которой будет привлекаться должник при отказе отразить сведения в декларации или же при намеренном ее составлении ненадлежащим образом, для того, чтобы укрыть имеющееся имущество, на которое может быть обращено взыскание.

По мнению авторов, юридическая ответственность должна иметь формы, позволяющие наиболее эффективно побуждать должника добросовестно исполнять свои обязанности по заполнению декларации.

Действующим законодательством Российской Федерации должна предусматриваться ответственность, исходя из тяжести деяния должника. Опасность такого деяния состоит в том, что не исполнено законное требование судебного пристава-исполнителя по заполнению и включению достоверных данных в декларацию, а равно намеренное включение заведомо ложных сведений. Так, например, в качестве критерия определения тяжести деяния и разграничения уголовной и административной ответственности можно обозначить сумму обязательства.

Учитывая вышеизложенное, отметим, что институт декларирования как правовая модель выражается в последовательно сменяющих друг друга действиях, одно из которых является факультативным и наступает только при определенных условиях:

- 1) направление приставом-исполнителем требования о составлении декларации;
- 2) составление декларации должником с указанием всего имеющегося имущества;
- 3) в случае выявления имущества, не отраженного в декларации, – привлечение должника к юридической ответственности (факультативное).

В настоящее время в действующем законодательстве Российской Федерации, закрепляющем основы исполнительного производства, существует норма, позволяющая истребовать от должника раскрытие сведений о своем имуществе. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 69 ФЗ № 229-ФЗ должник по требованию судебного пристава-исполнителя обязуется представить данные о принадлежащих ему правах на имущество. Но данное правило теряет свою значимость, которую оно могло бы нести для исполнительного

производства, так как в последующем тексте нормы существенно сужен перечень имущества и доходов, информацию о которых должник обязуется предоставить.

В частности, указано, что должником должны быть представлены соответствующие документы лишь в части имущества и доходов, на которые не может обращаться взыскание по исполнительным документам.

То есть фактически образовалась ситуация, когда скрывающий средства должник, вместо раскрытия их местонахождения перед органами государственной власти, все также их скрывает, параллельно указывая судебному приставу-исполнителю на имущество, на которое он не вправе обратиться взыскание. Таким образом, законодатель вместо того, чтобы преобразовать должника-скрывающего в должника-содействующего и путем этого ускорить розыск имущества, наоборот, указывает на необходимость выявления и раскрытия имущества посредством его обязательного отыскания судебным приставом, без использования какой-либо информации от должника о таком имуществе.

Подобное законодательное решение, которое было введено Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 57-ФЗ, дополнившим ч. 7 ст. 69 ФЗ № 229-ФЗ правилом о предоставлении должником информации касательно имущества, на которое не может быть обращено взыскание, по мнению авторов, совершенно не способствует повышению эффективности и результативности исполнительного производства.

Достаточно давно присутствует декларирование имущества должником в зарубежных странах. В частности, правовая система Федеративной Республики Германии закрепляет рассматриваемый институт, именуя его не «декларированием должником имущества», а «заверением». Отметим, что данным термином правильно отражена сама суть правового института: должником сообщается вся информация об имуществе и имущественных правах, которые у него имеются, тем самым гарантируя судебному приставу-исполнителю то, что он представил и объявил сведения обо всем имеющемся у него имуществе, на которое впоследствии может быть обращено взыскание, а пристав может положиться на данную информацию в полном объеме.

Исходя из своей смысловой сути заверением заменяется присяга, оно применяется в случаях, когда обращение взыскания на имущество должника не приводит к полноценному исполнению или же взыскателем представлены доказательства того, что после обращения взыскания на имеющееся имущество решение суда не будет исполнено, а также в ситуациях, когда должник отказался от проведения обыска или не был обнаружен дома после извещения о прибытии пристава-исполнителя менее чем за две недели. Если наступает хотя бы одно из вышеприведенных обстоятельств, должник обязуется отреагировать на требование судебного пристава, предоставив истребуемые сведения.

Кроме того, должником предоставляется опись всего имущества, он также сообщает о совершенных им в последние четыре года, предшествовавшие исполнительному производству, возмездных сделках. Однако он обязан сообщить не только о сделках, которые были совершены лично им самим, а также о сделках с участием своих близких родственников, связанных с отчуждением имущества на возмездной основе, совершенных в течение последних двух лет. Составленное заверение подлежит направлению в суд, а взыскателю высылают копию [6].

Достаточно интересной является позиция законодателя Государства Израиль о бремени доказывания, согласно которой должник обязуется доказывать все вопросы, которые связаны с платежеспособностью относительно вменяемого долга.

Кроме того, должник обязан передать руководителю Управления системы судебного исполнения все сведения и документы. В случае неисполнения должником данных действий, а также если им не предпринимаются действия по доказыванию фактов относительно своего имущественного положения, он признается платежеспособным и его действия расцениваются как уклонение от погашения долга. При таком развитии ситуации должник может быть помещен в тюрьму, если достоверно известно, что он отказывается платить в соответствии с вынесенным решением суда, имея возможность исполнить или удовлетворить требования взыскателя по решению другим путем [7].

Таким образом, в настоящее время назрела острая необходимость в правовых средствах, способных снизить нагрузку судебных приставов-исполнителей. Если своевременно не будут приняты какие-либо меры в указанном направлении, это может привести к значительному снижению показателей исполнительного производства, что является недопустимым вследствие его высокой правовой, экономической и социальной значимости. В качестве средства, способного разрешить рассматриваемую проблему, предлагается институт декларирования.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо: для сокращения сроков исполнения исполнительного производства возложить на должника обязанность по предоставлению декларации уже на стадии возбуждения исполнительного производства. Это важно, так как судебный пристав-исполнитель получит возможность оперативного получения необходимой для осуществления исполнительного производства информации.

2. Необходимо изъять правило об указании сведений только в пределах размера имеющейся задолженности, которая определяется согласно ч. 2 ст. 69 ФЗ № 229-ФЗ. В связи с невозможностью однозначного определения должником стоимости конкретного имущества на момент заполнения декларации будет целесообразно, во избежание сокрытия, указывать все имеющееся имущество. Иные варианты декларирования противоречат самой сути данной процедуры. Вместе с тем целесообразно оставить должнику право указывать имущество, на которое он просит обратить взыскание в первоочередном порядке.

3. Необходимо изменить нормы, которыми должник обязывается предоставлять сведения об имуществе, но не обо всем, а лишь о том, на которое обратить взыскание нельзя. Предусмотреть, чтобы должником предоставлялась информация обо всем своем имуществе, но отдельно отмечалось имущество, на которое обратить взыскание не представляется возможным. Помимо этого, с учетом необходимости закрепления обязанности представлять информацию об имуществе уже на стадии возбуждения исполнительного производства, ст. 30 ФЗ № 229-ФЗ следует дополнить положениями, регулирующими порядок декларирования имущества должником.

4. Поскольку действует бланкетная норма, предусмотренная ч. 3 ст. 6 ФЗ № 229-ФЗ, нет необходимости непосредственно в ФЗ № 229-ФЗ устанавливать отдельно часть или статью, которой определялись бы последствия за непредставление декларации об имуществе. Достаточным будет закрепление соответствующей нормы в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Литература

1. Белянов Ю.В. Проблемы повышения эффективности исполнения судебных актов // Современное право. 2014. № 1. С. 102.

2. Гражданский процесс: учеб. / под ред. М.К. Треушникова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2015. С. 33.

3. Гражданский процесс: учеб. / под ред. А.Г. Коваленко, А.А. Мохова, П.М. Филиппова. М.: Контракт; Инфра-М, 2008. С. 11.

4. Бакурова Н.Н. Регистрация в исполнительном производстве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74).

5. Мурзабулатов У.М. Проблемы примирения сторон в исполнительном производстве // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 1 (55).

6. Бурмистрова Ю.В. Организация принудительного исполнения судебных решений и актов других органов в зарубежных странах. Применение данного института в России: за и против // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 4. С. 63.

7. Чобанян А.Г. Некоторые вопросы розыска должников и их имущества в развитых зарубежных странах // Российский следователь. 2011. № 9. С. 38.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБОРОТА НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

В.А. Тарусин, кандидат педагогических наук.

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

Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;

Н.В. Фолитарик.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проблема понимания содержания категории недвижимости оказывает несомненное влияние на эффективность правового регулирования общественных отношений, связанных с оборотом недвижимого имущества. В связи с этим в настоящей статье раскрыты подходы, содержащиеся в научной литературе, о дефиниции недвижимого имущества, правовом регулировании оборота недвижимого имущества, судебной практике. Обоснован вывод о том, что при идентификации объектов недвижимого имущества в обороте недостаточно полагаться только на классические признаки, указанные в ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, важно также и использование дополнительных квалифицирующих признаков, на существование которых указывается и в судебной практике.

Ключевые слова: недвижимое имущество, оборот, механизм регулирования, здание, сооружение, имущество

LEGAL REGULATION OF THE SECURITY OF REAL ESTATE

V.A. Tarusin. Military academy of telecommunications Marshall Soviet Union S.M. Budenny.

L.S. Mutaliev; N.V. Folitarik.

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

The problem of understanding the content of the real estate category has an undeniable impact on the effectiveness of legal regulation of public relations related to the turnover of real estate. In this regard, this article reveals the approaches contained in the scientific literature on the definition of real estate, legal regulation of real estate turnover, and judicial practice. The conclusion is substantiated that when identifying real estate objects in circulation, it is not enough to rely only on the classic signs specified in article 131 of the civil code of the Russian Federation, it is also important to use additional qualifying signs, the existence of which is indicated by judicial practice.

Keywords: real estate, turnover, regulation mechanism, building, construction, property

Исследование механизмов правового регулирования оборота недвижимого имущества всегда было актуальным. Несмотря на проводимые реформы в данной области, в судах все также на рассмотрении находится большое количество как гражданских, так и уголовных дел. Это наглядно показывает, что в настоящее время правовое регулирование оборота недвижимости нельзя назвать достаточно проработанным и «безопасным» для его участников.

Безусловно, в действующем законодательстве Российской Федерации предусмотрен ряд способов защиты прав как граждан, так и юридических лиц. Так, например, обращение в правоохранительные органы с целью возбуждения уголовного дела в порядке, предусмотренном п. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) (мошенничество..., повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение), дает основание потерпевшему также предъявить гражданский иск в рамках ст. 44 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Конечно, данный способ защиты можно

определить как «крайний» (и не всегда эффективный), применяемый в тех случаях, когда превентивные, а равно юрисдикционные меры в рамках гражданского судопроизводства не дадут своего эффекта. При этом само собой разумеется, что реализация данного способа не исключает применения и иных способов защиты прав собственника недвижимости.

Так, применение ч. 4 ст. 159 УК РФ подробно регламентировано п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 48 [1], исходя из которого по смыслу ч. 4 ст. 159 УК РФ в ее взаимосвязи с примечанием к ст. 139 УК РФ и ст. 16 Жилищного кодекса Российской Федерации к жилым помещениям следует относить: жилые дома, их части, квартиры, их части, комнаты в жилых домах или квартирах. В свою очередь, не являются жилым помещением объекты, которые нельзя отнести к недвижимому имуществу (палатка, автоприцеп и т.д.).

Так, например, согласно примеру из судебной практики: приговором Черемушкинского районного суда Москвы от 9 ноября 2018 г. Я., И. и Н.Г.А. признаны виновными в совершении мошенничества по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ, то есть в приобретении права на чужое имущество путем обмана группой лиц по предварительному сговору в особо крупном размере, повлекшем лишение права гражданина на жилое помещение. Суд обоснованно пришел к выводу о причастности Я. к приобретению путем обмана права на квартиру С.В.П., что, помимо показаний И., было подтверждено и результатами обыска, проведенного в жилище Я.А.С. 26 ноября 2016 г., в ходе которого из расположенного в мебельном шкафу сейфа, наряду с целым рядом документов, была изъята выписка из ЕГРП от 13 мая 2013 г., касающаяся квартиры, принадлежащей С.В.П., что полностью опровергает версию защиты о неосведомленности Я. относительно права собственности на квартиру и ее владельца.

Вышеописанная ситуация далеко не единична. В связи с этим авторы считают необходимым в рамках настоящей статьи провести глубокий анализ недвижимого имущества, как одной из основных категорий отрасли гражданского права, важного элемента гражданского оборота и постоянного объекта исследования гражданско-правовой науки. По мнению авторов, данное исследование будет иметь значение для оптимизации правового регулирования оборота недвижимого имущества в целом.

Проблема понимания содержания категории недвижимости оказывает несомненное влияние на эффективность правового регулирования общественных отношений, связанных с оборотом недвижимого имущества. Несмотря на многолетнее изучение проблем, связанных с недвижимостью, а именно изучение вопроса ее сущности, понятия и признаков, данная тема злободневна и сложна.

По мнению авторов, в настоящее время в науке гражданского права все еще не нашла четкого закрепления дефиниция недвижимого имущества, что порождает проблемы в вопросах изучения смежных институтов и проблемные моменты (описанные выше) в правоприменительной практике.

Анализируя определение, закрепленное в ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), законодатель отождествляет понятия «недвижимые вещи», «недвижимость» и «недвижимое имущество».

По мнению ряда ученых, в действительности категория «недвижимость» сводится к вещам, а термин «недвижимое имущество» как синоним недвижимых вещей, используется лишь условно [2].

Касьяненко Т.Г., Г.А. Маховикова, В.Е. Есипов и С.К. Мирзажанов исходят из того, что понятие «недвижимость» нельзя отделить от понятия «имущество» [3]. Ильин Д.И. в первую очередь обращает внимание на терминологию, используемую в ст. 130 ГК РФ («недвижимые вещи», «недвижимое имущество», «недвижимость»). В частности, по его мнению, порядок использования этих дефиниций может подтверждать то, что они выступают одним и тем же явлением, то есть являются синонимами [4], но с другой стороны он отрицает то, что законодатель мог допустить описание одного и того же явления, используя три различных термина в одной статье закона.

Исходя из определения, данного в ст. 130 ГК РФ, можно заметить, что законодатель сформулировал дефиницию нормы таким образом, что в ней уже обозначены два главных, центральных признака недвижимой вещи, основными критериями для классификации которых являются:

- наличие неразрывной связи между совокупными объектами;
- прочная связь объекта с землей.

По мнению авторов, в целях позитивного развития правового регулирования оборота недвижимого имущества необходимо детально проанализировать признаки недвижимого имущества, изучаемые учеными-цивиристами, с целью возможного выявления новых признаков недвижимого имущества, а также более полно раскрыть понятие «кадастровая стоимость» как один из признаков объекта недвижимого имущества. Кроме того, следует определить, в каких случаях возникают логические зависимости между признаками объектов недвижимого имущества и кадастровой стоимостью как одним из возможных признаков недвижимости.

Как отмечает В.А. Алексеев, государственная регистрация прав не гарантирует недвижимый характер имущества собственнику. Пунктом 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 указывается на то, что в случае, когда «право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое имущество... оспаривание зарегистрированного права или обременения может осуществляться предъявлением иска о признании права или обременения отсутствующими» [5].

Как справедливо отмечается В.А. Лапач, в законодательстве сам термин «недвижимость» употребляется в двух смыслах: как обобщение для любых недвижимых вещей, в отношении которых требуется регистрация права собственности, и как обозначение комплексов, специально указанных в законе [6].

Таким образом, можно отметить, что автор выражает мнение о том, что любая недвижимая вещь, объект недвижимого имущества, не может существовать без возникновения в надлежащем порядке права собственности в отношении такого объекта. То есть одним из признаков недвижимой вещи В.А. Лапач выделил возникновение права собственности в отношении объекта недвижимого имущества.

По мнению авторов, возникновение права собственности в отношении конкретного объекта недвижимого имущества не может являться признаком объекта недвижимости, так как такое вещное право может возникнуть в отношении не каждого объекта недвижимого имущества в силу оснований, указанных в ГК РФ, а также в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ФЗ № 218-ФЗ).

Как отмечает В.А. Алексеев в работе [7], к дискуссионному вопросу о признаках недвижимых вещей добавилась точка зрения о том, что самостоятельность объекта также выступает в качестве необходимого признака недвижимости.

В частности, как обосновывает Л.В. Лапач, самой по себе государственной регистрацией объекта, его статус как недвижимого не определен, так как для этого необходимо наличие определенных признаков (самостоятельности объекта, его способности удовлетворять хозяйственный интерес лица) [6].

Таким образом, возможно, что осуществление государственной регистрации не оказывает влияния на признание объекта недвижимым имуществом, так как, исходя из общего правила, ее осуществление не является обязательным условием для признания вещи объектом недвижимости.

Физические и юридические признаки имеют для объекта недвижимого имущества индивидуализирующее значение.

Так, Л.А. Шигонина и И.П. Новохацкая аргументируют позицию о том, что для того, чтобы обеспечить защиту права собственности важны не только индивидуализирующие признаки объекта, которые опосредуют появление недвижимого имущества в гражданском

обороте, но и идентифицирующие признаки, которыми определяется нахождение в обороте таких объектов [8].

В настоящее время, по мнению Н.А. Сыроедова, с помощью современных технических средств вполне возможно обеспечить перемещение на большое расстояние даже монументальных зданий не только без несоразмерного, но и в принципе без какого-либо ущерба их назначению. Вследствие этого им предлагается исключить данный признак из определения недвижимого имущества [9].

Предполагается, что при возможности перемещения конкретного объекта недвижимости в пространстве с использованием демонтажных и монтажных работ, а также с применением строительной техники такой объект моментально теряет свои характерные признаки, свойственные только этой вещи, то есть меняются основные и дополнительные характеристики недвижимости.

Согласно ч. 2 ст. 8 ФЗ № 218-ФЗ, основные сведения об объекте недвижимости это:

- характеристика объекта недвижимости, позволяющая определить объект недвижимости как индивидуально-определенную вещь;
- характеристики объекта, которые определяются и изменяются в результате образования земельных участков, уточнения местоположения границ земельных участков, строительства и т.д.

Исходя из положений ч. 4 ст. 8 ФЗ № 218-ФЗ, закрепляющих, по мнению авторов, исчерпывающий перечень основных характеристик недвижимости, сделан вывод о том, что при переносе объекта недвижимости на различные расстояния изменяются следующие характеристики объекта:

- происходит изменение точек расположения на земельном участке при осуществлении пространственного анализа объекта;
- претерпевает изменения и такая основная характеристика объекта недвижимости, как площадь объекта;
- меняется уникальный кадастровый номер объекта, так как ранее возведенный объект, по мнению авторов, подлежит снятию с государственного кадастрового учета, что влечет за собой прекращение права собственности на такой объект, а впоследствии постановку на государственный кадастровый учет объекта с новыми характеристиками и государственную регистрацию права собственности в соответствии с ч. 3 ст. 41 ФЗ № 218-ФЗ.

Согласно утверждению профессора И.Л. Брауде, передвижение строения с одного участка на другой, возможности строительной техники в области передвижения многоэтажных домов, не нарушая жилищно-бытовые условия их жителей, не превращает строение в подвижную установку.

Брауде И.Л. кратко описывает технические действия при перемещении строения следующим образом: передвижение строения по существу есть некое новое строительство: производится закладка нового фундамента, на местоположении старого фундамента устанавливаются катки на рельсах и лебедками надземную часть строения передвигают и устанавливают на новый фундамент. С технической точки зрения передвижение строения связано и с заменой фундамента, и с заменой или капитальным ремонтом иных конструктивных частей строения [10]. Автор подчеркивает невозможность передвижения строения с одновременным сохранением технической связи строения с земельным участком.

Вместе с этим, по мнению авторов, перемещенному объекту недвижимости будет присвоен иной кадастровый номер – неизменяемый, не повторяемый во времени и на территории России номер, присваиваемый органом регистрации прав. Кадастровый номер имеется у каждого объекта недвижимости, сведения о нем содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Помимо уникальных свойств объекта недвижимости, таких как кадастровый номер, вид объекта недвижимости, площадь, описание местоположения, учитываются дополнительные сведения об объекте недвижимости. По мнению авторов, может

подвергнуться изменению и кадастровая стоимость объекта недвижимого имущества, так как при постановке на государственной кадастровый учет обязательным этапом является процедура определения кадастровой стоимости вновь созданного объекта недвижимости, обязательность которой регламентирована ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

В соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 8 ФЗ № 218-ФЗ сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости являются дополнительными сведениями об объекте недвижимого имущества. Несмотря на то, что, согласно вышеуказанному федеральному закону, кадастровая стоимость является дополнительной характеристикой объекта недвижимости, без ее определения не осуществляется процедура постановки объекта на государственный кадастровый учет, что дает право называть кадастровую стоимость одним из признаков объекта недвижимого имущества.

Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости осуществляется при наличии всех необходимых характеристик объекта. В отношении земельных участков такими характеристиками являются, например: категория земель, вид разрешенного использования, площадь земельного участка; в отношении зданий и помещений – вид, площадь, назначение и т.д. При отсутствии хотя бы одной из характеристик определение кадастровой стоимости невозможно.

В завершение необходимо отметить, что при идентификации объектов недвижимого имущества недостаточно полагаться только на классические признаки, указанные в ст. 131 ГК РФ. Для того, чтобы оценить юридические признаки объекта недвижимости, важно и значимо использование дополнительных квалифицирующих признаков, на существование которых указывается, в том числе и в судебной практике.

Литература

1. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2017 г. № 48 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2018. № 2. Февраль.
2. Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. статей. М., 1998. С. 271–298.
3. Оценка недвижимости: учеб. пособие / Т.Г. Касьяненко [и др.]. 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2018. 752 с.
4. Ильин Д.И. Законодательство о недвижимости: проблемы содержания употребляемых понятий // Журнал российского права. М.: Норма, 2005. С. 144–152.
5. Алексеев А.В. Прочная связь с землей как единственный признак недвижимой вещи // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 12. С. 80–94.
6. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб.: Изд-во «Юридический центр «Пресс», 2002. С. 209–210.
7. Алексеев А.В. Является ли самостоятельностью в обороте критерием отнесения имущества к недвижимому // Закон. 2015. № 9. С. 150–155.
8. Лапач В.А. Указ. соч. С. 210.
9. Шигонина Л.А., Новохацкая И.П. Признаки земельных участков с различными целевыми назначениями, в том числе земель сельскохозяйственного назначения и земель населенных пунктов, как объекта права // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 198–208.
10. Сыроедов Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1988. № 8. С. 90–97.
11. Брауде И.Л. Право на строение сделки по строениям по советскому праву. М., 1950. С. 92–97.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБОРОТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Р. Романов, кандидат исторических наук, доцент;

Ю.А. Тараканова;

Д.А. Неверов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализированы теоретические подходы к определению гражданского оборота, рассмотрена стабильность гражданского оборота как условие его безопасности.

Ключевые слова: гражданский оборот, стабильность, принципы гражданского права, добросовестность, безопасность

LEGAL REGULATION OF THE SAFETY OF CIVIL TURNOVER IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.R. Romanov; Yu.A. Tarakanova; D.A. Neverov.

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

The article analyzes theoretical approaches to the definition of civil turnover, considers the stability of civil turnover as a condition of its security.

Keywords: civil turnover, stability, principles of civil law, integrity, security

Гражданский оборот представляет собой переход материальных благ, прав и обязанностей от одного лица к другому. В настоящее время Гражданский кодекс Российской Федерации не содержит определения гражданского оборота, но при этом в большом количестве случаев термин «гражданский оборот» встречается в источниках гражданского права. Наибольшее внимание со стороны законодателя уделяется стабильности гражданского оборота. Говоря об обороте, в первую очередь имеются ввиду обязательственные отношения. Обязательства опосредуют переход товаров, работ и услуг от одних лиц к другим. В отличие от них вещные права определяют статику гражданско-правовых отношений. Таким образом, гражданский оборот объединяет в себе и вещные, и обязательственные права [1]. Принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансов на всей территории Российской Федерации обеспечивает целостность страны, а стабильность гражданского оборота своей конечной целью имеет обеспечение безопасности государства. Данный вывод подтверждён Конституционным Судом Российской Федерации 21 апреля 2003 г. [2]. Стабильность и предсказуемость гражданского оборота делают прозрачными и предсказуемыми гражданские правоотношения. Надёжный гражданский оборот, в конечном итоге, является необходимым условием обеспечения безопасности государства, общества и личности.

Стабильность гражданского оборота зависит от добросовестности, разумности и справедливости его участников. При этом ещё одним принципом гражданского права является принцип свободы договора, который разрешает субъектам гражданского права создавать правоотношения, неурегулированные гражданским правом напрямую. В этих условиях право не всегда успевает создавать новые нормы, регулирующие гражданские правоотношения. Вследствие этого, большое значение для обеспечения стабильности гражданского оборота приобретает судебная практика. При вынесении решения по конкретному делу судьи руководствуются аналогией закона и аналогией права, оценивая добросовестность и справедливость субъектов гражданских правоотношений.

Существующее законодательство содержит большой арсенал способов обеспечения безопасности. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» содержит примерный перечень видов безопасности, которые обеспечиваются в Российской

Федерации [3]. Он определяет основные принципы обеспечения безопасности. Основным из этого перечня является принцип соблюдения и защиты прав человека. Из него вытекают иные принципы, такие как законность, предупредительные меры, взаимодействие всех органов власти. Статьей 3 данного закона предусмотрено применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности. Можно предположить, что законодатель в данном случае имел в виду специально вводимые меры экономического воздействия. Но при этом нормальный повседневный гражданский оборот – есть необходимое условие обеспечения безопасности [4]. Большое количество научных работ посвящено исследованию отдельных видов безопасности. В качестве примера можно рассмотреть продовольственную безопасность. Труды учёных привели к тому, что 21 января 2020 г. была утверждена новая Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации [5]. Данным нормативным правовым актом установлено определение продовольственной безопасности, которое определяет ее как состояние страны, гарантирующее продовольственную независимость, доступность для граждан пищевой продукции, согласно рациональным нормам потребления. Продовольственная независимость страны заключается в самообеспечении основными продуктами питания. Само по себе наличие продуктов питания ещё не обеспечивает доступность их для всех граждан. Государство должно обеспечить экономическую доступность продовольствия. Исходя из анализа доктрины продовольственной безопасности, можно сделать вывод о том, что именно стабильный гражданский оборот, предпринимательская активность сельхозпроизводителей и государственная поддержка сельского хозяйства могут обеспечить данный вид безопасности. Указанной доктриной определяются основные направления государственной социально-экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности. К этим направлениям относятся меры по снижению бедности, поддержка нуждающихся слоев населения, развитие межрегиональной интеграции в сфере продовольствия, развитие транспорта и логистики, развитие торговой инфраструктуры и объектов общественного питания. С точки зрения гражданского права все эти направления охватываются понятием гражданского оборота. Именно субъекты гражданского права, проявляя свою предпринимательскую активность, и должны обеспечить продовольственную безопасность. Отдельным направлением обеспечения продовольственной безопасности определено формирование здорового типа питания.

В литературе отмечается, что вся история гражданского права свидетельствует о направленности гражданско-правового регулирования на обеспечение экономического оборота. Гражданское право обеспечивает беспрепятственное передвижение товаров, работ и услуг на всей территории государства. Гражданский оборот – это юридическое оформление оборота экономического. Надёжный экономический оборот есть основа государственного управления. Чем более выверенные нормы гражданского права действуют, тем более активна позиция субъектов гражданского права. При регулировании гражданского оборота государство преследует две цели: одна из них – развитие экономического оборота, а вторая – пополнение бюджета государства за счёт налогообложения. При достижении данных целей государство всегда стремится достичь баланса между частными и публичными интересами. Содержанием гражданского оборота является переход субъективных прав и обязанностей от одного субъекта гражданского права к другому. Несмотря на попытки государства, гражданский оборот и его успех во многом зависит от предпринимательской активности рядовых субъектов. Недаром в определении предпринимательской деятельности присутствует категория риска. При этом стабильность правового регулирования гражданского оборота должна выступать константой для предпринимательской деятельности, служить надёжной опорой предпринимателям.

Одним из направлений обеспечения стабильности гражданского оборота является защита слабой стороны в договоре [6]. Одним из основных принципов гражданского права является принцип свободы договора. Данная свобода подразумевает под собой возможность выбора контрагента, вида договора и его условий. Однако в литературе неоднократно

отмечалось, что необходимо заменить принцип свободы договора на принцип добросовестности субъектов. Добросовестность субъектов предполагает доверие, уверенность в том, что другой субъект также действует добросовестно. В настоящее время добросовестность нашла свое отражение в Гражданском кодексе Российской Федерации, более того, значение добросовестности в настоящее время возросло. Исходя из этого принципа, более сильная сторона в договоре должна учитывать особенности более слабой стороны. Данный подход в настоящее время является актуальным не только для нашей страны, но и для других государств. Усиление защиты слабой стороны характерно для германского и французского обязательственного права. Основанием для такого подхода является запрет на злоупотребление правом. Сильная сторона договора, которая сознательно использует своё преимущество, рискует получить последствия злоупотребления правом, а, как известно, основным последствием злоупотребления правом является запрет в защите права.

Специальным законодательством устанавливаются требования к субъектам гражданского права на случай наступления чрезвычайных ситуаций [7]. Чрезвычайные обстоятельства диктуют субъектам права особые предписания. Они связаны с формированием материальных резервов на случай чрезвычайных ситуаций, необходимостью эвакуации граждан из зоны чрезвычайной ситуации, осуществление мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, защиты имущественных прав граждан Российской Федерации [8]. Однако для безопасности экономики государства большую роль играет стабильность правового регулирования гражданского оборота. Эта стабильность обеспечивается взвешенным подходом к созданию новых норм гражданского права, учётом подходов сформированных судебной практикой и учётом тенденций развития регулируемых общественных отношений.

Литература

1. Гражданское законодательство и судебная практика: проблемы взаимодействия: монография / И.З. Аюшеева [и др.]; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. В.Л. Слесарев. М.: Проспект, 2017. 176 с.
2. По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 апр. 2003 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 17. Ст. 1657.
3. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 6 февр. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
4. Таюпова К.Р. Экономическая безопасность России в условиях глобализации: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 34–38.
5. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 янв. 2020 г. № 20. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2020).
6. Кузьмина А.В. Формирование доктрины защиты слабой стороны в договорном праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 4.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 3 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
8. Солодовникова Т.В., Муталиева Л.С. Гражданско-правовые аспекты защиты права собственности в условиях чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2014. № 1 (22). С. 69–73.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА США В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

**М.Э. Жаркой, кандидат исторических наук, доцент;
Н.Ю. Немова, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются проблемы формирования конституционно-правовых полномочий Президента США в области использования вооруженных сил при чрезвычайных обстоятельствах. Подчеркивается историческая парадигма эволюции компетенции главы государства в указанной области. Авторы обращают внимание на потенциальную опасность практически единоличного принятия решений об использовании вооруженной силы как внутри страны, так и за ее пределами.

Ключевые слова: Конституция, Президент США, законодательство США, вооруженные силы, военный конфликт, чрезвычайные обстоятельства

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF THE POWERS OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES IN CASE OF EMERGENCY

M.E. Zharkoy; N.Yu. Nemova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The paper deals with the problems of formation of constitutional and legal powers of the President of the United States in the field of use of armed forces in emergency situations. The author emphasizes the historical paradigm of the evolution of the competence of the head of state in this area. The authors draw attention to the potential danger of almost single-handed decision-making on the use of armed force both inside and outside the country.

Keywords: Constitution, President of the United States, U.S. law, armed forces, military conflict, emergency circumstances

Военно-политическое руководство США в последнее время по ряду международных проблем занимает неконструктивную позицию, продолжая делать ставку на политику «с позиции силы», и добивается достижения военного превосходства над Российской Федерацией. Основные направления агрессивной политики США, проводимой в геополитических интересах страны, определяются, прежде всего, Президентом США, являющимся, согласно Конституции страны, главнокомандующим армии и флота США и призванной на действительную службу США милиции отдельных штатов.

В литературе и раньше неоднократно поднимался вопрос о военных полномочиях Президента США, однако в условиях нынешнего опасного противостояния и проведения экономических санкций Запада по отношению к России, представляется актуальным изучение проблемы, прежде всего, конституционно-правовых основ компетенции

Президента США в области внешней политики вообще, и в сфере руководства вооруженными силами как в мирное, так и в военное время – в частности.

Согласно Конституции, Президент США формирует и осуществляет внешнюю политику, имеет право вести переговоры с иностранными государствами и заключать международные договоры, назначать с согласия Конгресса послов и других представителей в зарубежные страны и международные организации. В качестве главнокомандующего он может направлять войска за границу для защиты национальных интересов, в миротворческих целях и т.п. Однако по истечении 60 дней Конгресс обладает правом потребовать от главы государства вывести контингент войск из страны, в которую он был направлен [1]. Например, на основе зачастую во многом необоснованных решений Президента США американские войска участвовали в локальных военных конфликтах в Корее, Вьетнаме, Ливане, Ираке, проводили военные операции в Гренаде, Сомали, в 1986 г. подвергли ракетно-бомбовым ударам Ливию, в 1999 г. в составе сил НАТО уничтожили суверенитет Югославии [2], и, в конечном итоге уже в XXI в. путем прямого вмешательства во внутренние дела стран ликвидировали суверенную власть в Ираке и Ливии. Сегодня американская политика двойных стандартов привела к неоднозначной оценке участия США в конфликте в Сирийской Арабской республике в рамках международной операции по ликвидации запрещенного в Российской Федерации ИГИЛ. По некоторым данным, только за период с 1946 по 1975 гг. США использовали свои вооруженные силы в политических целях в 215 случаях, то есть в среднем с интервалом в 1,5 месяца, причем в 19 случаях Вашингтон прибегал к угрозе ядерным оружием [3].

Важно заметить, что правовые основы компетенции Президента США в военной сфере установлены специальными положениями разд. 2 § 1 ст. 11 Конституции. Однако Конституция была принята в 1787 г. и за более чем двухсотлетний период времени ее действия историческая обстановка претерпела значительные изменения.

Соответственно, конституционные полномочия Президента США в военной области неоднократно уточнялись и конкретизировались во многих законодательных актах. В контексте общей тенденции, направленной на усиление исполнительной власти, значительному расширению подверглись и военные полномочия. Наиболее сильно это было заметно в то время, когда президентами США были А. Линкольн, В. Вильсон, Ф. Рузвельт, Р. Рейган и Дж. Буш (младший). В результате сегодня Д. Трамп обладает значительным конституционным ресурсом для принятия решений в военной сфере. Так, например, он обладает правом введения в стране чрезвычайного положения и объявления мобилизации. Кроме того, он вправе дать приказ вооруженным силам к началу военных действий.

Немаловажное значение имеет и право президента представлять законодателю свои предложения по финансированию военных проблем, а также определять направления организационного строительства вооруженных сил и т.д. И, наконец, в случае резкого обострения международной или внутренней ситуации, а также с целью ликвидации последствий стихийных бедствий, Президент США обладает правом перевести части национальной гвардии, в мирное время подчиненные губернаторам штатов, а также резерв вооруженных сил на положение регулярных войск сроком до полугода даже без введения чрезвычайного положения.

Как известно, для англо-саксонского права в целом не характерна кодификация. Тем не менее военно-чрезвычайное законодательство США можно с достаточной степенью допустимости признать в известной мере систематизированным. На сегодняшний день оно включает в себя: Конституцию США и поправки к ней; Свод федерального законодательства, в том числе разд. 32 «Национальная оборона» и разд. 10 «Вооруженные силы»; Единый кодекс военной юстиции; законы: «О национальной безопасности», «О чрезвычайном положении», Закон Голдуотера-Николса 1986 г. «О реорганизации министерства обороны» [4], «О денежном содержании военнослужащих», «Об офицерах», «О реформе пенсионного обеспечения военнослужащих», а также ряд подзаконных актов, различных директив, уставов и наставлений. Изданные в развитие конституционных положений, данные правовые документы представляют собой конституционно-правовую

основу полномочий Президента США, определяющих его компетенцию в условиях экстраординарных обстоятельств.

В 1973 г. был принят закон о военных полномочиях и добровольном принципе комплектования вооруженных сил. В соответствии с ним Президент США обязан консультироваться с Конгрессом по вопросам применения вооруженных сил. Так, в частности, во всех случаях, когда Президент США принимает решение о применении вооруженных сил за пределами государства без объявления войны или увеличивает численность военного контингента в группировках за рубежом, он в течение 48 часов должен представить Конгрессу доклад, в котором обосновывается мотивированное решение. В том случае, если по истечении 60 дней после этого конгресс не объявит войну или не примет санкционирующего законодательства на использование вооруженных сил, оно прекращается. Однако документ содержит в себе пробел, связанный с неурегулированием вопроса относительно снабжения, обучения или простой замены группировки за рубежом. Это позволяет главе государства использовать военнослужащих США в кризисных ситуациях под видом советников или специалистов по ремонту, обучению и снабжению.

Нельзя не сказать о том, что процесс расширения военных полномочий Президента США не встречал противодействия со стороны Конгресса. Например, еще во время войны в Юго-Восточной Азии развернулась дискуссия по ст. 1 разд. 8 § 11 Конституции. В соответствии с использованной в ней терминологией, право «объявлять войну» принадлежит Конгрессу, а что касается Президента США, то он, как главнокомандующий, имеет право «вести войну». Впрочем, за всю историю США вооруженные силы страны были использованы более чем в 200 конфликтах, и только в пяти случаях Конгресс формально объявлял войну (в четырех он только подтверждал фактическое состояние войны), в которую страна вступила под руководством Президента США [5].

Кроме того, полномочия Президента США по использованию вооруженных сил распространяются также и на их применение внутри страны в условиях чрезвычайных ситуаций. Согласно § 331 гл. 15 титула 10 Свода законов США, Президент США в случае восстания или возникновения беспорядков, угрожающих безопасности и территориальной целостности страны, может по просьбе любого штата использовать национальную гвардию или регулярные войска [5].

В любом случае для условий военного времени или чрезвычайной обстановки порядок принятия решений Президентом США определяется специальной директивой, которая издается каждым Президентом США практически сразу после его вступления в должность.

Таким образом, Конституция и законодательство США не только наделяют Президента США фактически неограниченными военными полномочиями, но и предусматривают механизм их реализации в мирное и военное время, а также в чрезвычайных ситуациях. Сказанное, с одной стороны, говорит о том, что в арсенале государства наличествует пакет необходимых правовых средств для действий при чрезвычайных обстоятельствах, а с другой, как показывает практика, – содержит в себе угрозу для мирового сообщества, находящегося под потенциальным административным усмотрением главы Белого дома, по собственному мнению принимающего решения в присвоенной себе роли международного арбитра.

Литература

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: ЦОКР МВД России, 2008.
2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: «ЮристЪ», 2001.
3. Шрагин В.О. Терроризм – государственная политика США: Вашингтон против свободы народов. М., 1984.
4. Военное право США. URL: https://studopedia.ru/8_4018_voennoe-pravo-ssha.html (дата обращения: 19.02.2020).
5. Астраханцев В. Военные полномочия Президента США // Зарубежное военное обозрение. 1990. № 7.

ПРЕДЕЛЫ И СРЕДСТВА ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**Т.А. Грищенко, кандидат юридических наук;
А.Н. Тулаев, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен анализ допустимых пределов ограничения конституционных прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Исследованы международные и национальные гарантии соблюдения и обеспечения прав граждан при введении особых правовых режимов. Определены общие проблемы конституционного регулирования института временного ограничения прав.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, особый правовой режим, ограничение конституционных прав граждан, публичные интересы, полномочия Президента Российской Федерации

LIMITS AND MEANS OF LIMITATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS IN EMERGENCY SITUATIONS

T.A. Grishchenko; A.N. Tulaev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyzes the permissible limits of restriction of constitutional rights of citizens in emergency situations. International and national guarantees of observance and maintenance of the rights of citizens at introduction of special legal regimes are investigated. The General problems of constitutional regulation of the Institute of temporary restriction of rights are defined.

Keywords: emergency situation, special legal regime, restriction of constitutional rights of citizens, public interests, powers of the President of the Russian Federation

МЧС России в своей профессиональной деятельности чаще прочих сталкивается с необходимостью применения «особых правовых режимов». Это обстоятельство побуждает детально исследовать природу «особых правовых режимов» и допустимые пределы воздействия такого правового режима на конституционные права граждан.

Одной из базовых проблем в определении допустимых пределов ограничения конституционных прав граждан, так и не разрешенной за 25 лет действия российского конституционализма, является толкование ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, а именно принципа «приоритета международного права».

Возможность введения «особых правовых режимов» – это суверенное право государства, тогда как права человека обеспечены международными гарантиями защиты [1]. Проблемы соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в условиях чрезвычайной ситуации (ЧС) – это одна из наиболее конституционных дилемм, а в условиях затянувшегося с 2014 г. обострения международных отношений, еще и крайне актуальная.

В целом, рассматривая с точки зрения международного права институт «особых правовых режимов», большинство исследователей, в частности В.А. Винокуров и С.Б. Немченко, отмечают: «В условиях возникновения обстоятельств, создающих существенные угрозы жизни и здоровью граждан, посягающих на суверенитет и целостность государства, временное отступление от международных обязательств, а также приостановление некоторых гарантий прав и свобод человека будет оправданным» [1].

Важно подчеркнуть, что в основополагающих международных соглашениях нет классификации «особых режимов», используется только общее понятие – чрезвычайное положение. Данное обстоятельство делает невозможным на уровне международного соглашения четко определить перечень прав, подлежащих ограничению в конкретном типе «особого правового режима», следовательно, оценка международным сообществом обоснованности тех или иных ограничений конституционных прав в каждом конкретном случае становится, по меньшей мере, субъективной.

Ряд правоведов не считают данное обстоятельство критичным, так А.В. Тарасов писал: «Отсутствие на международном уровне четких стандартов, устанавливающих пределы допустимых ограничений прав граждан относительно классификации особых правовых режимов, не должно вызывать существенных опасений, поскольку гарант естественных и неотъемлемых прав человека будет обеспечен международным правом и не может утратить ценности в каких бы то ни было обстоятельствах» [2].

Сложно согласиться с данной позицией, поскольку сам по себе международный механизм защиты фундаментальных прав личности работает только при объективной оценке режимов, направленных на ограничение.

В настоящий момент все базовые положения международных гарантий обеспечения прав человека в особых правовых режимах считаются сложившимися, большинство из них действует почти полвека: Всеобщая декларация прав человека [3]; Конвенция о защите прав человека и основных свобод [4]; Европейская Конвенция по предупреждению пыток [5]; Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» (Конвенция СНГ) [6].

Особенно стоит отметить Конвенцию СНГ, ведь именно она дала толчок к формированию целого комплекса модельных законов, в том числе и в сфере ЧС. Кроме того, Конвенция СНГ вобрала в себя все важнейшие положения вышеназванных международных гарантий в части пределов допустимости «особых правовых режимов». Кратко остановимся на отдельных ее положениях, а следом рассмотрим механизмы ограничения прав человека: «В период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего высшим интересам каждой из Договаривающихся сторон, каждая из них может принять меры в отступление от своих обязательств, принятых по настоящей Конвенции, только в той степени, в какой это требуется серьезностью положения, при условии, что такие меры не влекут за собой дискриминации по признакам, перечисленным в ст. 20 настоящей Конвенции. Любая Договаривающаяся Сторона, воспользовавшаяся правом отступления от обязательств, ставит в известность депозитария о принятых мерах и причинах их принятия. Она также ставит его в известность, когда такие меры прекратили свое действие и положения Конвенции вновь выполняются в полном объеме» [6].

Анализ вышеназванных норм позволил сформулировать общее правило – введение «особого правового режима» не влечет отмену прав и свобод личности, общие условия временного ограничения прав каждое государство устанавливает самостоятельно посредством «чрезвычайного законодательства». При этом не должен быть нарушен принцип «соразмерности» – меры по ограничению прав не должны превышать степень опасности, обусловленную ЧС (ч. 1 ст. 35 Конвенции СНГ).

Основываясь на общем правиле, определим критерии соблюдения конституционного права при введении «особого правового режима»:

1. Для введения «особого правового режима» ЧС должна представлять непосредственную опасность для жизни и здоровья граждан, самой суверенной государственности, целостности территории.

2. Введение чрезвычайного положения – публичное действие, которое требует официального объявления, включая обоснование причин, потенциальных угроз и сроков вводимых ограничений.

3. Ограничения конституционных прав, принимаемые в каждом конкретном случае объявления «особого правового режима», не должны превышать степень опасности ЧС и обязаны соответствовать целевой направленности.

4. Запрещено налагать дополнительные ограничения на естественные права.

5. Отмена чрезвычайного положения влечет безусловное прекращение ограничений конституционных прав и свобод [2].

6. Введение временных ограничений конституционных прав не должно строиться на критериях, которые могут быть восприняты как сегрегация или дискриминация. Если гарантии недопустимости дискриминации по признакам пола, расы, социального происхождения в современном обществе можно считать абсолютными, то религиозный аспект по-прежнему вызывает определенные дискуссии, особенно в светских государствах. Вопрос о том, имеет ли право государство запрещать какие-либо религиозные течения как экстремистские, остается открытым.

Важно помнить, что факт обращения государства к «дерогации» не приостанавливает действия международных актов, а возможность ограничивать права и свободы – это не правило, а исключение [7].

По сути, при принятии решения о правомерности введения «особого правового режима» в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации требуется соотнести объем публичных и частных интересов. Допустимы только те ограничения, которые необходимы для достижения публичных интересов. Фактически, данный принцип допускает приоритетную оценку общественных прав над правами личности (примат публичных интересов), что противоречит ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не определяет конкретных оснований для введения «особого правового режима», для этой цели принят специальный Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», где в ст. 3 подробно перечислены данные основания [8]. При этом ключевое условие для всего перечня, приведенного в ст. 3 – устранение угроз невозможно без применения «особого правового режима».

Важным аспектом реализации института ЧС является прямое конституционное регулирование пределов ограничения прав и свобод как относительно сроков, так и относительно объема [1].

Так, согласно ст. 56 Конституции Российской Федерации: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия... 3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции Российской Федерации» [9].

Сформулируем общие признаки ограничений:

– посредством временного ограничения конституционных прав государственно-правовой механизм обеспечивает защиту публичных, более значимых для государства интересов. Ограничение одних прав является элементом обеспечения других прав (интересов);

– ограничение конституционных прав и свобод личности одновременно приводит к расширению властных полномочий государственных органов;

– конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина устанавливаются в форме ограничений-запретов.

Ряд исследователей конституционного права критически оценивает действенность гарантий, закрепленных в ст. 56, поскольку правоприменительная практика наглядно свидетельствует о том, что подобного рода конституционные нормы остаются декларативными. Активировать правовой механизм защиты, по мнению А.В. Тарасова можно: «только после наложения конституционных норм на конкретные общественные отношения и последующего за этим судебного толкования» [2].

Фактически, речь идет о том, что до принятия решения Конституционным судом Российской Федерации относительно каждого из прав, перечисленных в ст. 56, говорить об их абсолютном значении неуместно. Международные стандарты в этом плане сопоставимы с конституционными гарантиями, так как говорить о реальном их применении можно только после прямой интеграции Конституционным судом Российской Федерации.

Такая позиция в сложившихся условиях представляется обоснованной. При этом приходится признать, что не все права, перечисленные в ст. 56 решений Конституционного суда Российской Федерации, подтвердили свой «абсолютный характер» [7].

Так, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24) в контексте Определения Конституционного суда Российской Федерации от 12 февраля 2019 г. № 274-О «О смысле положений пункта 1 статьи 1521 и пункта 1 статьи 1522 Гражданского кодекса Российской Федерации» (ГК РФ) получило ограничительное толкование. Указанные статьи ГК РФ определяют порядок и условия сбора, хранения и распространения информации о частной жизни гражданина, включая обнародование и дальнейшее использование его изображения. Конституционный суд Российской Федерации указал: «по смыслу оспоренных положений допускается обнародование и использование изображения гражданина без его согласия, когда имеет место публичный интерес» [10].

Право знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека (ч. 2 ст. 24), несколько раз было предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации, например, в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 317-О [11]. В данном определении на соответствие Конституции Российской Федерации были проанализированы нормы Налогового кодекса Российской Федерации и ряда подзаконных актов, определяющих порядок работы с информацией об имущественном положении граждан. Конституционный суд Российской Федерации счел ограниченный режим следствием и возможностью отказа в предоставлении гражданам информации, обоснованной гарантией на неприкосновенность частной жизни.

Позицию Конституционного суда Российской Федерации относительно «абсолютного характера» перечисленных в ст. 56 прав, не представляется возможным назвать устойчивой. В зависимости от сферы общественных отношений и социально-политической повестки, вопрос о допустимости ограничений прав и свобод в условиях введения особых правовых режимов подвергался значительной корреляции. По истечении последнего десятилетия данный факт привел к тому, что действующее законодательство регламентировало механизмы ограничения в условиях чрезвычайного положения целого комплекса прав и свобод, перечень которых включает в себя личные, политические и экономические, культурные, имущественные и другие права [7]:

- свобода передвижения, выбор места пребывания;
- личная неприкосновенность;
- неприкосновенность жилища;
- право на получение информации и свобода печати;
- непосредственное управление государством;
- объединение граждан;
- неприкосновенность частной собственности;
- свободное распоряжение своими способностями;
- забастовка и иные законные формы социально-политического протеста.

Для большинства перечисленных прав федеральным законодательством уже предусмотрены механизмы ограничения: мобилизация, реквизиция, национализация, комендантский час, конфиденциальность и т.д. При этом ст. 56 требует, чтобы весь комплекс ограничений был обоснован интересами защиты конституционного строя, а объем введенных ограничений был соразмерен потенциальным последствиям угрозы.

В данном контексте принцип соответствия ограничений целям должен учитывать ряд условий.

Во-первых, должен быть реализован принцип минимального вмешательства в частную жизнь и соразмерности вводимым ограничениям потенциальной угрозе. Требуется детальный регламент, обосновывающий соотношение устанавливаемых ограничений с целями, закрепленными Конституцией Российской Федерации.

Во-вторых, требуется гарант конституционности вводимого режима. Президент Российской Федерации, принимая решение о введении чрезвычайного положения, должен нести персональную ответственность (вплоть до импичмента), как субъект, единолично принимающий решение о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения [12].

В-третьих, необходим расширенный механизм парламентского контроля за конституционностью действий Президента Российской Федерации в данной ситуации [13].

Подводя некоторый итог публикации, еще раз остановимся на некоторых базовых проблемах, требующих концептуального решения:

1. Принятие решения о правомерности введения «особого правового режима» реализуется в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и требует соотнесения объема публичных и частных интересов. Фактически, допустимы только те конституционные ограничения, которые признаны необходимыми для достижения значимых публичных интересов. Следовательно, можно говорить о примате публичных интересов над личными, что, безусловно, противоречит содержанию ст. 2 Конституции Российской Федерации.

2. Возможность введения «особых правовых режимов» – это суверенное право государства, тогда как права человека обеспечены международными гарантиями защиты. Проблемы соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в условиях ЧС, требуют толкования ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, а именно принципа «приоритета международного права».

3. основополагающие международные соглашения не содержат классификации «особых режимов», используя только общее понятие – чрезвычайное положение. Данное обстоятельство делает невозможным на уровне международного соглашения, четко определить перечень прав, подлежащих ограничению в конкретном типе «особого правового режима», следовательно, оценка международным сообществом обоснованности тех или иных ограничений конституционных прав в каждом конкретном случае становится по меньшей степени субъективной.

Литература

1. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении: учеб. пособие. 2-е изд. перераб. и доп. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2018. С. 180.

2. Тарасов А.В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

3. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 дек. 1948 г.) // Рос. газ. 1998. 10 дек.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 нояб. 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сент. 1970 г., 20 дек. 1971 г., 1 янв. 1990 г., 6 нояб. 1990 г., 11 мая 1994 г.) (в ред. Протокола № 11) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

5. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS N 126 (Страсбург, 26 нояб. 1987 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4465.

6. О правах и основных свободах человека: Конвенция Содружества Независимых Государств (Минск 26 мая 1995 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Грищенко Т.А. , Андрейцо С.Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения: монография. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2018. 404 с.
8. О чрезвычайном положении: Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
9. Научно-практический комментарий к Конституции Рос. Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М.: Изд-во, 1997. С. 217
10. О смысле положений пункта 1 статьи 1521 и пункта 1 статьи 1522 Гражданского кодекса Рос. Федерации: Определение Конституц. суда Рос. Федерации от 12 февраля 2019 г. № 274-О // Вестник Конституционного суда Рос. Федерации. 2019. № 2.
11. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ламбина Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 102 Налогового кодекса Российской Федерации: Определение Конституц. суда Рос. Федерации от 30 сент. 2004 г. № 317-О // Вестник Конституционного суда Рос. Федерации. 2004. № 8.
12. О безопасности: Закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-I (по сост. на 7 марта 2005 г.) // Рос. газ. 1992 . № 103.
13. 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.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.М. Гаджиев;

И.В. Крылова, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы административной ответственности в области нарушения правил пожарной безопасности в лесах по законодательству Российской Федерации. Выявлены проблемные аспекты правового регулирования административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, правила, пожарная безопасность, пожар, законодательство, лес, правонарушения, юридическая ответственность, окружающая среда, законодательство, природные ресурсы

CERTAIN ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF FIRE SAFETY RULES IN THE FORESTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

G.M. Gadjiev; I.V. Krylova.

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

This article addresses the issues of administrative responsibility in the field of violation of fire safety rules in forests according to the legislation of the Russian Federation. The problematic aspects of the legal regulation of administrative responsibility for violation of fire safety rules in the forests of the Russian Federation are identified.

Keywords: administrative responsibility, rules, fire safety, fire, legislation, forest, offenses, legal liability, environment, legislation, natural resources

Важным аспектом гармоничного существования человека являются его взаимоотношения с окружающей средой, эффективность которых должна обеспечиваться соответствующей государственной политикой, в том числе и по созданию действенной нормативно-правовой базы, способной обеспечить экологический правопорядок.

Потребительское отношение человека к природным ресурсам, их нерациональное использование в итоге приводит к серьезным и длительным негативным последствиям.

Подтверждением этому является существенный рост за последние десятилетия экологических правонарушений. Даже учитывая довольно стремительный уровень повышения экологического правосознания у населения государства все же, в целом, следует констатировать наибольшее количество правонарушений именно в области экологических правоотношений (с учетом высокого уровня их латентности). Не являются исключением и отношения в лесной отрасли, в том числе по нарушению правил пожарной безопасности в лесах, которые и приводят к одним из самых тяжелых последствий для нынешних и будущих поколений.

Проблематика административной ответственности за правонарушения в сфере пожарной безопасности в лесах Российской Федерации является наиболее актуальной и не раз являлась предметом исследования целого ряда научных трудов специалистов как административного, уголовного, экологического, земельного права, так и представителей лесоводческой науки, государственного управления.

Цель настоящей статьи заключается в анализе отдельных аспектов административной ответственности за правонарушения в сфере пожарной безопасности в лесах Российской Федерации, определении проблематики и особенностей привлечения к ответственности за правонарушения в исследуемой сфере общественных отношений.

Большинство специалистов, анализирующих лесопожарную ситуацию на глобальном уровне, указывают на то, что в ближайшей перспективе следует ожидать увеличения количества крупных пожаров, что уже и существует в настоящее время. В основе таких прогнозов находится сообщение национальных правительств различных стран о катастрофических пожарах и убытках, причиненных ими. Материальный ущерб от массовых лесных пожаров в Греции в августе 2017 г. достиг 5 млрд евро при общей площади пожаров до 270 тыс. га. В этот же год крупнейшие за годы независимости лесные пожары имели место и в Украине, в частности, на территории Херсонской области.

День 7 февраля 2017 г. вошел в историю Австралии как «черная суббота», когда начался крупнейший и самый страшный по результатам природный пожар в истории страны [1].

Что касается нашего государства, то с начала 2019 г. в российских лесах случилось не менее 7,6 тыс. возгораний.

С начала 2019 г. лесные пожары в России нанесли ущерб экономике страны на 2,4 млрд руб. (около 37 млн долларов). Самым активным месяцем в этом плане оказался июль, когда лесные пожары охватили площадь более 4,1 млн га. В целом с начала года в России сгорело почти 7 млн га леса. При этом в докладе Счетной Палаты утверждается, что на охрану лесов за первое полугодие из казны выделили около 6,6 млрд руб. [1].

Таким образом, лесные пожары часто приобретают особо крупные масштабы, нанося материальный ущерб. Повреждаются и уничтожаются жилые помещения, хозяйственные постройки, линии электропередач и связи, мосты. Лесной пожар может привести к уничтожению целых поселений.

Зачастую лесные пожары случаются по причине поджога травы, что на территории Российской Федерации запрещено Лесным кодексом [2], Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ФЗ № 7-ФЗ) [3], правилами пожарной безопасности. Виновным в поджоге травы грозит административная и уголовная ответственность.

При определении меры ответственности за поджог травы необходимо учитывать еще и субъектный состав правонарушителя – это может быть и гражданин, который поджог траву с целью очищения своего участка, но может нести ответственность, и руководитель организации, который дал подобные указания своим подчиненным.

Административная ответственность за указанное правонарушение наступает по нормам ст. 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), а уголовная – в соответствии со ст. 261 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Современное состояние правоприменения ответственности в лесной сфере требует комплексного обобщения и анализа практики, определения конкретных путей совершенствования законодательства в этой сфере. На рассмотрение парламента в течение последних 20 лет вносились законопроекты, которые предлагали лишь эпизодические или поверхностные изменения в административной и уголовной ответственности за лесонарушения. К тому же, многие из таких законопроектов из-за низкого качества или по иным причинам были отклонены или остались в числе нерассмотренных.

Особо следует отметить законодательство об административных правонарушениях. Оно является крайне важным инструментом противодействия нарушениям требований лесного законодательства Российской Федерации. Однако оно не отвечает требованиям времени. Существующие составы административных правонарушений практически не менялись со времени принятия КоАП РФ [4]. К тому же, накопленные противоречия и несогласованности между Лесным кодексом Российской Федерации и законодательством об административных правонарушениях стали одной из причин снижения его эффективности.

Чрезвычайно актуальной задачей в настоящее время является также поиск перспективных путей правового регулирования уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение лесного законодательства.

Следует отметить, что назрела объективная необходимость совершенствования правового регулирования юридической ответственности за правонарушения в сфере охраны лесов и оперативного принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Промедление с этим поспособствует росту числа правонарушений и уровня противоправных деяний в этой области.

Решение указанной проблемы находится в плоскости введения действенных организационно-правовых мер, прежде всего, по повышению уровня экологического правосознания; введения на законодательном уровне уроков экологического образования и культуры; распространения среди населения информации о правилах пожарной безопасности в лесах, их разъяснение и внедрение строгой ответственности за несоблюдение таковых.

Правда, следует отметить некоторый прогресс в реализации последнего компонента. По утверждению А.К. Сторчоус, пока сложность работы гослесохраны с нарушителями правил пожарной безопасности заключается в разъяснении и убеждении нарушителя в том, что совершенный им проступок влечет за собой административную ответственность, поскольку большинство обычных граждан не имеют представления об определении пожароопасного периода, чем предусмотрено его применение, какие существуют правила пожарной безопасности в лесу и какая установлена ответственность за нарушение этих правил [5]. Также автором отмечено, что в повседневной деятельности должностные лица лесного хозяйства чаще всего сталкиваются с такими видами нарушений, имеющими иногда и массовый характер, как: разведение костров в лесу во время пожароопасного периода; заезд на территорию лесного фонда транспортных средств и других механизмов в течение пожароопасного периода; посещение населением хвойных насаждений в период, когда установлен режим пожарной опасности и т.д.

Понятие «особый противопожарный режим», в частности, содержится в российском законодательстве. Его понятие закреплено в ст. 30 Федерального закона от 21 декабря 1994 г.

№ 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [6]. Противопожарная безопасность, вернее ее режим, устанавливается органами государственной власти и местного самоуправления в случае наступления периода, когда повышается пожарная опасность. Это, в частности, весенне-осенний период, когда существует наибольший риск пожароопасности, связанный с увеличением числа отдыхающих на природе, а также с увеличением жжения травы, листвы в процессе уборочных работ.

За несоблюдение правил в сфере пожарной безопасности виновные привлекаются к юридической ответственности, которая может быть реализована как в уголовном, гражданском, дисциплинарном, так и в административном порядке.

Определение понятия «административная ответственность». Данная юридическая категория рассматривается как специфическая форма правовой ответственности реагирования компетентных государственных органов на определенные противоправные действия – административные проступки, а лица, совершившие их, несут ответственность перед указанными компетентными органами за совершенные неправомерные действия в виде административных взысканий в определенных административным законодательством формах и порядке [5].

Административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах регламентирована ст. 8.32 КоАП РФ «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах».

При применении ст. 8.32 КоАП РФ на практике довольно сложно определить разницу между последствиями допущенных нарушений и самим фактом нарушения.

К ответственности можно привлечь как физическое лицо, так и юридическое лицо, и, несомненно, должностных лиц.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.32 КоАП РФ, составляют, согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, не только должностные лица (ст.ст. 23.24, 23.24.1 и 23.34 КоАП РФ), но также и должностные лица органов внутренних дел.

Рассматривая уровень штрафных санкций за правонарушение, предусмотренное ст. 8.32 КоАП РФ, необходимо принять меры по ужесточению административной ответственности.

Так, по мнению авторов, штраф в размере от 1 500 и до 5 000 руб. относительно граждан, является очень мягким наказанием. Принимая во внимание масштабы лесных пожаров, спровоцированные гражданами из-за нарушения правил пожарной безопасности, штрафные санкции необходимо увеличить – от 50 000 руб. и до применения мер, связанных с административным арестом.

Чтобы правильно и эффективно применять нормы природоохранного административного законодательства, стоит изучить не только само законодательство, но и судебную практику. В соответствии с изложенным выше, общеобязательные требования и правила пожарной безопасности установлены рядом законов и других подзаконных актов: Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Лесным кодексом Российской Федерации, ФЗ № 7-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» (постановление Правительства № 417) [7].

Постановление Правительства № 417 содержит как общие, так и специальные правила. Нарушая общие правила, например, бросая горящие спички, окурки, промасленные или пропитанные горючими веществами материалы, граждане, конечно, создают угрозу пожарной безопасности в лесах. Нарушение специальных правил гражданами, организациями и должностными лицами организаций приводят чаще всего к масштабным пожарам и не только к причинению имущественного ущерба, но и к человеческим жертвам.

Так, из-за подобного нарушения жителю Сретенского района Забайкальского края грозит четыре года колонии за брошенный в сухую траву окурков, в результате чего сгорело 407 берёз. 19 апреля мужчина в компании друга отправился на рыбалку в лес в 1,7 км от села

Фирсово, где выбросил непогашенный окурок в сухую траву. В результате ветреной погоды трава загорелась, и огонь перешёл на лес. Уничтожено и повреждено 407 берёз, что повлекло причинение ущерба в сумме около 100 тыс. руб.

Уголовное дело возбуждено 20 апреля 2019 г. дознавателем МЧС России, расследовано в 10-дневный срок. Прокуратура направила его для рассмотрения в Сретенский районный суд. Санкция статьи предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до четырех лет. Прокурор предъявил к мужчине иск о взыскании всей суммы причинённого ущерба.

Итак, объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ, образует действие или бездействие, выражающееся в нарушении правил пожарной безопасности в лесах.

Типичным нарушением является захламленность лесосеки порубочными остатками (п.п. 16 и 17 ч. 3 постановления Правительства № 417).

Разъяснение позиций о применении законодательства при совершении данных правонарушений содержится в судебных решениях Новгородского областного суда от 29 февраля 2016 г. № 7-20/2016. По настоящему делу жалоба должностного лица была удовлетворена, а административный материал отправлен на новое рассмотрение лишь из-за нарушения процессуального порядка привлечения к административной ответственности. Однако в то же время суд обратил внимание на то, что при привлечении к административной ответственности лиц по ст. 8.32 КоАП РФ необходимо учитывать и применять нормы постановления Правительства № 417, а также Положение об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

В постановлении Ленинского районного суда г. Владивостока по делу № 5-329/2017 отмечено, что при привлечении к административной ответственности по ст. 8.32 КоАП РФ необходимо применять также нормы Лесного кодекса Российской Федерации.

Богучанским районным судом Красноярского края от 10 января 2012 г. было вынесено решение, которым искивые требования службы по контролю в сфере природопользования Красноярского края были удовлетворены, а деятельность ООО «Богучанхимлес» приостановлена.

При вынесении решения судом было акцентировано внимание, что в соответствии со ст. 13 постановления Правительства № 417 юридические лица и граждане, осуществляющие использование лесов, обязаны соблюдать нормы, а также содержать средства предупреждения и тушения лесных пожаров в период пожароопасного сезона в готовности, обеспечивающей возможность их немедленного использования.

Таким образом, была доказана вина ООО «Богучанхимлес», и оно было привлечено к административной ответственности согласно ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ, а именно за нарушение постановления Правительства № 417.

Анализируя позиции указанных судов по применению ст. 8.32 КоАП РФ в отношении должностных лиц организаций, проводивших порубку древесины, интерес также представляет и судебное решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 31 августа 2017 г. Так, ПАО «Якутскэнерго» был привлечен к административной ответственности по 11 самостоятельным правонарушениям. Отменяя постановление и направляя дело на новое рассмотрение о привлечении ПАО «Якутскэнерго» к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ, суд указал, что вмененные в вину ПАО «Якутскэнерго» нарушения совершены в результате одного бездействия, а именно невыполнения обязанностей по очистке территории линии электропередач на территории Республики, они были выявлены в рамках одной проверки, по результатам которой составлен один акт.

Засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором (п. 9 постановления Правительства № 417). По данной типичной ситуации интерес представляет судебное решение Липецкого областного суда от 4 февраля 2016 г. № 21-17/2016. Это довольно объемный документ, где даны правовые оценки сразу

по нескольким материалам – в отношении Грязинского лесничества, Добровского лесничества, Донского лесничества, Елецкого лесничества, Задонского лесничества, Усманского лесничества.

На основании собранных доказательств по делу правильно установлено, что после расчистки охранных зон высоковольтных линий на участках лесничеств Липецкой области, указанных в акте проверки, в просеках были оставлены порубочные остатки и заготовленная древесина, а участки леса на территории Грязинского лесничества были загрязнены промышленными и иными отходами.

Согласно п. 34 постановления Правительства № 417, просеки, на которых находятся линии электропередач и линии связи, в период пожароопасного сезона должны быть свободны от горючих материалов.

Согласно п. 9 постановления Правительства № 417, запрещено засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором.

Таким образом, постановление о привлечении к административной ответственности судом оставлено в силе.

Нарушение порядка очистки полосы отвода железных дорог, которые примыкают к лесным массивам, от сухой древесины, дикорастущей растительности, порубочных остатков, а также от других легковоспламеняемых материалов (п. 27 постановления Правительства № 417). С целью правильного применения вышеуказанной нормы следует обратить внимание на судебное решение Суоярвского районного суда (Республика Карелия (РК) от 8 февраля 2016 г. № 12-6/2016, которым постановление заместителя главного государственного лесного инспектора в РК Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия о привлечении ОАО «РЖД» к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ было признано законным, а жалоба ОАО «РЖД» была отклонена.

Так, суд указал, что в соответствии с п. 27 постановления Правительства № 417, полосы отвода железных дорог в местах прилегания их к лесным массивам должны быть очищены от сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов, а границы полос отвода должны быть отделены от опушки леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 м или противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 3 м.

Аналогичную позицию высказал и Далматовский районный суд Курганской области по делу от 19 февраля 2016 г. № 12-2/2016.

Особую опасность представляют данные правонарушения, совершенные в условиях особого противопожарного режима. Ответственность наступает по ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ.

Нарушения чаще всего, по сути, являются теми же, что рассмотрены выше. Примером может послужить судебное решение № 11-184/2016 Ростовского областного суда об оставлении решения городского суда без изменений и привлечении к административной ответственности по ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ инженера по охране и защите леса МБУ «Приморье» Л.В. Макаровой. В ходе проведенной проверки были выявлены нарушения требований пожарной безопасности в лесах, а именно: в период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова в лесах запрещается разведение костров в местах с подсохшей травой, а также под кронами деревьев; засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором. Как видно из судебного решения, должностное лицо, ответственное за данный вид деятельности в г. Таганрог, не в полной мере справилось со своими обязанностями.

Однако одними только административными мерами решить проблему охраны лесов от пожаров невозможно. Важным и нужным делом будет всегда являться профилактика и пропаганда. Лесопожарная пропаганда должна быть целенаправленной, оперативной, соответствовать времени года, обстановке и категории населения, содержать конкретные факты, а печатные издания должны быть выразительными, привлекательными и образными.

Таким образом, проблемные аспекты административной ответственности за правонарушения в сфере пожарной безопасности в лесах Российской Федерации – одни из наиболее актуальных и сложных, которые должны решаться в первую очередь работниками лесоводческой отрасли. Значительное повышение пожарной опасности в лесах обусловлено, прежде всего, стремительным ростом посещаемости населением лесных массивов. Для повышения уровня пожарной безопасности нужно проводить разъяснительную работу среди населения по вопросам сохранения лесов и соблюдения установленных норм и постановления Правительства № 417, правильно организовывать использование лесов для массового отдыха населения с целью уменьшения неорганизованного притока людей в лес, проводить мероприятия по усилению противопожарных мероприятий в местах массового отдыха.

Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации должно нести за собой неуклонное и объективное привлечение виновных к административной ответственности с обязательным возмещением ими стоимости нанесенного лесным угодьям ущерба.

Учитывая значительную сложность в доказывании вины нарушителей по ст. 8.32 КоАП РФ, целесообразно конкретизировать, в частности, в самих административных протоколах существенные обстоятельства дела, отмечая характер действий с огнем, совершенный нарушителем, очаг пожара, детализацию проявления неосторожности, наличие или отсутствие причинной связи между указанными неосторожными действиями и повреждением (уничтожением) леса и т.п.

Изучая практику применения законодательства о пожарной безопасности, можно заметить бессистемность и разбросанность норм. Поэтому при обновлении противопожарного законодательства, в частности, ответственности за нарушение его норм, следует больше внимания обращать на соблюдение требований системности. Особое внимание необходимо уделить нормам КоАП РФ, которыми необходимо систематизировать ответственность за правонарушения, предусмотренные специальным лесным и противопожарным законодательством. В этом случае необходимо выделить правонарушения в области противопожарной безопасности в отдельный раздел КоАП РФ и значительно расширить виды правонарушений в сфере охраны лесов от пожаров. Но в первую очередь с целью совершенствования правовых норм необходимо неукоснительно соблюдать уже действующие. И только в этом случае можно правильно анализировать практику применения с целью выявления пробельности и коллизионности норм об административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 2 авг. 2019 г.) // Рос. газ. 2001. 31 дек. Федер. выпуск № 256.
2. Лесной кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
3. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
4. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
5. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2007 г. № 417 (в ред. от 17 апр. 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28. Ст. 3432
6. Административное право: Общая часть: учеб. пособие / С.Н. Алферов [и др.]. М.: Центр учебной литературы, 2011. 216 с.
7. Зибцев С.Г. Проблема лесных пожаров в мире выходит на новый, более опасный уровень // Правительственный курьер. 2018.

ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ СОТРУДНИКОВ МЧС РОССИИ

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

Рассматриваются вопросы защиты персональных данных сотрудников и служащих МЧС России. Проводится анализ института персональных данных и нормативного регулирования обращения с персональными данными сотрудников МЧС России и их защиты.

Ключевые слова: персональные данные, защита персональных данных, конфиденциальность, МЧС России

ISSUES OF PROTECTION OF PERSONAL DATA OF EMPLOYEES OF EMERCOM OF RUSSIA

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

The issues of protecting personal data of employees and employees of the Ministry of Emergencies of Russia are considered. The analysis of the Institute of personal data and regulatory regulation of the treatment of personal data of the employees of EMERCOM of Russia and their protection.

Keywords: personal data, protecting personal data, confidentiality, EMERCOM of Russia

В настоящее время особую актуальность приобрели вопросы защиты персональных данных сотрудников и служащих силовых ведомств, потому что выполнение поставленных перед данными государственными органами задач накладывает особый отпечаток на деятельность их работников.

Отметим, что одной из основных задач, решаемых как на федеральном, так и на других уровнях власти, является повышение качества работы с персональной информацией клиентов и работников организаций и государственных органов, в числе которых и МЧС России. Надежная обработка и сохранность персональных данных является необходимым элементом в развитии любой сферы деятельности.

Авторами проводится оценка (анализ) достаточности действующего нормативного регулирования защиты персональных данных сотрудников и работников МЧС России. Выявляются проблемы данной сферы правового регулирования и выносятся рекомендации по совершенствованию работы в данном направлении.

Структурные подведомственные учреждения МЧС России, являясь работодателями и операторами, осуществляющими деятельность по обработке, хранению и использованию персональных данных, должны обеспечивать защиту прав и свобод граждан, проходящих службу в системе МЧС России, по защите персональных данных. Правовую основу этой деятельности составляют: Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ), Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ФЗ № 152-ФЗ), Федеральный закон 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ФЗ № 149-ФЗ) и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ведомственные нормативные акты.

Что же касается сотрудников МЧС России, будь они работниками или же государственными гражданскими служащими, они, конечно, обладают правом

неограниченного доступа к собственной персональной информации и сведениям об обработке собственных персональных данных.

Вышеуказанные права сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России содержатся в п. 24 приказа МЧС России от 20 марта 2017 г. № 121 «О некоторых вопросах централизованного учета персональных данных сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и граждан Российской Федерации, поступающих на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы» (приказ МЧС России № 121), который гласит, что сотрудник имеет право на ознакомление с отзывами о его служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов по его просьбе, выраженной в письменной форме [1].

В соответствии с п. 8 ст. 86 ТК РФ работники и их представители должны быть ознакомлены под подпись с документами работодателя, устанавливающими порядок обработки персональных данных работников, а также об их правах и обязанностях в этой области. Рассмотрим нормативные акты МЧС России, в которых закреплены аналогичные требования по регулированию порядка обработки, хранения и защиты персональных данных сотрудников МЧС России.

Так, в федеральном органе исполнительной власти в области пожарной безопасности в подразделениях ведутся личные дела, документы учета сотрудников федеральной противопожарной службы, банки данных о сотрудниках и гражданах, поступающих на службу в федеральную противопожарную службу, содержащие персональные данные сотрудников, сведения об их служебной деятельности и стаже службы (выслуге лет), а также персональные данные членов семей сотрудников и граждан, поступающих на службу в федеральную противопожарную службу. Основные требования, которые касаются персональных данных сотрудников федеральной противопожарной службы, закреплены в ст. 39 Федерального закона 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» [2].

В федеральном органе исполнительной власти в области пожарной безопасности определены требования, которые должны соблюдаться в подразделении при получении, хранении, обработке, использовании и передаче персональных данных сотрудника федеральной противопожарной службы:

1) персональные данные должны обрабатываться в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации в сфере защиты персональных данных, а также на основании ведомственных нормативных актов;

2) достоверность персональных данных, полученных от сотрудника, должна проверяться с участием иных федеральных государственных органов;

3) персональные данные о политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, о членстве в общественных объединениях сотрудника запрещается получать, обрабатывать и приобщать к личному делу;

4) принимая решения, затрагивающие интересы сотрудника, запрещается основываться на персональных данных сотрудника, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или с использованием электронных носителей;

5) защита персональных данных сотрудника от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств оператора обработки персональных данных в области пожарной безопасности и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

6) передача персональных данных сотрудника третьей стороне не допускается без согласия сотрудника, выраженного в письменной форме, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Условия передачи персональных данных сотрудника третьей стороне устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Очевидно, что в своей работе ответственные должностные лица МЧС России могут быть связаны с обработкой сведений, составляющих государственную тайну. Тогда источником персональных данных является личное дело сотрудника, которое образует секретные сведения. В МЧС России проблему защиты персональных данных личного дела сотрудника разрешает п. 23 приказа МЧС России № 121, который гласит, что документы, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну и подлежащие засекречиванию, в личное дело не приобщаются и хранятся с соблюдением норм законодательства Российской Федерации о государственной тайне [1].

Право на полную информацию о своих персональных данных гарантируется Конституцией Российской Федерации. Очевидно, что право на полную информацию о своих персональных данных является важнейшим правом работников и сотрудников. Согласно ст. 24 Конституции Российской Федерации запрещается сбор информации о частной жизни граждан без их согласия. Также устанавливается обязанность государственных органов знакомить граждан с вышеуказанной информацией, если иное не предусмотрено законом. Однако п. 27.9 приказа МЧС России № 121 предусматривает, что сотрудник знакомится с записями в послужном списке при оформлении личного дела, далее – не реже одного раза в пять лет, а также перед убытием к новому месту службы и перед представлением к увольнению со службы.

Представляется, что необходимо распространение норм гл. 14 ТК РФ и «Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации» и на сотрудников МЧС России, в целях соблюдения прав сотрудников ведомства в области оборота документов, которые содержат персональную информацию.

В качестве примера защиты персональных данных сотрудников МЧС России рассмотрим Апелляционное определение Челябинского областного суда от 14 марта 2016 г. по делу № 11-1913/2016 [3].

В соответствии с материалами дела сотрудник кадрового подразделения ФГКУ «СУ ФПС № 29 МЧС России» допустил утрату трудовой книжки работника организации, за что по итогам служебной проверки был привлечён к дисциплинарной ответственности.

Работодателем сотрудника кадрового органа доказана обязанность последнего по обеспечению сохранности личных дел, трудовых книжек, документов воинского учета, подлежащих хранению в запертом металлическом сейфе в соответствии с п.п. 3.11, 3.20 «Должностной инструкции», п. 7.4 «Инструкции по организации и техническому обеспечению безопасности персональных данных, обрабатываемых в информационных системах», п.п. 1.5, 3.14 «Положения о группе кадровой и воспитательной работы» ФГКУ «СУ ФПС № 29 МЧС России», с которыми истица была ознакомлена в установленном порядке.

Неисполнение истцом указанных должностных обязанностей свидетельствует о нарушении «Правил ведения и хранения трудовых книжек», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках» [4].

В качестве вывода по результатам рассмотрения данного примера судебной практики отметим, что локальные нормативные акты организации позволяют закрепить порядок работы с персональными данными, а также установить ответственность за нарушение указанного порядка.

В ходе анализа аналогичных категорий дел, связанные с нарушением инструкций хранения и использования персональных данных работниками кадровых подразделений МЧС России, авторы установили, что основополагающие положения законодательства в области защиты персональной информации отображены в локальных инструкциях и должностных обязанностях работников. Данные положения позволяют упростить механизм привлечения к различным видам ответственности сотрудников кадровых подразделений, допустивших нарушения порядка использования и обработки персональных данных работников.

Необходимо отметить, что действующий порядок обработки, хранения, использования и защиты персональных данных сотрудников МЧС России не отражает ряд организационных моментов, направленных на защиту персональных данных. Кардинальные изменения в области определения порядка и использования персональных данных всех категорий работников и сотрудников МЧС России должен внести приказ МЧС России от 31 октября 2019 г. № 626 «Об обработке и обеспечении защиты персональных данных в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (приказ МЧС России № 626).

Целью указанного ведомственного нормативного акта является установление единых приоритетов, принципов и правил обработки персональных данных в МЧС России и определение основных мер, реализуемых МЧС России для обеспечения защиты персональных данных. Под действие приказа МЧС России № 626 будут подпадать как персональные данные работников и сотрудников МЧС России, так и персональная информация о гражданах Российской Федерации, полученная федеральным органом исполнительной власти в рамках исполнения своей деятельности.

В качестве вывода по результатам рассмотрения порядка обработки, использования, хранения и защиты персональных данных сотрудников и работников системы МЧС России следует отметить, что в настоящее время в МЧС России присутствуют различные категории служащих и для каждой из них имеются отдельные отсылки на федеральное законодательство в части использования и защиты персональных данных. После проведения анализа данных нормативных актов, регламентирующих обработку персональных данных различных категорий служащих, выяснилось, что все они придерживаются общих принципов, установленных ФЗ № 152-ФЗ и ФЗ № 149-ФЗ.

Указанные различия в правилах обработки персональных данных отдельных категорий служащих системы МЧС России порождают собой трудности как в виде пробелов правового регулирования защиты персональных данных работников, так и в виде образования сложной и громоздкой системы, не позволяющей операторам обработки персональных данных действительно осуществлять мероприятия по использованию и защите персональных данных.

Решением выявленных проблем является выработка единой правовой политики МЧС России в сфере обработки и защиты персональных данных, а также оптимизация ведомственного нормативного регулирования в сфере обработки и защиты персональной информации не только работников ведомства, но и всей обрабатываемой информации, касающейся физических лиц на территории Российской Федерации.

Представляется, что в данном направлении ведётся серьезная работа: разработан Приказ МЧС России № 626.

Отметим, что в действующей редакции ТК РФ законодатель ушел от отдельного определения персональных данных работника, устранив и унифицировав понятие персональных данных в соответствии с ФЗ № 152-ФЗ. Так, в соответствии с ФЗ № 152-ФЗ под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). Это определение указывает на то, что под понятие персональных данных можно отнести любую информацию о сотруднике.

Однако, проанализировав критерии и признаки персональных данных работников, авторы попытались сформулировать новое понятие персональных данных работника. Так, персональные данные работника понимаются как любая конфиденциальная, достоверная информация, которая зафиксирована на материальном носителе уполномоченным должностным лицом, в соответствии с правовыми актами.

Таким образом, на основе приведенного выше материала можно сделать вывод о том, что очень важно создавать механизмы правового регулирования обработки и хранения персональных данных работников, которые не будут препятствовать экономическому развитию общества.

Несмотря на всю важность данного правового института, в механизме правового регулирования обработки персональных данных существуют значительные пробелы. Так, конкретный перечень персональных данных определен целью обработки персональных данных, указанных оператором. В данной ситуации цель обработки работодателем персональных данных работника определена в п. 1 ст. 86 ТК РФ как обеспечение соблюдения законов и иных нормативных актов, содействие работникам в трудоустройстве, получение образования и продвижение по службе, соблюдение личной безопасности работника, контроль количества и качества выполняемой работы и обеспечение сохранности имущества. При всем этом законодатель не исключил право работодателя дополнять цель обработки персональных данных работника иными положениями, не нарушающими законодательство Российской Федерации и права работника.

Право на защиту персональных данных носит абсолютный характер. Оно предоставлено каждому работнику. Вышеуказанное право работники могут использовать путем реализации своих прав в части хранения и использования персональных данных.

В силу того, что работодатель является лицом, которое ответственно за получение, обработку и хранение персональной информации, обязанность по обеспечению защиты этой информации от утери, искажения или неправомерного использования третьими лицами возлагается на него же. Работодатель обязан предпринять все меры, необходимые для предотвращения доступа третьих лиц к персональной информации работника без его предварительного разрешения. Способы защиты персональных данных должны быть основаны на общих требованиях законодательства, предъявляемых к документообороту в организациях, направлены на предотвращение утечки, хищения или искажения сведений о работнике.

Проанализировав санкции, предусмотренные за нарушение законодательства по охране персональных данных работника, установлено, что они являются достаточными и соответствуют мере общественной опасности в случае их нарушения.

По результатам рассмотрения порядка обработки, использования, хранения и защиты персональных данных сотрудников и работников системы МЧС России следует отметить, что в настоящее время в МЧС России присутствуют различные категории служащих и для каждой категории имеются отдельные отсылки на федеральное законодательство в части использования и защиты персональных данных. Проведя анализ нормативных актов, регламентирующих обработку персональных данных различных категорий служащих, авторы выяснили, что все они придерживаются общих принципов, установленных ФЗ № 152-ФЗ.

Следует повторить, что имеются различия в правилах обработки персональных данных разных категорий сотрудников МЧС России, которые существенно осложняют процедуру оборота и защиты вышеуказанной информации. Авторы считают целесообразной разработку единой правовой политики в области работы с персональными данными для всех структурных подразделений МЧС России.

Также отметим, что «необходимые качества правовой политики, идеальная сторона ее содержания» раскрываются, прежде всего, в ее принципах, в тех требованиях, которым она должна соответствовать. К числу таких основополагающих принципов относятся: легитимность, законность, демократический характер, гласность, научная обоснованность, целенаправленность, прогнозирование, последовательность, системность, ориентация на реально достижимые результаты, гарантированность [5].

Следует признать, «что работа государственных органов выполняется их сотрудниками» [6], следовательно, особую важность представляет защита прав и интересов сотрудников МЧС России в сфере работы с их персональными данными.

Литература

1. О некоторых вопросах централизованного учета персональных данных сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и граждан Российской Федерации, поступающих на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы: приказ МЧС России от 20 марта 2017 г. № 121. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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 // Рос газ. 2016. Федер. выпуск № 111.

3. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 14 марта 2016 г. по делу № 11-1913/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О трудовых книжках: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2003 г. № 225 // Рос. газ. 2003. Федер. выпуск № 77.

5. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: обзор материалов «круглого стола» // Государство и право. 2015. № 6. С. 116.

6. Гавриленко В.А., Уткин Н.И., Фастович Г.Г. Кадровая работа и роль института поощрения в системе государственной службы. // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2019. № 3 (31). С. 32.

ИСТОРИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ: 1722–1917 гг.

В.С. Павлов, кандидат исторических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Проанализирован значительный этап в истории российской прокуратуры с 1722 по 1917 гг. Представлена и обоснована авторская периодизация и проанализированы этапы развития прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, генерал-прокурор, обер-прокурор, стряпчий, прокурорский надзор

HISTORY OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE: 1722–1917

V.S. Pavlov.

North-West institute of management of the Russian Presidential academy of national economy and Public Administration

The significant stage in the history of the Russian prosecutor's office from 1722 to 1917 was analyzed. The author periodization is presented and substantiated, and the stages of development of the prosecutor's office are analyzed.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor general, chief prosecutor, solicitor, prosecutor's supervision

Российская прокуратура с момента ее образования и до настоящего времени была важным элементом государственной системы, обладая надзорной, обвинительной и другими функциями. На разных этапах отечественной истории ее роль то ослаблялась, то усиливалась, и нередко органы прокуратуры становились частью репрессивного аппарата. Однако в течение всей, почти трехсотлетней истории прокуратура России оставалась неотъемлемой частью государства. В данной статье сделана попытка самым кратким образом охарактеризовать историю отечественной прокуратуры с 12 января 1722 г. по 24 ноября 1917 г.

С воцарением Петра I и началом широкомасштабных преобразований неизбежно встает вопрос о необходимости регулярного государственного надзора за исполнением законов и контроля за финансовыми, материальными и людскими ресурсами.

Реформирование в этой сфере началось с высших органов государственной власти: в 1699 г. при Боярской Думе была учреждена Ближняя канцелярия, контролировавшая финансовую деятельность приказов. С 1704 г. при Ближней канцелярии стали собираться начальники приказов, что с 1798 г. становится Консилией министров. В октябре 1704 г. появляется Кабинет – личная канцелярия Петра I. 22 февраля 1711 г. был подписан указ об учреждении Правительствующего Сената, который и формально и фактически становится высшим после царя органом власти в России. Все девять членов Сената назначались царем, а обер-секретарь Сената получает функцию надзора за его работой. По именным указам от 2 и 5 марта 1711 г. Сенат становится высшей судебной инстанцией, контролирует государственные доходы и расходы, ведает службой всех дворян, надзирает за состоянием дел в губерниях через особых губернских комиссаров (по два от каждой губернии), состоявших при губернском столе сенатской канцелярии.

Вышеназванными указами от 2 и 5 марта 1711 г. Петр I учредил фискалитет, то есть ввел тайный надзор за органами государственной власти. Обо всех правонарушениях фискалы должны были уведомлять местное начальство: провинциал-фискалы – губернаторов, а городовые фискалы – комендантов. Если губернаторы и коменданты не реагировали, то провинциал-фискалы и городовые фискалы должны были обращаться к обер-фискалу, который имел право обвинять преступника в Сенате. За ошибочные доносы фискалы не наказывались, а за правильные – получали вознаграждение, равное половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Первым обер-фискалом 6 апреля 1711 г. был назначен старший дьяк Преображенского приказа Я. Былинский. Негласная деятельность фискалов вызывала заметное неприятие, особенно со стороны сенаторов. Поэтому Петру I зачастую приходилось лично вмешиваться и даже угрожать последним расправой.

В 1715 г. для надзора за исполнением указов Сената была введена должность генерал-ревизора, но назначенный на этот пост В.Н. Зотов не имел достаточных полномочий и условий: своей канцелярии, штата и даже копий указов, рассылаемых для исполнения Сенатом или Кабинетом.

В 1719 г. в связи с переходом от приказной к коллегиальной системе управления Петр I назначил фискалов во все коллегии, а сам фискалат подчинил юстиц-коллегии. Однако поиск эффективного механизма надзора за высшими органами государства был продолжен, несмотря на сложившуюся систему фискалитета. Как временную меру следует рассматривать возложение обязанностей надзора за Сенатом на дежурных офицеров, которые менялись ежемесячно. Итак, появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: кабинет-секретарь, обер-секретарь Сената, фискалы, генерал-ревизор и дежурные гвардейские офицеры в Сенате. Кроме этого Петр I постоянно обращался к иностранному опыту. В 1717 г. во время посещения Парижского парламента на Петра I большое впечатление произвел королевский прокурор, хотя и до поездки во Францию царь заочно был уже знаком с этим институтом надзора, о чем говорит его переписка с русским послом в Париже К.Н. Изотовым. В конечном итоге

12 января 1722 г. в четвертом пункте указа о реформе Сената было записано: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, который должен будет рапортовать генерал-прокурору» [1]. Перед отъездом в Астрахань 18 января 1722 г. Петр I представил Сенату назначенного на эту должность П.И. Ягужинского, заявив: «Вот мое око, коим я буду видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте» [2]. Первым обер-прокурором Сената, то есть заместителем генерал-прокурора был назначен Г.Г. Скорняков-Писарев.

В отличие от своих предшественников (кабинет-секретаря, обер-фискала, генерал-ревизора и др.) генерал-прокурор получил огромные права, закрепленные в Указе от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора»: созывал сенаторов и вел заседания, руководил канцелярией Сената, и зачастую формулировал сенатские приговоры. С расширением функций Сената росло и влияние генерал-прокурора. Создание прокуратуры изменило и положение фискалитета. С 1722 г. фискалы были поставлены в двойное подчинение: с одной стороны, они подчинялись своим вышестоящим начальникам, а с другой – соответствующим прокурорам. Причем, прежде всего, они должны были обо всем доносить прокурорам. Прокуратура действовала открыто, требуя соблюдать закон, а фискалитет – тайно, донося на нарушителей.

Под прокуророво «око» Петр I поставил и Духовную коллегия, преобразованную 14 февраля 1722 г. в Святейший Синод, ставший высшим исполнительным органом русской православной церкви. 11 мая 1722 г. Петр I назначил первым обер-прокурором Синода И.В. Болдина. С апреля 1722 г. стали назначаться прокуроры в коллегии и надворные суды, то есть надзором оказались охвачены все высшие органы власти. Таким образом, к лету 1722 г. органы российской прокуратуры были сформированы.

Возведение на престол Екатерины I (1725–1727 гг.) после смерти Петра I привело постепенно к сосредоточению фактической власти в руках аристократии. Это не могло не сказаться на положении генерал-прокурора, а затем и всей прокуратуры, положение которой заметно пошатнулось. При Петре II (1727–1729 гг.) происходит фактическое уничтожение надзорных учреждений. В 1727 г. окончательно ликвидирован подчиненный прокуратуре институт фискалов, затем прекращается деятельность надворных судов, а вместе с ними упраздняются и должности прокуроров. В том же 1727 г. происходит ликвидация прокурорских должностей и в большинстве коллегий. Таким образом, после смерти Петра I генерал-прокуратура переживала глубокий кризис, а высшим органом государственной власти в России стал Верховный Тайный Совет (ВТС), образованный 8 февраля 1726 г. Сенат формально не был упразднен, но оказался полностью подчиненным ВТС. Должность генерал-прокурора была фактически упразднена, а его обязанности выполнял обер-прокурор. В августе 1726 г. П.И. Ягужинский был направлен с дипломатической миссией в Польшу, а его обязанности стал исполнять обер-прокурор Сената И.И. Бибиков и др.

Постепенное возрождение прокуратуры начинается с воцарения Анны Иоанновны (1730–1740 гг.), которая упразднила ВТС и восстановила Сенат. В октябре 1730 г. издается императорский указ, в котором констатируется очень низкое состояние законности в стране, и органам прокуратуры вверяется восстановление надзора. Временное исполнение обязанностей генерал-прокурора вновь было возложено на П.И. Ягужинского, к которому благоволила императрица, и прокурорская власть стала заметно усиливаться. Однако вскоре после конфликта с фаворитом Анны Иоанновны Э.И. Бироном в ноябре 1731 г. он был назначен посланником в Берлин. Должность генерал-прокурора опять осталась незамещенной: до 1735 г. обязанности генерал-прокурора исполнял до своей смерти обер-прокурор А.А. Маслов. После смерти П.И. Ягужинского 6 апреля 1736 г. руководство у российской прокуратуры и формально, и фактически отсутствовало. Только 11 апреля 1738 г. на должность обер-прокурора Сената назначается Ф.И. Соймонов, а спустя еще два года в апреле 1740 г. генерал-прокурором был назначен князь Н.Ю. Трубецкой, предложивший регенту Э.И. Бирону утвердить реестр из 36 прокурорских должностей

в коллегии и губернии. Однако после смещения Э.И. Бирона новая регентша Анна Леопольдовна уже 17 ноября того же года отстранила Н.Ю. Трубецкого от должности и направила его в Ригу, поэтому назначений на прокурорские должности не последовало, и даже встал вопрос о существовании прокуратуры вообще. Однако произошел новый дворцовый переворот и, благодаря восшествию на престол Елизаветы Петровны, 12 декабря 1741 г. последовал указ о восстановлении прав Сената, генерал-прокурора, обер-прокурора и «об учреждении по-прежнему в губерниях Прокуроров...» [3]. Помимо Сената Елизавета Петровна в качестве личной канцелярии учредила «кабинет ее Величества», который и стал основным органом государственного управления, куда вошел и генерал-прокурор, встав даже над Сенатом. Трубецкой Н.Ю. пытался контролировать всех прокуроров, рассылая им циркулярные письма со своими наставлениями и требуя регулярной отчетности, особенно от прокуроров из губерний и провинций (1742 г.) [4]. Он строго спрашивал с местных прокуроров за волокиту и нераспорядительность. Однако стиль его руководства был в основном бюрократический, то есть в виде переписки, и не поощрял приезды в Санкт-Петербург губернских прокуроров. Сам же генерал-прокурор за 20 лет нахождения на своей должности губернские прокуратуры не посещал. Кроме чисто надзорных функций генерал-прокурор исполнял и различные поручения Елизаветы Петровны, которые обычно касались придворной жизни. Таким образом, прокуратура в годы царствования Елизаветы Петровны была полностью восстановлена.

В годы правления Екатерины II (1762–1796 гг.) прокуратура приобрела новые функции, а генерал-прокурор достиг более высокого положения за счет расширения исполнительно-распорядительных функций, что В.И. Веретенников назвал «министерским ингредиентом» в должности генерал-прокурора. Причем министерские функции постоянно росли, так как именно генерал-прокурор стал весть распределением дел между департаментами Сената после реформы 1763 г., и многие важные сферы управления в государстве Екатерина II также передавала под непосредственную власть генерал-прокурора: ассигнационный банк, экспедицию о государственных доходах, почтовое ведомство и т.д. Многие губернаторы и генерал-губернаторы в вопросах местного суда и управления также стали обращаться к генерал-прокурору, особенно после губернской реформы 1775 г. Императрица Екатерина II лично написала назначенному на должность генерал-прокурора А.А. Вяземскому «Секретнейшее наставление» (1764 г.), которое можно рассматривать не только как указания императрицы новому генерал-прокурору, но и, в известной степени, как доктрину российской прокуратуры. В апреле 1764 г. генерал-прокурор А.А. Вяземский подготовил по указанию Екатерины II доклад, в котором шла речь о назначении и распределении прокуроров по коллегиям, губерниям и провинциям. К докладу прилагался «Именной список представляемых вновь прокуроров». Новым правовым актом после петровских указов 1722 г., посвященных прокуратуре, стали «Учреждения для управлений губерний» 1775 г., в которых была гл. XXVII «О прокурорской и стряпческой должности». У губернских прокуроров появились помощники в виде губернских стряпчих уголовных и казенных дел, стряпчих верхнего земского суда, губернского магистрата, верхней расправы и уездных стряпчих. Прокуроры и стряпчие должны были выступать в качестве стороны в гражданских и уголовных делах, в которых не было истца. Фактически на прокуратуру впервые в истории была возложена функция государственной адвокатуры. Таким образом, екатерининское правление оставило заметный след в истории царской прокуратуры.

При Павле I (1796–1801 гг.) генерал-прокуроры достигли наибольшей власти, фактически сделавшись правой рукой императора. Причем, вышеназванный «министерский ингредиент» еще более усилился. Генерал-прокуроры занимались всеми вопросами и без них не решалось ни одно важное дело, причем они их решали единолично, зачастую не вынося на обсуждение Сената. За пять лет царствования Павла I сменилось четыре генерал-прокурора: А.Б. Куракин, П.В. Лопухин, А.А. Беклешов и П.Х. Обольянинов. Если генерал-прокурор при Екатерине II был руководителем Сената, то при Павле I он заменяет Сенат, который в значительной степени становится высшей судебной инстанцией.

В начальный период правления Александра I (1801–1825 гг.) и вплоть до министерской реформы генерал-прокурор продолжал играть важную роль среди высших органов государственной власти. Заметно оживилась работа местных прокуратур, так как были восстановлены губернские и уездные стряпчие. Однако роль генерал-прокурора принципиально изменяется после учреждения министерств в 1802 г. Отныне и до упразднения прокуратуры в России осенью 1917 г. должность генерал-прокурора была соединена с должностью министра юстиции. Первым министром юстиции и одновременно генерал-прокурором стал знаменитый русский поэт Г.Р. Державин, пробывший на данном посту чуть более года. Однако ему удалось осуществить следующее: ввел правила, согласно которым по всем делам, слушавшимся в Сенате, стали составляться краткие справки, рассылавшиеся за две недели до заседания; добился единства действий генерал-прокурора и обер-прокуроров при обсуждении в Сенате важнейших дел, организовав консультацию (совещание) обер-прокуроров (зародыш будущих коллегий); добился сокращения канцелярского делопроизводства в Сенате; утвердил правила внутреннего распорядка – «Учреждение департамента министра юстиции и генерал-прокурора» и др. Начиная с генерал-прокурорства Г.Р. Державина, роль Сената изменилась, и он окончательно превратился из правительствующего в судебный и надзорно-судебный орган. При последующих генерал-прокурорах (министрах юстиции) прокуратура уже окончательно не исполняет своих надзорных функций по отношению как к органам высшего управления, так и к органам высшего подчинения, за исключением Синода, а сосредотачивается на вопросах местного надзора.

После министерской реформы 1802–1810 гг. попытки принизить роль и самостоятельность губернского прокурора заметно усилились. Поэтому в 1819 г. Александр I подписывает новое положение о Комитете Министров, в котором указывается: «Польза службы требует, дабы прокурор, как блюститель за точным исполнением законов и как чиновник, ни в чем губернатору не подчиненный, никогда с ним в тесной дружественной связи не был, ибо в сем последнем случае Верховное правительство не через кого уже по обязанности ни в каких беспорядках в губернии и узнавать не будет иметь способа» [5].

Под началом губернского прокурора находились помощники – стряпчие: губернский стряпчий по казенным делам, губернский стряпчий по уголовным делам и уездные стряпчие, наблюдавшие за законностью в уездах. Особое внимание уездные стряпчие уделяли судам и надзору за местами лишения свободы. Им строго предписывалось разрешать жалобы об истязаниях дворовых людей и жестоком обращении с крестьянами. Например, в 1827 г. такого рода дело рассматривалось в Ковровском уездном суде Владимирской губернии и перед судом даже предстал действительный статский советник Пасынков и его жена.

В рассматриваемый период заметно улучшилась профессиональная подготовка прокурорских работников, которые по сравнению с другими государственными служащими имели более высокий уровень образования. В 1809 г. при Александре I законом было установлено требование о необходимости соответствующего образования для продвижения чиновников по службе, в том числе и в системе прокурорского надзора. Для подготовки чиновников судебного ведомства и Сената в 1835 г. было открыто императорское Училище правоведения, и обучение начали 150 воспитанников, а за весь период его существования (до 1918 г.) его успешно окончили свыше 2 000 правоведов, в том числе более 176 из них стали прокурорами [6]. Таким образом, с 30-х гг. XIX в. в российскую прокуратуру все чаще стали приходиться лица, имеющие юридическое образование, а к середине 50-х гг. XIX в. более половины прокуроров имели юридическое образование [7]. В формулярных списках прокурорских работников появилась дополнительная графа: какое получил образование.

Из надзора за правительством, каким мыслился прокурорский надзор Петру Великому, в XIX в. он превратился в правительственный надзор за местными административными и судебными органами. Не внес изменений в положение прокурорского надзора как Полное собрание законов Российской империи (Собрание первое 1830 г.

в 40 томах) и действующий Свод законов Российской империи (в 15 томах, вступил в силу с 1 января 1835 г.), который не систематизировал законодательство о прокуратуре и даже не дал закона о прокурорском надзоре, адекватного времени. Это заметно снижало эффективность прокурорской деятельности в первой половине XIX в., а также следует учитывать и низкий уровень правосознания населения крепостнической России и всесильность бюрократического аппарата самодержавия.

Подготовка и проведение буржуазно-либеральных реформ в эпоху Александра II требовали и реорганизации института прокуратуры, что было связано, прежде всего, с судебной реформой. Первым шагом на этом пути была передача предварительного расследования, проводимого полицией органам юстиции. 8 июня 1860 г. было утверждено «Учреждение судебных следователей», в соответствии с которым прокурор имел право делать следователю предложения, а судья и губернатор – давать указания. В 1862 г. были утверждены «Основные положения преобразования судебной части в России», в соответствии с которыми прокуратура утрачивала общенадзорную функцию и становилась активной стороной судебного процесса. Кроме этого, на прокурора целиком возлагался надзор за следствием и дознанием, проводимым полицией.

Прокурор должен был наблюдать за единообразным и точным соблюдением законов органами суда, следствия и исполнения приговора на всех стадиях уголовного процесса. Кроме того, на прокурора в уголовном процессе возлагалась новая функция – поддержание государственного обвинения в суде. В гражданском процессе круг дел, в которых должен принимать участие прокурор, был ограничен делами казны, лиц, состоящих под опекой, безвестно отсутствующих и некоторых других, нуждавшихся, по мнению законодателя, в особой защите со стороны закона.

20 ноября 1864 г. были приняты четыре устава: Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Учреждение судебных установлений и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, разработанные на основе «Основных положений...», включающих в себя демократические принципы судопроизводства. Организационно прокуратура стала строиться на принципах централизации и единоначалия. Вышестоящие прокуроры могли давать нижестоящим обязательные для исполнения указания. Во главе прокуратуры продолжал оставаться министр юстиции, он же генерал-прокурор, которому подчинялись обер-прокуроры Сената и прокуроры судебных палат. По представлению министра юстиции (он же генерал-прокурор) именным указом императора назначались все прокуроры, а помощники прокуроров судебных палат в окружных судах – Государственным Советом.

Реорганизация прокуратуры по судебной реформе 1864 г. носила противоречивый характер. С одной стороны, это был значительный шаг вперед, так как прокуратура стала неотъемлемой частью судебного поединка, обладая как функцией обвинения, так и надзора за законностью в суде, но, с другой – она продолжала оставаться «государевым оком», охраняющим интересы самодержавия и полностью от него зависящим. Не случайно судебное преследование по государственным преступлениям возлагалось на прокуроров судебных палат, которым все должностные и частные лица должны были сообщать все сведения о государственных преступлениях. Ситуация изменилась только после убийства Александра II 1 марта 1881 г., когда новый царь Александр III 14 марта 1881 г. подписал «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», предоставлявшее губернаторам определенный контроль за прокурорским надзором, а также разрешавшее полиции и жандармам действовать без санкции прокурора при подозрении на государственное преступление. Фактически, абсолютное большинство политических дел стало рассматриваться в административном порядке. И только после принятия Уголовного уложения 1903 г. (введено с 1904 г.) дознание о государственном преступлении стало вновь производиться под надзором прокурора, но не судебной палаты как ранее, а окружного суда, то есть репрессивная функция российской прокуратуры вновь усилилась. Это особенно ярко

проявилось в деятельности прокуратуры до и после революции 1905 г. Стремясь приглушить революционное брожение, царское правительство лихорадочно принимало законы, которые часто противоречили один другому. 12 декабря 1904 г. был объявлен Высочайший указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», который даже царские вельможи считали «малополезным» [8]. Однако события 1905 г. в корне изменили ситуацию, и Николай II 17 октября 1905 г. подписал манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший неприкосновенность личности, свободу совести, слова, собраний и союзов. Объявлялось о создании в России парламента – выборной законодательной Государственной Думы. Во исполнение положений этого манифеста министр юстиции и генерал-прокурор С.С. Манухин направил подчиненным циркулярное распоряжение, в котором с целью укрепления за населением провозглашенных манифестом свобод ставил задачи водворения спокойствия и общей безопасности. Однако тот же С.С. Манухин и сменившие его сначала М.Г. Акимов, а затем И.Г. Щегловитов, издали секретные циркуляры, запрещающие лицам прокурорского надзора принимать участие в союзах и обществах, преследующих политические цели.

Накануне и в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.) царскую прокуратуру последовательно возглавляли генерал-прокуроры И.Г. Щегловитов, А.А. Хвостов, А.А. Макаров и Н.А. Добровольский. Появилось даже выражение «щегловитовская юстиция» как олицетворение ангажированности суда и особенно прокуратуры царской администрацией. Яркий пример тому – сфальсифицированный судебный процесс по обвинению еврея Менахема Менделя Бейлиса в ритуальном убийстве 12-летнего ученика приготовительного класса Киево-Софийского духовного училища Андрея Ющинского. После начала войны стали активно действовать военно-полевые суды (без участия прокурора) и военно-окружные суды (с участием прокурора). Политическая благонадежность прокуроров и других лиц, подчиненных генерал-прокурору стала основополагающим принципом кадровой политики Министерства юстиции. Уничтожение судебной независимости, несменяемости судей, массовые факты нарушения законности и произвол «щегловитовской юстиции» стали обыденным делом.

Попытки преодолеть негативное наследие И.Г. Щегловитова были сделаны министром юстиции и генерал-прокурором А.А. Хвостовым (1915–1916 гг.), попытавшимся восстановить независимость суда и выборность его членов, допустившим в адвокатуру иностранцев, отказавшимся прекратить уголовное дело на бывшего военного министра В.А. Сухомлинова, вступившим в открытый конфликт с Г. Распутиным и др. Вторую половину 1916 г. генерал-прокурором был А.А. Макаров, который как и его предшественник не закрыл дело В.А. Сухомлинова и отдал под суд известного афериста Манасевич-Мануйлова, но Николай II повелел прекратить дело без суда, поэтому А.А. Макаров подал в отставку. Последним царским генерал-прокурором был ставленник Г.Е. Распутина Н.А. Добровольский (с 20 декабря 1916 г.), которому, как ни странно, удалось убедить Николая II не прекращать уголовные дела против вышеназванных лиц, а 8 февраля 1917 г. по его предложению Совет министров утвердил положение, по которому женщины впервые в истории России получили право исполнять некоторые должности по Министерству юстиции, в том числе и прокурорские.

После Февральской революции царская прокуратура претерпела только формальные изменения, но в целом продолжала действовать на основе судебных уставов 1864 г. Должность генерал-прокурора стали занимать не титулованные дворяне, а присяжные поверенные – адвокаты (все пятеро: А.Ф. Керенский, П.Н. Переверзев, И.Н. Ефремов, А.С. Зарудный и П.Н. Малянтович). Российская прокуратура (как прокуратура Временного правительства) прекратила свое существование в соответствии с Декретом Совета Народных Комиссаров от 22 (24) ноября 1917 г. № 1 «О суде» [9].

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. IV. № 3877.
2. Веретенников В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатеринического времени. Харьков, 1915.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. XI. № 4480.
4. Веретенников В.И. Указ. Соч. С. 228.
5. Владимирские прокуроры. От Петровских времен до наших дней. Владимир, 1999. С. 25.
6. Императорское училище правоведения и правоведы в годы мира, войны и смуты. Мадрид, 1967. С. 57–129.
7. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 121.
8. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. М., 1999. С. 110.
9. Павлов В.С. Прокуратура России (1722–2017 гг.). Документы. СПб., 2018. С. 101–102.

ПРАВИЛА ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ПОЖАРНОМУ УСТАВУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Е.А. Титова;

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

Ш.А. Османов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены основные правила пожарной безопасности, закрепленные в Пожарном уставе 1832 г. и ответственность за их несоблюдение.

Ключевые слова: пожарная безопасность, Российская империя, правила пожарной безопасности, Пожарный устав

FIRE SAFETY RULES ACCORDING TO THE FIRE REGULATIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE

E.A. Titova; A.A. Smirnova; Sh.A. Osmanov.

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

The article deals with the basic rules of fire safety, enshrined in The fire Charter of 1832 and the responsibility for their non-compliance.

Keywords: fire safety, Russian Empire, fire safety rules, Fire regulations

Одним из важнейших источников в истории права России был и остается Свод законов Российской империи, изданный в конце первой трети XIX в. Редакции Свода законов Российской Империи не представляли собой новые законы, при этом предшествующие нормативные акты не отменялись и служили формой их систематизации. Нормы Свода законов Российской империи не отменяли юридическую силу источников их составления, а в случае не противоречия действовали параллельно с ними. Юридическое значение редакций Свода законов Российской империи носило преемственный характер, последующая редакция имела высшую юридическую силу над предыдущей [1].

В связи с тем, что Свод законов Российской империи включал в себя одни действующие законы, но на практике редко, но тем не менее, встречались случаи, когда обращались к прошлым нормам, а соответственно должны были быть судимы и разрешаемы по тем законам, которые действовали, во времена рассматриваемых случаев [2].

С другой стороны, в состав Свода законов Российской империи были введены новые нормативно-правовые акты, которые явились результатом качественной переработки действовавшего законодательства в той или иной области, которому была придана новая форма. Такими актами права, введенными Сводом законов, стали, прежде всего, уставы.

По общему определению, устав – это установленный государством или каким-либо органом власти свод правил, который регулирует какую-либо деятельность [3]. В узком смысле, это «установленный государством, собственником имущества, а также общественной организацией свод правил, который регулирует: а) правовой статус государственного либо муниципального образования (устав субъекта Российской Федерации либо устав муниципального образования); б) правовой статус международной организации (устав ООН, устав СНГ, устав союза России и Беларуси) – в данном случае устав выступает формой или составной частью международного договора; в) правовой статус конкретных юридических лиц – в данном случае устав выступает как учредительный документ; г) организация определенной сферы деятельности вооруженных сил (воинские уставы) и других военизированных формирований (к примеру, Дисциплинарный устав военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве)» [4]. Названия уставов в отечественной законодательной практике носят некоторые кодифицированные акты, утвержденные правительством. В последние десятилетия название устава в России получили также некоторые кодифицированные законы, как это имело место до 1917 г., к примеру, Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации [5].

Таким образом, можно сказать, что устав включает в себя несколько направлений, регламентирующих деятельность государственных и муниципальных органов, устанавливающих правила поведения соответствующих категорий граждан.

Пожарный устав был включен в XII том Свода законов Российской империи в 1832 г. [6]. Свод законов Российской империи включал в себя такие виды уставов как: Устав государственного благоустройства, Строительный устав, Устав кредитный, Торговый, Устав о промышленности, Устав о благоустройстве в казенных селениях и колониях иностранцев в империи, Устав путей сообщения, Устав о городском и сельском хозяйстве.

Пожарный устав вообрал в себя основные требования пожарной безопасности на производстве и в быту (к примеру: правила пользования огнем на кораблях, в домах; поднимался вопрос о наличии в домах первичных средств пожаротушения).

Рассмотрим редакцию Пожарного устава 1832 г., когда включала в себя шесть глав:

1 глава «Об устройстве пожарной части»;

2 глава «О мерах предосторожности от пожаров»;

3 глава «О тушении пожаров»;

4 глава «О розыскании причин пожара, для донесения о том начальству»;

5 глава «О вознаграждении убытков, понесенных от пожаров»;

6 глава «О взыскании и наказаниях за несоблюдение предосторожностей от пожара и за причинение оно» [7].

Один из главных и основных разделов Пожарного устава был посвящен правилам пожарной безопасности, а именно гл. 2 «О мерах предосторожности от пожаров». Глава 2 закрепляла 3 отделения:

1. О предосторожностях от пожаров в городах и селениях.

2. О предосторожностях от пожаров вне жилищ.

3. О предосторожностях от пожаров на воде.

На современном этапе развития Российского государства в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 64-ФЗ «О пожарной безопасности» под

пожарной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от пожаров [8].

Сам термин «пожарная безопасность» в Российской империи не был нормативно закреплён, а использовались такие понятия как «предосторожность от пожаров», «меры безопасности от пожара», «предосторожность от огня».

Рассмотрим некоторые правила пожарной безопасности (предосторожности от пожаров) в Российской империи по Пожарному уставу.

Первое отделение. В предотвращении пожаров всем предписывалось обращаться с огнем с крайней осторожностью. Все строения должны были быть выстроены и содержаться с соблюдением всех предосторожностей (для строений они прописаны в Строительном уставе). Все заведения, использующие в своей работе огонь (фабрики, кузницы, бани и т.д.), должны были быть устроены, по возможности, около воды и отдельно от других зданий. Во дворах, находящихся вдали от воды, по возможности, строились колодези. На чердаках домов и в удобных местах предписывалось иметь чаны с водой, метлы и швабры. Запрещалось хранить взрывчатые вещества (порох, сера, солома и т.д.). Частным лицам запрещалось приготовление и продажа пороха, фейерверков, стрельба из огнестрельных орудий в домах, во дворах, на улицах и площадях.

Отделение второе. Проезжим и прохожим сельским обывателям не разрешалось раскладывать огонь на больших дорогах и около лесов, посеянного, а также собранного хлеба, около мостов, строений и огородов, на расстоянии менее двух сажен; при отъезде или при уходе предписывалось немедленно тушить разведенный огонь. За окрестными жителями закреплялась обязанность тушить и заливать кем-либо оставленный огонь. Воинские команды не должны были разводить огонь в лесу и в поле в нарушение правил пожарной безопасности. «Предписывалось соблюдать крайнюю неосторожность от пожара при выжигании под пашни трав, жнитв, кореньев, сучьев и леса». При выжигании поселянину необходимо было находиться на той полосе с заступом, метлами и ведрами, наполненными водой, и с другими, по возможности, пожарными инструментами. В случае сильного ветра в сторону лесной дачи, при выжигании степных мест для удобрения их под хлебопашество и скотоводство, при дозволенной расчистке лесов под пашни, сенные покосы и другие уголья, при удобрении полей жжением кубышей и суков выжигание предписывалось откладывать, а разведенный огонь тушить. Внутри лесов не разрешалось выжигать поляны. Запрещалось раскладывать огонь в лесах с самой ранней весны по 15 октября в полуденных и по 15 сентября в прочих губерниях. Промышленникам, которые пригоняли скот, разрешалось останавливаться в казенных лесных дачах и только днем разводить огонь. Правила о предосторожностях от пожаров выписывались для всеобщего сведения, выставлялись на стенах в постоянных домах, корчмах и трактирах, по дороге находящихся.

Третье отделение регламентировало правила пожарной безопасности на воде. Корабельным, судовым служителям и матросам без особого приказания от корабельщика или судовщика, штурмана или кормчего не разрешалось ходить в интрюм или на корабле, на судне с зажженной свечой или светильником. Закреплялось держать огонь в каюте только на плоском шандале с налитой на дно водой. Курить табак разрешалось только на верхней палубе над обрезаем с водой. Купеческим кораблям разрешалось входить в купеческую гавань только после выгрузки пороха и других опасных вещей. Кораблям, судам и баржам, нагруженным маслом или салом, круховой (негашеной) известью, опасными веществами, предписывалось становиться вдали от других кораблей и судов, а выгружаться – в определенном для них особом месте. Во время погрузки или выгрузки товаров с купеческих кораблей запрещалось курить табак, разогревать смолу, необходимо было гасить огонь в восьмом или девятом часу вечера, за исключением каюты шкипера, где разрешалось иметь лампаду или свечу. Корабельщикам или судовщикам, входившим в порт, в общую гавань, а также пристань разрешалось готовить себе пищу, разогревать смолу или деготь в специально отведенных для этого местах, а при их отсутствии – в обывательских домах или на порожних ботах, или лодках в отдалении от гавани, порта и пристани. Особое

внимание уделялось запрету иметь огонь на судах, плывущих караванами по Волге через Вышневолоцкий канал до Санкт-Петербурга. Плывущим на судах караванами по рекам и останавливающимся у берегов лесных дач, разрешалось разводить огонь и днем и ночью, но с условием его разведения не ближе двух сажен от леса, место должно было находиться недалеко от дороги, очищено от листьев, травы и т.д., а по оставлении места огонь обязывали тушить. Отдельно закреплялись правила пожарной безопасности для судов, останавливающихся у Рыбинских и Нижегородских пристаней: запрещалось держать огонь, курить трубки, ходить с зажженными свечами и носить с огнем самовары. Следует отметить, что правила пожарной безопасности (правила от предосторожности от огня и о пожарах) для военных кораблей и судов были закреплены в Морских постановлениях [9].

Пожарный устав выступил первой попыткой обобщения разрозненных узаконений по вопросам пожарной безопасности в Российской империи. Рассматриваемый нормативно-правовой документ распространял свое действие на всю территорию Российской империи [10]. Проводя аналогию с современностью, можно отметить, что сегодня основные правила пожарной безопасности законодательно закреплены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») [11].

Отличительной особенностью Пожарного устава Российской империи являлось наличие в данном акте права, наряду с правилами пожарной безопасности, закрепления и видов юридической ответственности за их нарушение.

Ответственность за несоблюдение предосторожности от пожаров была закреплена в гл. 6 «О взыскании и наказаниях за несоблюдение предосторожностей от пожара и за причинение оного»:

1. Не привлекали к ответственности за нечаянный пожар. За пожар, который случился по неосторожности, виновный возмещал материальный ущерб владельцу сгоревшей собственности и в дополнение подвергался взысканию или наказанию по решению суда соразмерно вине.

2. Если пожар случался из-за оплошности или небрежности строившего здания архитектора, то виновный подвергался взысканию в соответствии с нормами Строительного устава.

3. Если в случае несоблюдения чистоты домовых труб, неисправности печей и невыполнения предписаний случался пожар, то виновный подвергался денежному взысканию или иному полицейскому наказанию.

4. Если народ из любопытства собирался на пожаре, то с чиновников взыскивалась треть полученного жалования, а их собственных лошадей и людей отправляли на ликвидацию пожара.

5. Крестьян, не явившихся с огнегасительными снарядами (которые они должны были иметь по предписаниям), наказывали штрафом в размере одного рубля с человека.

6. Если от огня, разведенного проезжающими промышленниками, погонщиками, сплавщиками и т.п. в запрещенное время или без предписанной осторожности, произойдет пожар, то в данном случае виновные задерживались и отсылались к суду, где их привлекали к ответственности в соответствии с законами о неосторожном зажигательстве.

7. Если Пожарный Староста или полесовщики видели огонь, разведенный пастухами казенных селений в лесной даче в запрещенное время или на пастбище в нарушение установленных правил, то виновный пастух наказывался штрафом на основании приговора сельского схода.

8. За курение трубки в непредписанном для этого месте, и хождение на судне или корабле с огнем, взыскивалась трехдневная плата с нарушавшего данное предписание в пользу портовой больницы.

9. 50 руб. штрафа взыскивалось с держащих огонь на судах, плывущих караванами через Вышневолоцкий канал до Санкт-Петербурга.

10. За держание огня на судах при Рыбинских и Нижегородских пристанях с виновного взыскивался штраф в размере 100 руб., из них 25 руб. отдавали открывателю или доказчику данного преступления.

11. Обнаруженные в умышленном зажигательстве или в воровстве во время пожара, по произведению следствия подлежали уголовному суду и наказанию по всей строгости законов (то есть подлежали уголовной ответственности и выступали субъектом преступления) [12].

В системе современного законодательства России, в отличие от дореволюционного периода, ответственность на нарушение требований пожарной безопасности закреплена нормами Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [13] и Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [14].

Подводя итог обзору содержания правил пожарной безопасности в дореволюционной России по Пожарному уставу Российской империи, можно сделать несколько выводов:

1. Наибольшее внимание законодателя было обращено на правила пожарной безопасности в жилых помещениях, сельскохозяйственных угодьях, лесах, а также на кораблях и верфях.

2. Вплоть до начала 80-х гг. XIX в., то есть до времени отмены действия Пожарного устава, не были разработаны особые правила пожарной безопасности для объектов промышленности, торговли (склады, рынки, лавки), а также транспорта (за исключением речного).

3. Сами нормы права, включавшие правила пожарной безопасности, носили казуальный характер, зачастую не имели точной, с юридической точки зрения, формулировки, что затрудняло правоприменительную практику.

Тем не менее это была первая попытка законодателя систематизировать правила пожарной безопасности в составе одного акта права, а также сделать их общеизвестными и общедоступными для населения через введение Пожарного устава в Свод законов Российской империи.

Таким образом, Пожарный устав 1832 г. положил начало развитию систематизации правил пожарной безопасности – правил предосторожности от пожаров и закрепил ответственность за их нарушение.

Литература

1. Тараборин Р.С. К вопросу о юридической силе Сводов законов Российской империи 1832–1857 гг. // Социум и власть. 2012. № 3 (35). С. 39.

2. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание (1825–1881): Т. 9 (1834): Ч. 2. Ст. 7654. С. 258.

3. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 20.11.2019).

4. Большой юридический словарь. URL: <https://gufo.me/dict/law/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 20.11.2019).

5. Устав железнодорожного транспорта Рос. Федерации: Федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 18-ФЗ (в ред. от 2 авг. 2019 г.) // Рос. газ. 2003. 18 янв. Федер. выпуск № 8.

6. Пирожкова И.Г. Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2014. № 2 (130). С. 198–204.

7. Смирнова А.А., Титова Е.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг. как первой попытки систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской империи // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2015. № 2. С. 101–108.

8. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Рос. газ. 1995. 5 янв. Федер. выпуск № 3.
9. Свод законов Российской империи. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1836. Т. XII. Кн. 3. С. 311–319.
10. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / Э.Н. Чижиков [и др.] ; под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 31.
11. О противопожарном режиме: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 апр. 2012 г. № 390 (в ред. от 20 сент. 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2415.
12. Свод законов Российской империи. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1836. Т. XII. Кн. 3. С. 329–332.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2019 г.) // Рос. газ. 2001. 31 дек. № 256.
14. Уголовный кодекс Рос. Федерации: Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

МЕХАНИЗМЫ ПАРТНЁРСТВА МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА КРАСНОГО КРЕСТА И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ АКТОРОВ

**Б.Р. Асадов, кандидат политических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен анализ некоторых аспектов становления и развития механизмов партнёрства Международного комитета Красного Креста и других акторов гуманитарной деятельности. Определены основные каналы взаимодействия Международного комитета Красного Креста и ключевых акторов гуманитарной деятельности, со стороны которых задаются определенные рамки сотрудничества в области реализации и развития гуманитарного права. В процессе исторического развития формирование новой модели международного взаимодействия в этой области было продиктовано обострением проблем обеспечения безопасности личности, общества и государства. В условиях весьма растущей конфликтности и сложных кризисов возрастают потребности в создании новых гибких механизмов и использовании существующих известных каналов партнерских связей с целью минимизации влияния ожидаемых негативных последствий этих явлений.

Ключевые слова: гуманитарное право, международные организации, гуманитарные акторы, гуманитарное вмешательство, гуманитарный кризис, защита беженцев, МККК, ЮНИСЕФ, УВКБ ООН

PARTNERSHIP MECHANISMS OF THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS AND OTHER INTERNATIONAL HUMANITARIAN ACTORS

B.R. Asadov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article is devoted to the analysis of some aspects of the formation and development of partnership mechanisms of the International Committee of the Red Cross and other actors of humanitarian activity. The main channels of interaction between the ICRC and key actors in humanitarian activities have been identified, which set a certain framework for cooperation

in the implementation and development of humanitarian law. In the process of historical development, the formation of a new model of international cooperation in this area was dictated by the aggravation of the problems of ensuring the security of the individual, society and the state. In the context of very growing conflict and complex crises, there is an increasing need to create new flexible mechanisms and use existing known channels of partnership in order to minimize the impact of the expected negative consequences of these phenomena's.

Keywords: humanitarian law, international organizations, humanitarian actors, humanitarian intervention, humanitarian crisis, protection of refugees ICRC, UNICEF, UNHCR

Одной из характерных черт современной эпохи является то, что мировое сообщество продолжает находиться в условиях быстро меняющихся изменений, которые характерны множеством противоречивых тенденций. Влияние конфликтов, кризисных ситуаций, весьма различающихся по своим причинам, характеру и особенно их гуманитарным последствиям, сегодня имеет все более разрушительное воздействие на состояние обществ и гражданских лиц. Кризисные явления и ситуации насилия создают целый ряд взаимосвязанных проблем, что, в свою очередь, повышает сложность вопросов регулирования и своевременного устранения их гуманитарных последствий.

На фоне расширения спектра угроз и опасностей, обретающих иные масштабы и последствия, вопросы предоставления гуманитарной защиты и помощи, в отличие от других актуальных проблем международной повестки дня, во многом находят общее понимание мирового сообщества в плане поиска наиболее устойчивых организационно-правовых механизмов в этой области.

Ввиду растущей тенденции конфликтогенности в современном мире, важным и во многом определяющим результат гуманитарного усилия заинтересованных акторов, является существующая практика стремления к кооперации, которая призвана создавать действительно нейтральное, беспристрастное и независимое пространство взаимодействия, отвечающее растущим потребностям общества в области защиты и помощи. Возрастающее влияние этих факторов и других разнонаправленных кризисных тенденций, негативное последствие которых ощущают на себе жители отдельных регионов и территорий, обуславливает определение четких границ между гуманитарной и политической составляющей этих проблем, так как связь этих факторов в условиях сложных конфликтов и кризисов неизбежно затрудняет осуществление гуманитарных операций, направленных на оказание помощи и защиту людей.

События последних десятилетий показывают, что практика выдвигания на передний план приоритета международного права в отношении национального суверенитета, в частности, в рамках осуществления политики предотвращения гуманитарных катастроф или массовых нарушений прав человека, получает все большее распространение. Эти действия чаще всего осуществлялись под предлогом гуманитарной интервенции, которая позволяла иметь возможность оказать воздействия на политические режимы с целью устранения или приспособления последних к своим геополитическим интересам. Известная практика последних десятилетий создавала все более явные предпосылки для политизации гуманитарного права и гуманитарной деятельности.

По сути, этот процесс становится одной из ключевых тенденций формирования современного мирового порядка. В данном контексте справедливо отмечается, что в политическом менталитете Запада считается допустимым присутствие абстрактного общественного идеала, который утверждается с помощью силы в ходе так называемых «гуманитарных интервенций» [1].

Таким образом, сегодня операции по оказанию гуманитарной помощи и защиты людей, которые в немалой степени связаны с проблемами политизированности этой деятельности и особенно «многофакторностью», требуют более высокой степени социальной организации и принятия адекватных решений. В связи с наличием этих проблем и отсутствием адекватных

решений, получить гуманитарный доступ к нуждающемуся населению в условиях современных сложных конфликтов и кризисных ситуаций стало все труднее.

Следуя этой логике, необходимо отметить, что существующая практика оказания гуманитарной помощи и защиты международным сообществом не в полной мере соответствует ожиданиям и масштабам нарастания кризисных ситуаций. Положение в этой области говорит о том, что сегодня попытки отдельных международных акторов с целью восполнения данного пробела с помощью новых технологий – гуманитарных инноваций рассматриваются специалистами как эксперимент на людях, за который никто не несет ответственности. В свою очередь, это может нанести ущерб некоторым гуманитарным принципам и привести к их нарушению [2]. Последние очерчивают основные рамки и масштабы гуманитарной деятельности в условиях конфликтов и сложных кризисных ситуаций, которые ставят международных акторов перед острой дилеммой.

В то же время все это позволяет отметить, что современное общество все больше сталкивается не только с проблемами отсутствия доверия участников гуманитарных операций, но и с необходимостью формирования нового видения совершенствования роли многочисленных акторов в области обеспечения защиты и помощи людям, оказывающимся в сложных кризисных условиях. В данных условиях для обеспечения слаженной работы множества акторов с разными структурами, целями и стратегиями необходимо объединение их в сети доверия [3].

Сегодня находящаяся в центре внимания растущая объективная потребность поиска адекватных механизмов реагирования на последствия сложных гуманитарных проблем, не имеющих географических пределов, является естественной реакцией мирового сообщества на разнонаправленные вызовы современности. Существующие подходы в этой области к таким фундаментальным принципам и ценностям, как беспристрастность, солидарность и независимость способствуют возникновению приемлемых условий в деятельности большинства специализированных гуманитарных акторов, для которых существуют возможности использования известных практик прошлого и современности.

Проблемы эффективного использования гуманитарных усилий и совместной гуманитарной деятельности обуславливают необходимость расширения каналов международного сотрудничества в области предоставления защиты и адресной помощи. Сегодня важное значение приобретают проблемы усиления роли и самостоятельности негосударственных акторов в системе международных гуманитарных отношений. С появлением, в том числе множества новых акторов (например, военных и частных организаций, механизмов), которые расширили существующие возможности и свое преимущества, международная гуманитарная система претерпела существенные изменения. Несмотря на происходящие изменения как в плане увеличения количества участников, так и в плане применяемых, отличающихся от традиционных практик, действия новых акторов, «не всегда основываться на гуманитарных принципах нейтральности, независимости и беспристрастности» [4].

В деятельности международных акторов, роль которых, безусловно, постоянно укрепляется, гуманитарный принцип во многом является фундаментом для получения желаемых результатов и признания со стороны конфликтующих сторон. Необходимо отметить, что именно наиболее устойчивые каналы и механизмы коллективного решения широкого круга проблем гуманитарной повестки международных отношений позволяют международному сообществу прилагать все больше усилий для создания наиболее приемлемых возможностей, направленных на минимизацию негативных последствий конфликтов, стихийных бедствий и других вызовов современности.

Тем не менее существующая практика международного сотрудничества в данной сфере в рамках международных гуманитарных организаций и национальных правительств остаётся наиболее доступным каналом, способствует координации их деятельности, достижению желаемого результата от осуществляемых ими гуманитарных действий.

В связи с тем, что рамки представленной статьи не позволяют провести широкий анализ современных гуманитарных акций, осуществляемых множеством государственных и неправительственных акторов, необходимо понимание сущностных характеристик некоторых особенностей формирования партнерства ключевых специализированных гуманитарных акторов. В этом плане незаменимая гуманитарная роль, как и в прошлом, отведена авторитетному актору международных отношений – Международному комитету Красного Креста (МККК). Деятельность МККК, выступающегося главной организацией в структуре Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, является важной темой международного гуманитарного права и весьма актуальной для сегодняшнего существования. Начавшей свое формирование в условиях сложных социальных противоречий и конфликтности, ставший наиболее востребованным каналом гуманитарной защиты и помощи, МККК формировалась как глобальный международный актор, демонстрирующий приверженность международному гуманитарному праву.

Таким образом, в связи с сохранением тенденций нестабильности политической ситуации в мире, очагов напряженности и насилия и других факторов, ставших объективными реалиями современности, возрастает потребность в повышении совместной роли гуманитарных акторов в области решения развития и реализации гуманитарного права, а также адаптации их к быстро меняющимся условиям. Это неизбежно актуализирует понимание необходимости изучения особенности развития практики международного партнерства в области предоставления гуманитарной защиты и помощи. Особенно важное значение это приобретает в условиях нового характера военных действий и кризисов. Вместе с этим выявление тех уязвимых сфер и источников угроз, которые с наибольшей степенью вероятности будут иметь весьма актуальное значение, позволяет заранее концентрировать внимание и мобилизовать необходимые ресурсы в ответ на возможные гуманитарные кризисы и на характер взаимодействия МККК с партнерами.

Анализ накопленного богатого опыта гуманитарной деятельности, который остается в фокусе внимания многочисленных специалистов, позволяет отметить, что МККК не является международной или межправительственной организацией. В то же время МККК признается в качестве неправительственной организации в рамках важнейших международных договоров с широкой функциональной международной правосубъектностью. Данный актор уполномочен выполнять задачи, основываясь на нормах международного гуманитарного права, Женевских конвенциях (1949 г.) и Дополнительных протоколах I–II к ним (1977 г.) [5]. Эти и другие международные акты, предусматривающие правовой статус неправительственных организаций и устанавливающие специальный режим для МККК, обязанности которого были закреплены в нормах международных договоров в Женевских конвенциях 1929 г., по сути, создают необходимое правовое поле развития участников гуманитарной деятельности. Благодаря этим документам и обычаям в гуманитарной области, были определены не только международный статус и мандат МККК, но и предоставлены привилегии и иммунитет, сравнимые с таковыми для ООН.

В рамках своей обширной деятельности МККК, проявляя приверженность универсальным принципам гуманитарной деятельности, преследует двоякую цель. Это, прежде всего, предоставление защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов и кризисных ситуаций в самых различных уголках мира. МККК, последовательно исполняя положения Женевских Конвенций, способствует соблюдению основных норм международного гуманитарного права.

Сегодня по-прежнему важной гуманитарной ролью МККК является сохранение своей независимости и автономности. МККК продолжает соблюдать эти незаменимые принципы в условиях вооруженных конфликтов, а также со всеми, кто был вовлечен в иные ситуации насилия. Это порой становится причиной для отдельных попыток прямого политического и финансового давления на действия данного актора в чрезвычайно сложных и кризисных ситуациях.

Представление на двусторонней и конфиденциальной основе является главным принципом работы МККК. Данный принцип является ключевым фактором в получении наилучшего доступа к жертвам вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия как в настоящем, так и в будущем [6]. Более того, эта организация, являясь частью современной международной системы, по мнению ее президента «действующая в первых рядах гуманитарных акторов и выступающая в качестве нейтрального посредника между воюющими сторонами, накопила важные знания и опыт» [7].

В последние десятилетия в условиях быстро меняющегося мира, находясь в переходном состоянии, МККК формировал новые приоритеты в своей деятельности. Проблемы адаптации и адекватного реагирования на растущие вызовы и угрозы носят актуальный характер в контексте совершенствования существующей практики оказания помощи лицам, оказавшимся в условиях вооруженных конфликтов и кризисных ситуаций. Постоянно совершенствуя свои структуры и подходы к решению гуманитарных нужд людей, МККК продолжает выполнять основные функции по большому количеству направлений международной гуманитарной деятельности.

В то же время в качестве международной гуманитарной проблемы политика в области защиты беженцев по-прежнему остается одной из центральных тем в его деятельности. Данная проблема непосредственно определяет возможность выживания народов и человечества в целом, что делает ее особенно актуальной [8].

Как известно, проблемы обеспечения гуманитарного доступа и диалога с конфликтующими сторонами являются серьезной проблемой для многих гуманитарных организаций и структур. Со времен своего возникновения МККК, обладая способностью приспосабливаться к ситуациям, в отличие от других акторов, имеет лучшие возможности для действий в области защиты прав беженцев, осуществлении целенаправленной помощи жертвам войн, революций и внутренних беспорядков. Например, МККК оказался в числе очень немногих гуманитарных организаций, осуществляющих крупномасштабные операции в условиях современных конфликтов. В более чем 90 странах 18 000 сотрудников помогают людям, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов и насилия [9]. Безусловно, эффективность и результативность гуманитарных усилий данного гуманитарного актора международных отношений зависит от возможности незамедлительного и беспрепятственного широкого доступа к нуждающимся людям для оказания им гуманитарной помощи.

Сегодня МККК, будучи нейтральной, беспристрастной и независимой организацией, продолжая действовать в системе международных гуманитарных отношений, работает со всеми сторонами в целях защиты населения, пострадавшего от вооруженных конфликтов, и ведет диалог, призванный минимизировать негативное влияние военных действий на гражданских лиц [10]. Необходимость дальнейшего развития практики взаимодействия МККК с партнерами обуславливает использование не только принципа универсальности, но и добровольности оказания услуг и единства. С целью достижения этого, МККК не только последовательно стремится расширять накопленный опыт, знания и потенциал, но и, устанавливая стратегические партнерства с другими гуманитарными организациями, международными структурами, осуществляет координацию совместной деятельности. В рамках партнерства с другими акторами выявляет нарушения норм гуманитарного права, проводит анализ с целью определения необходимости выработки совместных действий и новых международно-правовых норм. Особое внимание этому уделялось в институциональной стратегии МККК на 2011–2014 гг., в которой была отмечена «необходимость более эффективного взаимодействия с изменяющимися акторами в меняющемся мире» [11].

Сотрудничество МККК с гуманитарными акторами включает в себя целый комплекс не только правовых, но и политических, экономических, социальных мероприятий и гуманитарных инициатив. Поэтому помощь в данном вопросе предлагается не только со стороны строго специализирующихся организаций, но и со стороны многочисленных организаций иного профиля, также вносящих свой вклад в решение проблем. МККК

развивает отношения с государственными акторами, а также организациями национального или международного статуса, чью помощь он рассматривает как востребованную и полезную. Осуществляя регулярные контакты и используя некоторые традиционные каналы взаимодействия на международном уровне для обеспечения решения проблемы по делам беженцев, которая в последние годы приобрела характер международной гуманитарной катастрофы [12], постоянно поддерживает отношения, в том числе с организациями, не являющимися участниками Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Среди главных международных организаций, с которыми МККК поддерживает постоянное сотрудничество по делам беженцев, можно выделить такие институты ООН, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/6 от 16 октября 1990 г., МККК имеет международно-правовой и статус наблюдателя в ООН [13]. Кроме того, делегация МККК в Нью-Йорке проводит ежемесячные заседания с председателем Совета Безопасности. Ежегодно Советом Безопасности обсуждаются проблемы гуманитарного права. В частности, для вопросов защиты беженцев и оказания им помощи МККК предлагает свои услуги с целью обеспечения безопасности и удовлетворения их главных жизненных потребностей. Миротворческие миссии ООН практически во всех регионах мира, особенно, если они связаны с международными и немеждународными вооруженными конфликтами, не обходятся без участия МККК, который выполняет свою гуманитарную миссию, помогая лицам, ищущим убежища.

Отметим, что именно по инициативе МККК Лига Наций еще в 1921 г. учредила Международную организацию помощи беженцам (МОБ), переименованную в последствии в УВКБ ООН, и ставшую лидирующей в решении проблемы защиты беженцев в мире [14]. Именно сотрудничество МККК и УВКБ ООН по делам беженцев способствует постепенному разрешению данной проблемы, так как обе организации, обладая большим количеством своих представительств во всем мире, постоянно находятся в контакте с беженцами, оказывая им ежедневную помощь.

Важное место в осуществлении этой деятельности отводится правовым документам (будь то резолюции или соглашения), определяющим и наметившим ориентиры для будущей политики МККК и других гуманитарных акторов. Например, Манильская резолюция 1981 г. и принятое с ней Заявление о политике организации позволяет разграничивать обязанности УВКБ ООН и МККК по отношению к беженцам. Согласно данной резолюции, на МККК были возложены вспомогательные и дополнительные обязанности по защите беженцев, такие как медицинская, социальная и продовольственная помощь, восстановление семейных связей беженцев и другое, тогда как главная роль в предоставлении международной защиты и материальной помощи является прерогативой УВКБ ООН [15].

В вопросах по обеспечению правовой защиты беженцев в мире с участием государственных акторов и гуманитарных организаций важным шагом стала разработанная УВКБ ООН «Программа по вопросу о защите». В данной программе, которая появилась в результате Всемирной конференции 2001 г. по проблемам беженцев, выдвигались такие стратегические цели как: активизация осуществления положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.; защита беженцев в рамках смешанных миграционных потоков; более справедливое распределение бремени и ответственности и укрепление потенциала в области приема и защиты беженцев; более эффективное решение проблем, связанных с обеспечением безопасности; активизация поиска долгосрочных решений; удовлетворение потребностей женщин-беженцев и детей-беженцев [16]. Статистика последних десятилетий показывает, что количество беженцев, которые нуждаются в помощи, имеет возрастающую динамику. Например, по данным ООН к концу 2018 г. 70,8 млн чел. были вынуждены покинуть свои дома из-за преследований, конфликтов и насилия, среди них насчитывалось 25,9 млн беженцев и 41,3 млн внутренне перемещенных лиц. Такое положение в этой области

свидетельствует о том, что назрела крайняя необходимость объединения усилий заинтересованных международных акторов для выработки универсальных стандартов и механизмов защиты прав беженцев.

В последнее время среди важных шагов в данном направлении следует выделить Нью-Йоркскую декларацию ООН о беженцах и мигрантах (19 сентября 2016 г.), в которой были решительно подтверждены принципы и практика международного режима в отношении беженцев [17]. Развитие созданного нового механизма – Глобального договора о беженцах под эгидой ООН было продолжено в рамках Глобального саммита по беженцам (2019 г.) и в дальнейшем такое мероприятие будет проходить в каждые четыре года.

МККК – организация, не входящая в систему ООН и УВКБ ООН, участвует в совместных операциях во всех регионах мира, где встает вопрос о защите беженцев. Их сотрудничество является взаимовыгодным, обеспечивающим каждую из организаций техническими, медицинскими и иными возможностями, способствующими удовлетворению нужд беженцев и сотрудников делегаций во многих гуманитарных операциях.

Отдельного внимания заслуживает совместная деятельность БАПОР и МККК. Именно МККК в 1948 г. призвал мировое сообщество оказать помощь палестинским беженцам. Как известно, в целях осуществления программ по предоставлению помощи и организации работ, было учреждено Агентство ООН по оказанию помощи палестинским беженцам (ныне Ближневосточное агентство для помощи палестинским беженцам и организации работ – БАПОР). Ответственность за данную операцию была возложена на БАПОР совместно с МККК и другими гуманитарными организациями. Были заключены соглашения между ООН и другими участниками операции: МККК, Лигой общества Красного Креста¹, которые предусматривали независимость двух последних организаций от ООН и передавали в их распоряжение фонды, необходимые для удовлетворения основных потребностей беженцев.

Сегодня МККК осуществляет свои крупные операции в странах Ближнего Востока (в Сирии, Ираке и Йемене). Особый характер приобретает гуманитарная деятельность МККК в условиях затяжного палестино-израильского конфликта, периодически обостряющего гуманитарные ситуации. Помощь, оказываемая палестинским беженцам, представляет собой и поныне все те же общие мероприятия, предусмотренные для защиты иных категорий беженцев. БАПОР и МККК оказывают помощь и защиту палестинским беженцам, количество которых, зарегистрированных в секторе Газа, Сирии, Иордании, Ливане и в лагере на Западном берегу по данным этой структуры в 2016 г., составляло 5,9 млн чел. Особую поддержку БАПОР получает от МККК на Западном берегу, где зарегистрировано 17 % всех палестинских беженцев [18]. В условиях неопределенности и отсутствия приемлемого решения данной сложной проблемы, гуманитарные вопросы остаются весьма актуальными для МККК и других акторов.

МККК выполняет функции вспомогательного характера по поддержанию в лагерях необходимых условий жизни. Проблемы разрешения беженцев до сих пор остаются на повестке дня в контексте развития сотрудничества между данными организациями. Эффективность совместной деятельности этих акторов возможна посредством расширения каналов сотрудничества с другими международными структурами, осуществляющими действия не только по защите беженцев, но и по обеспечению данной группы лиц медицинскими, продовольственными, техническими и иными удобствами.

Сотрудники МККК регулярно посещают координационные и кластерные встречи и множество других мероприятий, организованных ключевыми гуманитарными акторами. Среди них можно выделить специализированные учреждения ООН: «Продовольственная и сельскохозяйственная организация» (ФАО), «Межучережденческий постоянный комитет» (МПК), «Управлением по координации гуманитарной деятельности» (УКГД), «Программы развития Организации Объединенных Наций» (ПРООН), «Детский фонд ООН» (ЮНИСЕФ), «Институт ООН по исследованию проблем разоружения», «Всемирная продовольственная

¹ Ныне Международная федерация общества Красного Креста и Полумесяца

программа» (ВПП) и «Всемирная организация здравоохранения» (ВОЗ), «Фонд ООН в области народонаселения» (ЮНФПА), «Управление Верховного комиссара ООН по правам человека» (УВКПЧ). Можно также выделить неправительственные организации: французскую Организацию по борьбе с голодом (Action Contre la Faim), Международную организацию инвалидов (Handicap International), международные организации Врачи без границ, Оксфам (Oxfam) и Врачи за права человека, аналитические центры и другие научные учреждения. Подробнее стоит осветить совместную деятельность УВКБ, МККК, ЮНИСЕФ и других организаций, работающих в тесном сотрудничестве по поддержанию соблюдения прав такой особой возрастной категории беженцев, как дети.

Помощь детям, входящим в так называемые уязвимые группы (принимающим непосредственное участие в боевых действиях), является одним из главных направлений деятельности МККК и ЮНИСЕФ, согласно ст. 25 Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов 1977 г. Обе организации постоянно привлекают внимание государств и других организации к проблеме детей в вооруженных конфликтах. Например, в 2007 г., в связи с массовым похищением детей на территории Чада, правовая инициатива и гуманитарная деятельность МККК и ЮНИСЕФ способствовала тому, что восемь государств (Конго, Кипр, Габон, Грузия, Гайане, Венгрия, Малави, Сейшельские острова) ратифицировали или присоединились к Факультативному протоколу Конвенции о правах ребенка [19].

В последние годы в результате вооруженных конфликтов и сохранения напряженности в отдельных регионах, проблемы детей-беженцев обрели иные масштабы. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что в 2018 г. около половины всех беженцев, подмандатных УВКБ, составляли дети. Общее число такой категории как несопровождаемые и разлученные дети-беженцы составило 111 000 чел., причем эти оценочные данные считаются заниженными [20]. Положение несопровождаемых и разлученных детей, особенно из Афганистана, Сирии, Сомали, Эритреи и других стран, ускорило создание механизмов безопасности и гуманитарной защиты детей в неблагополучных районах, где возникли кризисные ситуации. Для оказания целого ряда услуг по поддержке в данном направлении УВКБ совместно с ЮНИСЕФ, МККК и другими партнерами были созданы центры по защите («голубые точки») вдоль тех маршрутов, которые особенно в разгар гуманитарных кризисов часто использовались детьми-беженцами, детьми-мигрантами и их семьями. Гуманитарное значение этих действий лишний раз подтверждает чрезвычайную важность расширения каналов и практики сотрудничества МККК с другими международными организациями и государствами, в том числе с целью совершенствования «общей модели ответственности» [21].

В связи с этим необходимо сказать о налаженной практике сотрудничества по гуманитарным вопросам между МККК и региональными организациями. Таковыми, прежде всего, стремящимися привлечь внимание к нуждам людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и других кризисных ситуаций, выступают: Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организация африканского единства (ОАЕ), Лига арабских государств (ЛАГ), Организация исламская конференция (ОИК), Организация американских государств (ОАГ) и др.

В соответствии с соглашениями о сотрудничестве с данными организациями (Соглашения о сотрудничестве МККК с ОАЕ 1992 г., ОИК 1994 г., ОАГ 1996 г., ЛАГ 1999 г.) и имеющимся у МККК статусом наблюдателя при них, поддерживается постоянный диалог, происходит обмен опытом и мнениями о гуманитарных последствиях, вытекающих из конфликтных ситуаций в соответствующих регионах. МККК также имеет специальный консультативный статус, который позволяет иметь дополнительный механизм взаимодействия с отдельными международными организациями. В частности, данная практика имеет место в рамках сотрудничества с такими организациями, как «Движения неприсоединения», «Международная морская организация» и «Международная организация по миграции». Благодаря и своему особому вышеупомянутому мандату на гуманитарное

вмешательство, МККК таким образом имеет законные полномочия для оказания услуг в любом вооруженном конфликте. Наряду с миссиями ООН, программами ПРООН и деятельностью УВКБ ООН, МККК в последнее время были осуществлены наиболее обширные программы в отдельных регионах мира.

Сложились прочные каналы сотрудничества с Советом Европы, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), НАТО и особенно Европейским союзом (ЕС) и его основными институтами. Президент МККК и другие высокопоставленные сотрудники регулярно посещают учреждения ЕС в целях содействия международному гуманитарному праву и для того, чтобы убедиться, что ЕС, учитывая приоритеты и проблемы МККК, понимает и поддерживает его деятельность и мандат.

Таким образом, в условиях нарастающей нестабильности в мире развивающееся партнерство такого ключевого актора гуманитарной деятельности, как МККК с международными организациями и структурами, имеет решающее значение. Сложившаяся практика сотрудничества с другими акторами международных отношений в развитии и реализации норм международного гуманитарного права сегодня позволяет МККК рационально оценивать обстановку любого вооруженного конфликта и кризисной ситуации, делиться своими взглядами по разрешению проблемы беженцев в конкретном регионе.

Сотрудничество, приводящее к выстраиванию целой международной системы защиты лиц, ищущих убежища, во многом повышает эффективность деятельности потенциальных партнеров посредством взаимодополняемости, обмена опытом и знаниями, разделением ответственности, совместным стремлением достичь успешного результата по разрешению насущных проблем.

С другой стороны, современный мир, в котором растут масштабы гуманитарных потребностей, предъявляет новые запросы и условия взаимодействия в плане готовности этих акторов к новым вызовам, чрезвычайным ситуациям и адекватному реагированию на них. Это не может не сказаться на проблемах адаптации к новым реалиям и, особенно, на характере деятельности с партнерами в плане выстраивания наиболее «гибких» стратегий сотрудничества в системе гуманитарных отношений.

В динамично меняющихся условиях проблемы партнерства МККК как с национальными, так и международными акторами выглядят во многом по-новому и требуют более глубокого изучения и расширения дискурса, посвященного этим изменениям. Для того чтобы придать новое качество всему комплексу системы международного взаимодействия в этой области, необходимо не только вовлечение в данный процесс все больше заинтересованных акторов, но и, на фоне роста последних и политизации гуманитарных акций, создание прочных институциональных основ для их координации и функционирования на всех уровнях. В связи с этим очень важным является создание новых гибких механизмов и использование существующих известных каналов партнерских связей, с целью минимизации влияния ожидаемых негативных последствий разнонаправленных вызовов и угроз.

Литература

1. Фокин В.И. Фокина И.И. Нюрнбергский трибунал и международная защита прав человека // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2011. Т. 2. №. 2. С. 121–132.

2. Sandvik K.B., Jacobsen K.L. and McDonald S.M. Do no harm: A taxonomy of the challenges of humanitarian experimentation // International Review of the Red Cross. 2017. № 99 (1). P. 319–344. URL: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/21D82019D70985DEE475DBBBDE60D192/S181638311700042Xa.pdf/do_no_harm_a_taxonomy_of_the_challenges_of_humanitarian_experimentation.pdf (дата обращения: 02.02.2020).

3. Stephenson M.Jr. Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making // Disasters. 2005. Vol. 29 (4). P. 337–350.

4. Пан Ги Мун. МККК и изменяющийся гуманитарный ландшафт. Взгляд на будущее МККК. Гуманитарные вызовы современности // МЖКК. Сб. статей. 2013. № 889. С. 21–24.
5. Женевские конвенции: основа международного гуманитарного права. URL: <https://icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/genevaconventions.htm> (дата обращения: 10.08.2019).
6. Отчеты и документы. Действия Международного комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права или других основополагающих норм, касающихся защиты лиц в ситуациях насилия // МЖКК. 2005. № 858. Т. 78. С. 209–211.
7. Президент МККК: «Гуманитарное право – лучшая защита от двойных стандартов» URL: <https://icrc.org/ru/document/prezident-mkkk-gumanitarnoe-pravo-luchshaya-zashchita-ot-dvoynyh-standartov> (дата обращения: 25.01.2020).
8. Бундука П.М. Вклад Международного комитета Красного Креста (МККК) в определение и прогрессивное развитие международно-правового статуса беженцев и перемещенных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.
9. МККК в мире URL: <https://icrc.org/ru/where-we-work> (дата обращения: 29.01.2020).
10. Президент МККК: «Сегодняшние конфликты становятся все более комплексными и уносят жизни все большего числа гражданских лиц». URL: [https://icrc.org/ru/document/prezident-mkkk-segodnyashnie-konflikty-standovyatsya-vse-bolee-kompleksnymi-i-unosyat-zhizni](https://icrc.org/ru/document/prezident-mkkk-segodnyashnie-konflikty-standovyatsya-vse-bolee-kompleksnymi-i-unosyat-zhizni-vse-bolego-chisla-grazhdanskikh-lic) (дата обращения: 05.02.2020).
11. Предоставляя защиту и помощь нуждающимся в 2012 г.: Послание президента МККК Петера Маурера в связи с Ежегодным докладом за 2012 г. URL: <https://icrc.org/ru/doc/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2012-maurer.htm> (дата обращения: 30.01.2020).
12. По данным ООН более 65,6 миллионов человек по всему миру были вынуждены покинуть свои дома в результате конфликтов и преследований в конце 2016 года. Среди них около 22,5 миллиона беженцев, более половины из которых не достигли 18-летнего возраста. URL: <http://un.org/ru/sections/issues-depth/refugees/> (дата обращения: 30.01.2020).
13. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/6 от 16 октября 1990 года. ООН: Документы. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/785952.508449554.html> (дата обращения: 02.02.2020).
14. History of UNHCR. The UN Refugee Agency. URL: <http://unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> (дата обращения: 29.01.2020).
15. Криль Ф. Политика МККК в отношении беженцев и гражданских лиц, перемещенных внутри страны // МЖКК. Сб. статей. 2001. С. 113–135.
16. The UNCHR «Agenda for Protection» 2001. The UNHCR Third edition, October 2003. P.10. URL: <http://unhcr.org/refworld/.../4714a1bf2.pdf> (дата обращения: 30.01.2020).
17. United Nations General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, 19 September 2016. URL: <http://unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html> (дата обращения: 04.02.2020).
18. 5,9 миллионов палестинских беженцев в мире. URL: http://communitarian.ru/news/v-mire/5-9-millionov-palestinskikh-bezhencev-v-mire_13012018 (дата обращения: 05.02.2020).
19. The ICRC Annual report 2010. Headquarters. The ICRC: Resource Centre. P.74. URL: <http://www.icrc.org/eng/resources/annual-report/index.jsp> (дата обращения: 05.02.2020).
20. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев за период с 1 июля 2018 г. по 30 июня 2019 г. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_74_12_R.pdf (дата обращения: 05.02.2020).
21. Асадов Б.Р. Глобальное здоровье – фактор безопасности в контексте партнерства ВОЗ и акторов международной гуманитарной деятельности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2019. № 2 (43). С. 43–53.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ ЛИЧНОГО СОСТАВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО ПРОТИВОПОЖАРНУЮ ЗАЩИТУ ВОИНСКИХ ЧАСТЕЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;
А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;
Д.А. Меньшиков.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследуются вопросы подготовки личного состава подразделений пожарной охраны Вооруженных Сил Российской Федерации, анализируются нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере пожарной охраны в Вооруженных Силах Российской Федерации, предлагаются пути совершенствования подготовки личного состава подразделений пожарной охраны Вооруженных Сил.

Ключевые слова: военнослужащие, сотрудники Государственной противопожарной службы МЧС России, Вооруженные Силы Российской Федерации, пожарный надзор, подготовка личного состава, прокурорский контроль, обучение личного состава

LEGAL REGULATION TRAINING FOR PERSONNEL OF THE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION, PROVIDING FIRE PROTECTION FOR MILITARY UNITS AND INSTITUTIONS

L.S. Mutaliev; A.V. Menshikov; D.A. Menshikov.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In this article are being explored training for personnel of the Armed Forces of the Russian Federation, have analyzed laws and regulations laws within in the Armed Forces of the Russian Federation ways to improve the training of personnel of the fire departments of the Armed Forces are proposed.

Keywords: military personnel, employees of the State fire service EMERCOM of Russia, Armed Forces of the Russian Federation, fire supervision, training of personnel, prosecutorial control, training of personnel

Пожары приносят большие бедствия населению страны и огромный экономический ущерб. Пожары могут возникать как по воле людей, так и из-за природных факторов, например, от удара молнии. Причинами пожаров могут быть: неосторожное обращение с огнем, нарушение правил пожарной безопасности, умышленные поджоги и др. По данным МЧС России, за последние 10 лет ежегодно регистрируется 177 876 пожаров, на них каждый год погибает в среднем 14 586 человек, а ежегодный экономический урон составляет около 10 823 млн руб. [1].

Так, только по состоянию на 4 марта 2020 г. на учете в Главном управлении «Национальный центр управления в кризисных ситуациях» МЧС России на учете стояло 696 техногенных пожаров [2].

В Вооруженных Силах Российской Федерации (ВС РФ), причинами пожаров, кроме вышеперечисленных, могут быть взрывы горючих и смазочных веществ, снарядов, утечки взрывоопасных веществ и др.

Необходимо отметить, что по решению Президента Российской Федерации

к тушению крупных пожаров привлекаются части и подразделения ВС РФ. Так, в августе 2019 г. для тушения пожаров в Сибири по указанию министра обороны Российской Федерации Сергея Шойгу в Красноярском крае был создан оперативный штаб по тушению пожаров и специальная группировка из десяти самолетов Ил-76 и десяти вертолетов военно-транспортной авиации Военно-космических сил Российской Федерации [3].

Для противопожарной защиты воинских частей и учреждений в ВС РФ приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 88 «Об утверждении Положения о ведомственной пожарной охране Вооруженных Сил Российской Федерации» создана ведомственная пожарная охрана ВС РФ [4].

В структуре пожарной охраны ВС РФ функционируют:

- штатные органы управления и подразделения пожарной охраны: пожарно-спасательные команды, пожарные команды и отделения пожаротушения;
- нештатные начальники служб пожарной безопасности и нештатные пожарные команды.

Управление пожарной охраной ВС РФ осуществляют: служба пожарной безопасности ВС РФ; службы пожарной безопасности воинских частей; должностные лица воинских частей, гарнизонов, учреждений, имеющих соответствующую военно-учетную специальность и др.

Подразделения пожарной охраны ВС РФ выполняют свои обязанности как в гарнизонах (гарнизонные подразделения пожарной охраны), так и в воинских частях (объектовые подразделения пожарной охраны).

Основным нормативным документом, регулирующим тушение пожаров подразделениями пожарной охраны ВС РФ, является Боевой устав подразделений пожарной охраны (ст. 13 Положения о ведомственной пожарной охране ВС РФ) [5].

Для выполнения личным составом штатных и нештатных подразделений пожарной охраны ВС РФ своих обязанностей необходима систематическая подготовка по действиям при тушении пожара. В случаях если какие-либо действия личного состава подразделений пожарной охраны не будут признаны судом совершенными в условиях крайней необходимости и (или) обоснованного риска, виновные могут быть привлечены к возмещению причиненного ущерба (ст. 133 Боевого устава подразделений пожарной охраны).

Важно отметить необходимость проведения качественного отбора личного состава для подразделений пожарной охраны ВС РФ. Так, в штатные подразделения пожарной охраны отбирается личный состав на должности пожарного спасателя, к которому предъявляются следующие требования: высокое чувство долга, коллективизм, исполнительность, энергичность, инициативность, склонность к разумному риску, смелость, способность одновременного выполнения нескольких видов деятельности или нескольких действий в процессе одной деятельности, умение предвидеть возможные изменения обстановки и ожидаемые результаты деятельности, умение принять решение в очень короткие сроки, выносливость к длительным физическим нагрузкам, умение сохранять работоспособность в условиях аварийной ситуации, дефицита времени, при действии сильных раздражителей и в напряженных ситуациях, высокая эмоциональная устойчивость [6]. Преимущество отдается лицам имеющим образование газоспасателя, инструктора авиапожарной команды, пожарного, спасателя.

Нештатные подразделения пожарной охраны формируются из числа личного состава воинской части на основании приказа командира части.

При подготовке личного состава подразделения пожарной охраны к выполнению обязанностей по предназначению особое внимание необходимо уделять следующим вопросам:

- при проведении профилактических мероприятий – мерам пожарной безопасности и вопросам обеспечения пожарной безопасности на объектах обороны и иных объектах специального назначения, входящих в военную инфраструктуру ВС РФ, и прилегающих

к ним территориях (земельных участках) (ОВИ ВС РФ);

- при подготовке к заступлению в суточный наряд пожарного наряда (назначаемого от штатной пожарной команды) – порядку проверки выполнения требований пожарной безопасности и отключения электрических сетей в хранилищах, складах и парке, а также умению тушить пожары первичными средствами пожаротушения;

- при подготовке дежурных смен и штатных подразделений – порядку проведения боевых действий по тушению пожаров и проведения аварийно-спасательных работ, а также взаимодействию при тушении пожаров с пожарными федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (ФПС ГПС), противопожарной службой субъектов Российской Федерации и другими видами пожарной охраны в области обеспечения пожарной безопасности.

Подготовка личного состава подразделений пожарной охраны ВС РФ осуществляется на основании Порядка подготовки личного состава пожарной охраны (ст. 21 Положения о ведомственной пожарной охране ВС РФ) [7].

На выбор форм, методов и средств обучения личного состава подразделений пожарной охраны ВС РФ, при условии, что они не противоречат законодательству Российской Федерации, будут оказывать влияние следующие факторы:

- численность и качественный состав подразделения. Так, численность штатной пожарной команды воинской части может составлять 5–15 чел., а в ее состав могут входить: начальник пожарного наряда, водители (мотористы), номера боевых расчетов пожарных машин или мотопомп, постовые;

- время несения службы на пожарных постах (круглосуточно или в определенное время);

- материально-техническое обеспечение, в том числе имеющиеся в подразделении средства пожарной охраны: мотопомпы, пожарные машины, первичные средства пожаротушения, средства защиты и т.д.;

- удаленность, площадь и качественное состояние ОВИ ВС РФ, вооружения и военной техники, боеприпасов и взрывчатых веществ, другого военного имущества в местах их хранения, иных потенциально опасных объектов;

- наличие на ОВИ ВС РФ устройств, обеспечивающих выполнение требований пожарной безопасности, средств пожаротушения, водоемов, пожарных гидрантов и кранов, источников пожарного водоснабжения;

- наличие учебно-материальной базы – учебных объектов: теплодымокамер, учебной башни, стометровой полосы препятствий, полосы психологической подготовки и др.

Подготовка личного состава штатных подразделений пожарной охраны ВС РФ должна осуществляться в три этапа: индивидуальное обучение по месту службы; курсовое обучение (проводится в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность на основании специального разрешения); стажировка в занимаемой должности по месту службы. При осуществлении подготовки необходимо делать акцент на обеспечение безопасности людей при пожаре.

Для индивидуального обучения по месту службы выделяется, как правило: для теоретического курса – 10 дней в объеме не менее 60 часов, для практического курса – 5 дежурств в карауле в объеме не менее 30 часов. Примерный перечень тем должен включать следующие: «Организация деятельности пожарной охраны», «Обязанности личного состава караула при несении службы в карауле», «Назначение, виды, устройство и использование пожарных рукавов, рукавных соединений, стволов, оборудования, немеханизированного инструмента», «Назначение, виды, устройство и использование ручных пожарных лестниц. Испытание ручных пожарных лестниц», «Общие сведения о противопожарном водоснабжении. Назначение и устройство пожарного гидранта и пожарной колонки», «Основы организации тушения пожаров» и др.

По окончании индивидуального обучения по месту службы обучаемый должен сдать зачет в объеме изученного материала, а также по правилам охраны труда и особенностям работы с техническими средствами, приборами и инструментом с учетом исполнения обязанностей по должности, специфики охраняемых объектов и положений отраслевых документов.

Не позднее одного года со дня завершения индивидуального обучения по месту службы и в соответствии с ежегодным планом комплектования учебных групп, личный состав подразделения пожарной охраны ВС РФ, завершивший индивидуальное обучение по месту службы, направляется на курсовое обучение в образовательную организацию.

По окончании курсового обучения личного состава подразделения пожарной охраны ВС РФ в образовательной организации должна организовываться стажировка: продолжительностью пять дежурств – для лиц со сменным режимом службы, ежедневно в течение 10 дней – для лиц с другим режимом службы.

После окончания стажировки подготовка личного состава подразделения пожарной охраны ВС РФ осуществляется на занятиях, проводимых начальниками (заместителями начальников) подразделений пожарной охраны, начальниками, помощниками начальников караулов и командирами отделений.

Практические занятия на местности, учебных полигонах и объектах должны проводиться в условиях, максимально приближенных к реальным, с соблюдением правил по охране труда и обеспечением безопасных условий выполнения упражнений и нормативов.

На занятиях по физической подготовке должны отрабатываться упражнения, способствующие повышению уровня физической подготовленности и выносливости личного состава подразделения пожарной охраны ВС РФ.

При подготовке личного состава воинских частей и учреждений, а также подразделений пожарной охраны ВС РФ необходимо уделять внимание вопросам пожарного надзора в ВС РФ и прокурорским проверкам. Пожарный надзор в ВС РФ могут осуществлять не только должностные лица пожарной охраны ВС РФ, но и органы управления и подразделения пожарной охраны ФПС ГПС [7]. При осуществлении пожарного надзора на объектах ВС РФ органы управления и подразделения пожарной охраны ФПС ГПС могут проверять: качество оборудования автоматической установки пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре; исправность огнетушителей, периодичность их осмотра и проверки, своевременность перезарядки; наличие эвакуационных выходов в здании; способы выполнения соединений токоведущих жил электропроводов и др. [7]. Недостатки в пожарной безопасности воинских частей и учреждений могут быть выявлены в ходе прокурорских проверок [8].

Таким образом, подготовка личного состава подразделений пожарной охраны ВС РФ должна осуществляться поэтапно и в строгом соответствии с требованиями действующих нормативных актов. Необходимо проводить тщательный отбор личного состава в указанные подразделения. Для проведения занятий необходимо использовать имеющуюся материально-техническую базу, соответствующую современным требованиям. При проведении занятий необходимо учитывать географические особенности расположения ОВИ ВС РФ и их качественное состояние.

Литература

1. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В., Земсков В.М. Правовое регулирование взаимодействия подразделений МЧС России и Вооруженных Сил Российской Федерации при ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с тушением пожаров // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2016. № 2 (31). С. 30–33.

2. МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/operativnaya-informaciya/4096551> (дата обращения: 12.02.2020).

3. Булгаков назвал способ потушить лесные пожары в Сибири. URL: <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201981518-gHGq9.html> (дата обращения: 12.02.2020).

4. Об утверждении Положения о ведомственной пожарной охране Вооруженных Сил Российской Федерации: приказ министра обороны Рос. Федерации от 22 февр. 2019 г. № 88 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2019).

5. Об утверждении Боевого устава подразделений пожарной охраны, определяющего порядок организации тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ: приказ

МЧС России от 16 окт. 2017 г. № 444 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2018).

6. Министерство обороны Российской Федерации. URL: <https://recrut.mil.ru/career/conscription/post/position/info.htm?id=563%40BasePost> (дата обращения: 12.02.2020).

7. Об утверждении Порядка подготовки личного состава пожарной охраны: приказ МЧС России от 26 окт. 2017 г. № 472 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.02.2018).

8. Апелляционное определение С.-Петерб. городского суда от 19 сент. 2019 г. № 33-21513/2019 по делу № 2-1083/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Асадов Бабек Рашид оглы – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. полит. наук, почет. работник сферы молодеж. политики 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), канд. юрид. наук, доц.;

Гаджиев Гаджи Магомедович – студент ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Гончаров Александр Сергеевич – гл. бух. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Грищенко Тарас Алексеевич – 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;

Жаркой Михаил Эмильевич – 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.;

Крылова Инга Валерьевна – доц. каф. экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

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

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

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.;

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

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

Османов Шамиль Абубакарович – зам. нач. отд. планир., орг. и координации науч. исслед. центра орг. науч.-исслед. и ред. деят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Павлов Валерий Семенович – 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.;

Романов Александр Родиславович – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. ист. наук, доц.;

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.;

Тараканова Юлия Александровна – нач. юрид. отд. ГУ МЧС России по Лен. обл. (188662, Лен. обл., Всеволожский р-н, г. Мурино, ул. Оборонная, д. 51);

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

Титова Елизавета Андреевна – науч. сотр. отд. информ. обеспеч. нас. и технол. информ. поддержки РСЧС и пож. безопасн. центра орг. науч.-исслед. и ред. деят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Тихомиров Артем Валдекович – проф. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), д-р ист. наук, доц.;

Тулаев Андрей Николаевич – 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;

Халдин Леонид Александрович – студент ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Фолитарик Наталья Владимировна – студент ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149).



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-майор внутренней службы, кандидат технических наук Гавкалюк Богдан Васильевич.

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 7 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 11 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 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 (46) – 2020

Издается ежеквартально

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 20.03.2020. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. 9,0 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете ГПС МЧС России
196105, Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 149