

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 3 (56)–2022

Редакционный совет

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

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

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

Члены редакционного совета:

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

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

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

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

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

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

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

доктор юридических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации **Мушкет Иван Ильич**, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ – директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств участников МПА СНГ;

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

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

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

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

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

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

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

Секретарь совета:

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

Редакционная коллегия

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

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

Члены редакционной коллегии:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Секретарь коллегии:

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



СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Зозуля А.А. Юридическое мировоззрение должностных лиц МЧС России в ракурсе проблемы профессионального правосознания.....	6
Мельникова К.Р., Голубович Д.Л., Сычёв Д.А. Сотрудник федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России как должностное лицо.....	14

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Агеев А.А., Будулуца В.Р., Уваркин Г.В. О некоторых проблемах совершенствования модельного законодательства СНГ об оперативно-розыскной деятельности в аспектах государственной и общественной безопасности (на примере российского права).....	21
Винокуров В.А. Приказы руководителя: проблемы исполнения и возможные пути исключения противоправных деяний.....	32
Григонис В.П., Немова Н.Ю. Конституционные поправки, принятые в 2020 году, как фактор, повышающий безопасность государства.....	39
Закаткин Д.А., Авдеева А.В. Обучение неработающего населения мерам пожарной безопасности как важнейший элемент профилактики пожаров и их последствий.....	45
Мушкет И.И., Сафарзода Б.А. Международные стандарты демократических выборов в организации и проведении избирательного процесса в Республике Таджикистан.....	55
Перевалов Д.В. Субъекты обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь.....	63

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Колесник А.А. О криминализации деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, в законодательстве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности.....	74
Информационная справка.....	85
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	89

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

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 340.1

ЮРИДИЧЕСКОЕ МИРОВОЗЗРЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЧС РОССИИ В РАКУРСЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

✉ Александр Александрович Зозуля.

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

✉ alezozulya@mail.ru

Аннотация. Исследуются основные аспекты профессионального правосознания должностных лиц МЧС России. Целью исследования является выработка рекомендаций по формированию надлежащего юридического мировоззрения у должностных лиц МЧС России. В ходе исследования применены системный, аксиологический и формально-юридический методы. Автор в русле широкого понимания юридического мировоззрения предлагает рассматривать его как доминантный ценностно-нормативный компонент правосознания, исследует факторы государственно-правовой действительности, оказывающие влияние на профессиональное правосознание сотрудников МЧС России, в числе которых выделяет диверсификацию современного правопонимания, особенности режима правового регулирования в сфере компетенции МЧС России и особую природу нормативного компонента механизма регулирования. На этой основе сформулированы ключевые признаки надлежащего юридического мировоззрения должностных лиц, и сделан вывод о необходимости модернизации правоведческого компонента образовательных программ подготовки сотрудников МЧС России.

Ключевые слова: правосознание, юридическое мировоззрение, правопонимание, нормативность, нравственность, правовое регулирование, правовой режим

Для цитирования: Зозуля А.А. Юридическое мировоззрение должностных лиц МЧС России в ракурсе проблемы профессионального правосознания // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 6–13.

LEGAL WORLDVIEW OF EMERCOM OF RUSSIA OFFICIALS IN VIEW OF THE PROBLEM OF FORMATION OF PROPER LEGAL CONSCIOUSNESS

✉ Alexandr A. Zozulya.

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

✉ alezozulya@mail.ru

Abstract. The article examines the main aspects of the professional legal awareness of officials of the EMERCOM of Russia. The purpose of the study is to develop recommendations for the formation of a proper legal worldview among officials of EMERCOM of Russia. In the course of the study, systematic, axiological and formal legal methods were applied. The author, in line with a broad understanding of the legal worldview, suggests considering it as a dominant value-normative component of legal awareness, examines the factors of state-legal reality that influence the professional legal awareness of employees of EMERCOM of Russia, among which he highlights the diversification of modern legal understanding, the peculiarities of the legal regulation regime in the competence of EMERCOM of Russia and the special nature of the regulatory component of the regulatory mechanism. On this basis, the key features of the proper legal worldview of officials are formulated and the conclusion is made about the need to modernize the legal component of educational training programs for EMERCOM employees.

Keywords: legal consciousness, legal worldview, law understanding, normative value, morality, legal regulation, legal regime

For citation: Zozulya A.A. Legal worldview of EMERCOM of Russia officials in view of the problem of formation of proper legal consciousness // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 6–13.

Введение

Исследование проблем правосознания субъектов правоотношений в последнее время приобретает все большую практическую значимость в ракурсе поддержания законности и правопорядка как важнейших условий обеспечения национальной безопасности. Один из центральных аспектов обозначенного направления – надлежащее правосознание государственных служащих силовых ведомств, в том числе МЧС России. В научном дискурсе обоснованно отмечается, что отсутствие надлежащего правосознания должностных лиц нарушает устойчивость государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, снижает уровень обеспечения безопасности личности, общества и окружающей среды [1]. А поскольку содержание правосознание во многом определяется отражением действительности на мировоззренческом уровне, на повестке дня остро стоят не только практические вопросы формирования правосознания, но и проблематика юридического мировоззрения, в том числе понятийный аспект.

Классические взгляды на юридическое мировоззрение в конечном итоге сводятся к определению его сущности как высшей формы законоодобряющего правосознания (абсолютный антипод правового нигилизма), когда все вопросы социальных отношений рассматриваются членами общества исключительно сквозь призму юридических прав, обязанностей и ответственности. Такие характеристики правосознания воспринимались в качестве вполне достижимого идеала, и в постсоветской России под конечной целью правового воспитания зачастую понималось именно формирование у населения юридического мировоззрения.

К сожалению, почти 30-летний постсоветский этап реализации разнообразных программ по формированию должного индивидуального и общественного правосознания не обеспечил безусловное восприятие гражданами ценности права. Более того, в настоящее время в научном сообществе все громче говорят о современном кризисе отечественного права, который непосредственно связан с процессами модернизации, возникновением в обществе новых противоречий и проблемами правового регулирования [2]. Налицо парадокс – нигилистическое по своей сути (понимание сущности права как необходимого, но преходящего зла) общественное правосознание советского периода обеспечивало большую эффективность правового регулирования, чем ориентированная на ценность права постсоветская идеология.

Таким образом, в настоящее время актуальность общетеоретической разработки мировоззренческих характеристик правосознания должностных лиц органов государственной власти не вызывает сомнений.

Цель исследования – выработка рекомендаций по формированию надлежащего юридического мировоззрения у должностных лиц МЧС России, для чего предполагается решение следующих задач:

- анализ соотношения правосознания и юридического мировоззрения;
- выявление факторов, определяющих содержание юридического мировоззрения;
- определение ключевых критериев надлежащего юридического мировоззрения должностных лиц МЧС России.

Теоретические основы и методы исследования

Теоретической основой исследования являются постнеклассические концепции правопонимания. Применены системный, аксиологический и формально-юридический методы. Объектом исследования является профессиональное правосознание должностных лиц МЧС России.

Результаты и обсуждение

В отечественной науке юридическое мировоззрение нередко отождествляется с законодобряющим правосознанием, отвечающим определенным критериям. Например, Т.Н. Громова определяет юридическое мировоззрение как комплексную систему чувств, ценностей и рациональных представлений об обществе, основанную на определяющей роли права и законности в социальной жизни [3]. В качестве главных «маркеров» достижения уровня юридического мировоззрения признается восприятие права как безусловной ценности, стремление носителя правосознания к такому порядку, при котором правовые нормы вне зависимости от иных социальных регуляторов и обстоятельств подлежат обязательному применению.

Представляется, что такой подход основан на не вполне соответствующем современным реалиям позитивистском правопонимании, которое искусственно ограничивает критерии оценки мировоззренческой основы правосознания пространством «текстуального права». И для преодоления такой неоправданной локализации необходимо прежде всего отойти от формально-догматической трактовки соотношения юридического мировоззрения и правосознания. В этом ключе автор разделяет взгляды ряда исследователей, которые трактуют юридическое мировоззрение как основу, идейное ядро правового сознания, ведущий элемент его структуры, обусловленный национальным или цивилизационным контекстом [4]. Развивая далее этот тезис, автор предлагает исследовать юридическое мировоззрение как особый компонент структуры правосознания, производный от целого комплекса факторов, включая правовую реальность, ментальные, аксиологические и духовные характеристики носителей правосознания. При этом необходимо различать юридическое мировоззрение и правовую ментальность, которая также нередко предстает в научной дискуссии по вопросам правосознания и правовой культуры как их некая первооснова, обусловленная комплексом факторов [5], однако правовая ментальность может быть «заражена» и правовым нигилизмом.

Особый статус юридического мировоззрения как компонента правосознания, по мнению автора, заключается в следующем. Во-первых, юридическое мировоззрение есть интегрирующее звено правосознания, обеспечивающее единый вектор его идейно-рациональных и эмоционально-волевых элементов. Во-вторых, юридическое мировоззрение формирует смысло-ценностные характеристики правосознания, задает критерии истинности в оценке явлений сферы правового регулирования. И третье – юридическое мировоззрение, являясь производным от психологических характеристик личности, не есть некое отвлеченное от внешнего мира (за границами человеческой личности) субъективное образование. Из этого следует, что юридическое мировоззрение выступает результатом правовой социализации личности в конкретных условиях государственно-правовой действительности.

Изложенное позволяет автору сформулировать следующую дефиницию: юридическое мировоззрение представляет собой доминантный ценностно-нормативный компонент правосознания, обусловленный комплексом объективных и субъективных факторов, обеспечивающий такую интеграцию его идейно-рациональной и эмоционально-волевой структуры, которая гарантирует социально-полезную правомерную деятельность субъектов. Применительно к специфике юридического мировоззрения должностных лиц МЧС России изложенный подход вызывает необходимость оценки тех факторов государственно-правовой действительности, которые оказывают определяющее воздействие на общественное правосознание.

Одной из характеристик современной правовой реальности как фактора, влияющего на правосознание, является её обусловленность процессами глобализации [6], вызвавшими в том числе актуализацию проблемы правопонимания [7]. В этом ключе необходимо отметить, что большинство постнеклассических концепций права так или иначе обуславливают легитимность правовых предписаний их комплементарностью правовым явлениям за границами позитивного права. Неизбежным следствием сформированного на базе такого постулата юридического мировоззрения является критическое, рациональное отношение адресатов правовых норм к «текстуральному праву».

Далее, существенное влияние на юридическое мировоззрение в настоящее время оказывает уровень доверия адресатов правового регулирования к субъектам государственного нормотворчества различных уровней и правоприменителю. Здесь в числе негативных факторов обоснованно отмечается закрытость нормотворческого субъекта как коммуниканта в системе бюрократического управления [8], оппозиционность населения действующей власти, неизбежно разрастающаяся в условиях глубоких кризисов [9], фактическое поглощение провозглашенных в Конституции Российской Федерации демократических принципов публичным правом [10], отсутствие у власти духовной стратегии развития, духовная недостаточность провозглашаемых ею целей [11], использование права для защиты и лоббирования партикулярных, а не всеобщих интересов [12] и т.д.

На первый взгляд, обозначенная проблема лежит вне сферы ответственности МЧС России. Однако восприятие населением на обыденном уровне контрольно-надзорных функций МЧС России как разновидности правоохранительной деятельности неизбежно повлекло за собой транспозицию имеющихся негативных ярлыков правоохранительных структур на соответствующие подразделения МЧС России, что, безусловно, создает определенную «ауру» формирования юридического мировоззрения должностных лиц ведомства.

Обозначенные выше проблемы позволяют выделить неутешительную характеристику отечественной правовой реальности – позитивное право не воспринимается на уровне юридического мировоззрения в качестве высшего нравственного критерия. В сочетании с повышением роли динамичного правового сознания как основного фактора правотворчества и правоприменения в условиях ускоряющейся социальной динамики [13], на практике такой результат вызвал логически оправданную реакцию субъектов правоотношений – стремление к свободе или автономии в определении границ своего поведения, то есть к саморегулированию общественных отношений.

Представляется, что названную рефлекссию вполне можно считать одной из ключевых характеристик современного юридического мировоззрения, относительно которой необходимо заметить, что она допустима и органична для частно-правовых отношений, но объективно неприемлема в сфере публично-правового регулирования, в том числе в сфере компетенции МЧС России. И здесь уместно подчеркнуть, что, как справедливо указывают Т.В. Шитова и В.А. Гавриленко, «вопрос об эффективной системе публичной власти правомерен только в связи с личностью, с её деятельностью» [14]. Экстраполируя эту очевидную максиму на государственных служащих, можно утверждать, что именно их юридическое мировоззрение в значительной мере определяет эффективность деятельности государственного аппарата. Указанное актуализирует проблему специфики юридического мировоззрения как центрального компонента правосознания должностных лиц МЧС России, поскольку функции этого ведомства находятся в области приоритетных интересов общества – сфере безопасности.

На взгляд автора, наиболее значимые факторы, определяющие специфику юридического мировоззрения должностных лиц МЧС России, во многом производны от той области правового регулирования, в которой осуществляется деятельность этого государственного органа, что обуславливает необходимость более детального изучения особенностей этой сферы применительно к проблематике правосознания. И здесь в числе первых детерминант можно обозначить многоуровневый характер отношений обеспечения безопасности жизнедеятельности в условиях взаимодействия большого числа переменных, в числе аспектов которого выделяют:

- сложность формирования области (сферы) и критериев для «очерчивания» пределов регулирующего воздействия;
- наличие малопрогнозируемого процесса, лежащего в основе видоизменения базового элемента структуры правоотношений – субъекта;
- существенное расширение объема содержания правоотношения [15].

Рассматривая далее ключевые аспекты специфики правового регулирования сферы полномочий МЧС России в проекции детерминант юридического мировоззрения, уместно сделать акцент на дуальности нормативного компонента системы регулирования. С одной стороны, общезначимая сфера безопасности лежит в социальной плоскости и в этой связи характеризуется приоритетом правовых норм. С другой – указанная социальная сфера имеет ярко выраженный технологический «окрас», и следствием этого здесь является высокий уровень технико-юридической нормативности. Кроме того, обозначенная дуальность находится в «симбиозе» еще и с моральной нормативностью, поскольку именно в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности практика должностных лиц подвержена оценке через призму морально-этических категорий.

Применительно к рассматриваемой проблематике необходимо остановиться и на специфике правового режима в сфере ответственности МЧС России, под которым автор понимает присущее данной области правового регулирования сочетание основных юридических характеристик и средств: диспозитивности и императивности, запретов, дозволений, обязываний, способов и порядка формирования норм, их реализации, специфики санкций. Очевидно, что правовой режим в сфере компетенции МЧС России характеризуется преобладанием императивного метода регулирования в сочетании с глубиной и детализацией правовых предписаний, а также преобладанием запретов и позитивных обязываний как способов регулирования. Относительно порядка и способов формирования норм в рассматриваемой сфере необходимо подчеркнуть обилие не только подзаконных актов, но и юридически значимых документов технического регулирования, которые объективно являются ближайшими непосредственными источниками правовых предписаний для должностных лиц.

Значимой в ракурсе рассматриваемых вопросов характеристикой реализации норм права является контрольно-надзорная компетенция должностных лиц, которую автор рассматривает как одну из ипостасей правоприменения. Своеобразие санкционного компонента правового режима заключается в повышенной тяжести неблагоприятных последствий для нарушителя (в сравнении с сопоставимыми объектами правонарушений), особенно в административно-правовой сфере. Обозначенные характеристики правового режима, несомненно, оказывают влияние на процессы профессиональной правовой социализации, и, принимая это во внимание, далее специфика юридического мировоззрения должностных лиц МЧС России будет рассматриваться автором на фоне перечисленных выше параметров правового режима и особенностей правового регулирования в сфере компетенции МЧС России.

Синтезируя обозначенные выше факторы, определяющие специфику правосознания должностных лиц МЧС России, автор считает возможным выделить ряд характерных свойств юридического мировоззрения сотрудников названного ведомства (как качественного признака профессионального правосознания и как его структурного элемента). Первое – комплексный характер юридического мировоззрения, который проявляется в отражении не только собственно правовых предписаний, но и морально-этических требований. Объективное восприятие должностными лицами МЧС России правовых установлений через призму морально-этических категорий в силу дуальности нормативного компонента социального регулирования отношений безопасности порождает необходимость особого сочетания нравственности и рациональных структур правосознания в рамках юридического мировоззрения, которое обеспечит восприятие права в качестве безусловного нравственного идеала. В практическом плане это усиливает значение таких «парарправовых» документов, как профессиональные кодексы этики. Утвержденный Приказом МЧС России от 7 июля 2011 г.

№ 354 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих – это пример более или менее удачной, хотя и не без формализма, попытки «повернуть» юридическое мировоззрение государственных служащих в сторону нравственных начал.

Далее, поскольку «типы правопонимания могут быть использованы как инструменты оценки реальных проблем государственно-правового развития» [12], юридическое мировоззрение должностных лиц должно быть основано на таком правопонимании, которое исключало бы противопоставление права позитивного (закона в широком смысле слова) и «подлинного права». С учетом объективно повышенной детализации правового регулирования в сфере безопасности, насыщенности нормативной материи научно выверенными техническими правилами, ключевой вопрос правопонимания о легитимности закона (правовой или неправовой) здесь просто неуместен. Указанное корреспондирует и обозначенной выше императивности режима правового регулирования, преобладанию в нем запретов и позитивных обязываний.

В то же время юридическое мировоззрение должностных лиц не должно «скатываться» в сторону правового идеализма, исключать возможность критического отношения к содержанию правовых норм, поскольку рациональный анализ – залог эффективности правового регулирования, модернизации права. Отсюда – необходимость глубоких познаний догмы права, познаний такого уровня, который обеспечивал бы профессиональное юридическое толкование нормативных предписаний в их системном взаимодействии.

Развивая далее тезис о необходимом качестве юридического мировоззрения – обеспечивать рационально-критический взгляд на действующее нормативное регулирование в сфере безопасности, нельзя не обсудить его в фокусе контрольно-надзорной ипостаси МЧС России. Это направление деятельности плотнее всего затрагивает права и обязанности участников правоотношений как в сфере бизнеса, так и в сфере государственных и муниципальных услуг (учреждения образования, здравоохранения, культуры и т.д.). И здесь, предъявляя законные требования и применяя законные санкции, чрезвычайно важно «не выплеснуть с водой ребенка», ведь не секрет, что обширность и глубина технико-юридического регулирования в сфере безопасности при желании позволяет осуществить бюрократический, а то и партикулярный реверс – не нормы безопасности ради людей, а люди для норм безопасности. Продолжающаяся кампания «регуляторной гильотины» – тому подтверждение. В этой связи на первый план выходит проблема целесообразности и справедливости в праве, и задача юридического мировоззрения должностных лиц – обеспечить разрешение такой своеобразной дихотомии правовосприятия (закон суров, но это закон / закон должен быть справедлив) в единстве законности, целесообразности и справедливости, что само по себе означает необходимость понимания глубинных свойств правовой материи: принципов права, его сущности, целей правового регулирования, социальной ценности права.

Выводы

Примененный автором подход к исследованию проблемы профессионального правосознания через призму юридического мировоззрения с позиций специфики области правового регулирования, в которой осуществляется деятельность должностных лиц МЧС России, обеспечивает новизну результатов исследования и позволяет сделать следующие основные выводы.

Юридическое мировоззрение должностных лиц МЧС России представляет собой доминантный ценностно-нормативный компонент их профессионального правосознания. Специфика юридического мировоззрения рассматриваемых субъектов обусловлена

комплексом объективных и субъективных факторов, в первую очередь диверсификацией современного правопонимания, особенностями режима правового регулирования в сфере компетенции МЧС России и особой природой нормативного компонента механизма регулирования. Надлежащее юридическое мировоззрение должно обеспечивать такую интеграцию идейно-рациональных и эмоционально-волевых компонентов правосознания, которая гарантирует социально-полезную правомерную деятельность субъектов правоприменения. В практической плоскости указанное приводит к выводу о необходимости качественной юридической подготовки должностных лиц МЧС России, то есть не простого «натаскивания» на ведомственные нормативные акты, а полноценного профессионального юридического образования. В этой связи содержание правоведческого компонента образовательных программ подготовки сотрудников МЧС России должно стать предметом комплексного теоретического исследования с целью его модернизации.

Список источников

1. Силуянова Н.М., Кириленко В.А. Повышение правосознания должностных лиц как мера предупреждения чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 2 (51). С. 44–49.
2. Денисенко В.В. Кризис позитивного права в условиях общественной модернизации // Кризис права: история и современность / под общ. ред. В.В. Денисенко, М.А. Беляева, Е.Н. Тонкова. СПб., 2018. 514 с.
3. Громова Т.Н. Социальные факторы детерминации юридического мировоззрения: дис. ... канд. филос. наук. Саранск: Мордовский гос. ун-т, 2016. 160 с.
4. Паластрова Г.В. Юридическое мировоззрение: теоретико-методологический аспект // Философия права. 2008. № 3 (28). С. 113–117.
5. Klimova G.P. Legal mentality and legal culture: problems of interaction // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. 2017. № 4 (35). С. 32–40.
6. Kravchenko O.V. Legal consciousness and forms of its deformation // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2021. Vol. 24. Spec. Iss. 1. P. 1–13.
7. Орлова И.А. Концепт «нигилизм» в международном праве // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: сб. науч. статей по результатам Междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2016. С. 466–474.
8. Беляев М.А. Саморегулирование с точки зрения права: свобода или автономия // Границы права с точки зрения либертарно-правовой теории (к 80-летию академика РАН В.С. Нерсесянца). Воронеж, 2018. С. 159–168.
9. Лупарев Г.П. К вопросу о правовом нигилизме // Государство и право. 2020. № 4. С. 68–75.
10. Усанов В.Е. Экспансия публичного права в сферу частных интересов: новая управленческая парадигма // Государство и право. 2020. № 9. С. 136–141.
11. Кудрявцев В.А. Духовно-ценностные проблемы власти и правосознания в России // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2014. № 1. С. 62–74.
12. Беляев М.А. К вопросу об инструментальном аспекте правопонимания (на примере проблемы сверхрегулирования) // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: сб. науч. статей по результатам Междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2016. С. 127–137.
13. Тихомиров Ю.А. Правовое сознание в условиях социальной динамики // Государство и право. 2020. № 3. С. 37–47.
14. Шитова Т.В., Гавриленко В.А. К вопросу о публичной власти в современной России // Право и государство: теория и практика. 2021. № 1 (193). С. 37–39.
15. Ковалева Н.В. Системный подход к регламентации обеспечения безопасности жизнедеятельности в современном мире // Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире: сб. материалов Междунар. научно-практ. конф. СПб., 2016. С. 22–24.

References

1. Siluyanova N.M., Kirilenko V.A. Povyshenie pravosoznaniya dolzhnostnyh lic kak mera preduprezhdeniya chrezvychajnyh situacij // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2021. № 2 (51). S. 44–49.
2. Denisenko V.V. Krizis pozitivnogo prava v usloviyah obshchestvennoj modernizacii // Krizis prava: istoriya i sovremennost' / pod obshch. red. V.V. Denisenko, M.A. Belyaeva, E.N. Tonkova. SPb., 2018. 514 s.
3. Gromova T.N. Social'nye faktory determinacii yuridicheskogo mirovozzreniya: dis. ... kand. filos. nauk. Saransk: Mordovskij gos. un-t, 2016. 160 s.
4. Palastrova G.V. Yuridicheskoe mirovozzrenie: teoretiko-metodologicheskij aspekt // Filosofiya prava. 2008. № 3 (28). S. 113–117.
5. Klimova G.P. Legal mentality and legal culture: problems of interaction // Visnik Nacional'noi yuridichnoi akademii Ukraïni im. Yaroslava Mudrogo. 2017. № 4 (35). S. 32–40.
6. Kravchenko O.V. Legal consciousness and forms of its deformation // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2021. Vol. 24. Spec. Iss. 1. P. 1–13.
7. Orlova I.A. Koncept «nigilizm» v mezhdunarodnom prave // Tipy pravoponimaniya i vyzovy menyayushchegosya mira: sb. nauch. statej po rezul'tatam Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb., 2016. S. 466–474.
8. Belyaev M.A. Samoregulirovanie s tochki zreniya prava: svoboda ili avtonomiya // Granicy prava s tochki zreniya libertarno-pravovoj teorii (k 80-letiyu akademika RAN V.S. Nersesyanca). Voronezh, 2018. S. 159–168.
9. Luparev G.P. K voprosu o pravovom nigilizme // Gosudarstvo i pravo. 2020. № 4. S. 68–75.
10. Usanov V.E. Ekspansiya publichnogo prava v sferu chastnyh interesov: novaya upravlencheskaya paradigma // Gosudarstvo i pravo. 2020. № 9. S. 136–141.
11. Kudryavcev V.A. Duhovno-cennostnye problemy vlasti i pravosoznaniya v Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sociologiya i politologiya. 2014. № 1. S. 62–74.
12. Belyaev M.A. K voprosu ob instrumental'nom aspekte pravoponimaniya (na primere problemy sverhregulirovaniya) // Tipy pravoponimaniya i vyzovy menyayushchegosya mira: sb. nauch. statej po rezul'tatam Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb., 2016. S. 127–137.
13. Tihomirov Yu.A. Pravovoe soznanie v usloviyah social'noj dinamiki // Gosudarstvo i pravo. 2020. № 3. S. 37–47.
14. Shitova T.V., Gavrilenko V.A. K voprosu o publichnoj vlasti v sovremennoj Rossii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2021. № 1 (193). S. 37–39.
15. Kovaleva N.V. Sistemnyj podhod k reglamentacii obespecheniya bezopasnosti zhiznedeyatel'nosti v sovremennom mire // Organizacionno-pravovoe regulirovanie bezopasnosti zhiznedeyatel'nosti v sovremennom mire: sb. materialov Mezhdunar. nauchno-prakt. konf. SPb., 2016. S. 22–24.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 16.02.2022

Принята к публикации: 05.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 16.02.2022

Accepted for publication: 05.09.2022

Информация об авторах:

Александр Александрович Зозуля, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 149), кандидат юридических наук, e-mail: alezozulya@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6571-136X>

Alexandr A. Zozulya, associate professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of law, e-mail: alezozulya@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6571-136X>

УДК 331.108

СОТРУДНИК ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ КАК ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО

✉ **Ксения Романовна Мельникова.**

Специальное управление ФПС № 50 МЧС России, Санкт-Петербург, Россия.

Дмитрий Леонидович Голубович;

Дмитрий Анатольевич Сычёв.

Главное управление МЧС России по Республике Крым, г. Симферополь, Россия

✉ kсения_sher@bk.ru

Аннотация. В статье затрагивается дискуссия о понятии должностного лица в праве, рассматриваются проблемы определения должностного лица в нормативных правовых актах Российской Федерации. Поднята проблема определения сотрудника федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России как должностного лица в сфере пожарной безопасности. Авторы обосновывают необходимость принятия Федерального закона «О должностных лицах Российской Федерации», формулируют авторское определение сотрудника федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России.

Ключевые слова: должностное лицо, сотрудник МЧС России, федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы МЧС России

Для цитирования: Мельникова К.Р., Голубович Д.Л., Сычёв Д.А. Сотрудник федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России как должностное лицо // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 14–20.

EMPLOYEE OF THE FEDERAL FIRE SERVICE OF THE STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA AS AN OFFICIAL

✉ **Ksenia R. Melnikova.**

Special Department of FPS № 50 of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia.

Dmitry L. Golubovich;

Dmitry A. Sychev.

The Main Directorate of EMERCOM of Russia in the Republic of Crimea, Simferopol, Russia

✉ kсения_sher@bk.ru

Abstract. The article touches upon the discussion about the concept of an official in law, discusses the problems of defining an official in the normative legal acts of the Russian Federation. The problem of defining an employee of the federal fire service of the State fire service of EMERCOM of Russia as an official in the field of fire safety is raised. The authors substantiate the need for the adoption of the Federal law «On officials of the Russian Federation», formulate the author's definition of an employee of the federal fire service of the State fire service of EMERCOM of Russia.

Keywords: official, employee of EMERCOM of Russia, federal fire service of the State fire service of EMERCOM of Russia

For citation: Melnikova K.R., Golubovich D.L., Sychev D.A. Employee of the Federal fire service of the State fire service of EMERCOM of Russia as an official // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 14–20.

Введение

Понятие «должностное лицо» широко используется во множестве нормативных правовых актов различных отраслей права. Авторами было рассмотрено более 20 нормативных правовых актов и 50 научных источников на предмет употребления понятия «должностное лицо». Исследование показало, что, несмотря на законодательное закрепление, существуют разногласия среди научного сообщества и органов законодательной власти об определении сущности рассматриваемого понятия.

В Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [1] (ФЗ № 69-ФЗ) и в ряде иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере пожарной безопасности, используется понятие «должностное лицо». Понятие применяется в равной степени как к сотрудникам МЧС России, так и к собственникам объекта защиты, лицам, владеющим им на правах хозяйственного ведения, оперативного управления (п. 5 ст. 6 ФЗ № 69-ФЗ) и иным физическим лицам, связанным с обеспечением пожарной безопасности на объектах защиты. Однако, в сущности, сотрудник МЧС России и перечисленные физические лица имеют различный правовой статус, компетенции и т.д.

Такой разнородный спектр применения понятия наводит на мысль о необходимости его систематизации в законодательстве Российской Федерации в целом, и определения применительно к сотруднику федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (ФПС ГПС) МЧС России.

Аналитическая часть

Анализ источников [1–16] показал, что употребление термина «должностное лицо» напрямую зависит от рассматриваемой отрасли права. Наиболее развернутое и полное понятие представлено в Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ) [2] и Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации [3] (КоАП РФ).

Из усечённого понятия должностного лица в уголовном законодательстве следует, что должностное лицо представляет собой лицо, которое в рамках государственной службы распоряжается властными полномочиями для осуществления функций представителя власти либо выполнения организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций в рамках своей компетенции.

Федеральные законы зачастую ограничиваются только упоминанием термина либо перечислением лиц, относящихся к должностным, в рамках конкретного нормативного правового акта [4–9].

Отраслевой подход, практикующийся в современном законодательстве, обусловлен наличием особенностей в каждой отрасли права, которые наделяют должностное лицо самостоятельными признаками в конкретной сфере правоотношений.

Однако ряд ученых пишет о том, что отсутствие единого понятия должного лица ведет к одностороннему раскрытию содержания и признаков должностного лица, и существует необходимость создания общих начал понятия должностного лица [10–15].

Итак, в настоящее время существует два подхода к понятию должностного лица: отраслевой, используемый законодателем, и единый – доктринальный.

Законодатель при определении должностного лица в уголовном законе руководствуется наличием специальных властных полномочий при осуществлении функций – организационно-распорядительных и административно-хозяйственных, – а также перечисляет все органы и организации, в которых лицо исполняет данные функции от лица государства.

Определение, используемое в КоАП РФ, сформировано по аналогичному принципу – раскрыты черты должностного лица и отдельные составы правонарушений в рамках одной отрасли права.

Однако описанные случаи скорее исключение, нежели правило. В иных нормативных правовых актах, регламентирующих прочие отрасли права, отсутствует характеристика должностного лица. В случаях употребления понятия без точного определения возможно наличие неопределённости при отправлении правосудия. Например, в Налоговом кодексе

Российской Федерации (НК РФ) [17] отсутствует разграничение понятий «должностное лицо налогового органа» и «налоговый орган», что затрудняет разграничение правонарушений по смежным статьям (ст. 32 «Обязанности налоговых органов» и ст. 33 «Обязанности должностных лиц налоговых органов» НК РФ).

Как говорилось выше, в нормативных правовых актах, регулирующих отношения в сфере пожарной безопасности, широко используется понятие «должностное лицо». Рассмотрим подробнее один из основополагающих нормативных правовых актов о пожарной безопасности – ФЗ № 69. В его преамбуле указано, что отношения регулируются между «...должностными лицами, гражданами (физическими лицами), в том числе индивидуальными предпринимателями». По смыслу из положения следует, что под должностными лицами понимаются представители государственной власти, в том числе сотрудники МЧС России.

В последующих статьях к должностным лицам относят собственника объекта или лицо, владеющее объектом защиты на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо ином законном основании, предусмотренном федеральным законом или договором.

Таким образом, стирается грань между представителем государственной власти – должностным лицом, на которое возложены обязанности по контролю и надзору, и собственником – исполнителем обязательств.

Логично, что следует обособить данные понятия. Например, Трудовой кодекс Российской Федерации прибегает к разделению понятий «должностное лицо» и «работодатель», хотя в условиях трудовых отношений понятия синонимичны.

Отдельно обратим внимание, что, несмотря на широкое использование дефиниции «организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции», законодатель никак не закрепляет эти понятия. Именно отсутствие определения указанных дефиниций позволяет приравнять к должностному лицу собственника. Широкая трактовка указанных дефиниций способствует конфликту норм и в иных, рассмотренных выше нормативных правовых актах.

В случае с ФЗ № 69-ФЗ необходимо предусмотреть разделение понятий «собственник» и «должностное лицо государственного органа» не только описанием его функции или принадлежности (например, «должностное лицо государственного пожарного надзора»), а по своей сути и дать характеристику организационно-распорядительным и административно-хозяйственным функциям.

В рамках прочих нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности можно отследить общую концепцию сотрудника МЧС России как должностного лица.

Рассматривая сотрудника МЧС России как должностное лицо, необходимо пояснить, что служба в органах МЧС России – государственная служба, характеризующаяся как общими признаками государственной службы, так и специфическими чертами. К таким специфическими признакам МЧС России относится осуществление функций по обеспечению безопасности в целом и пожарной безопасности в частности.

Применимо к правовому статусу сотрудника МЧС России можно использовать усечённое понятие должностного лица. Так, должностное лицо представляет собой лицо, наделённое властными полномочиями, осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции и осуществляющее их в рамках своей компетенции.

Сотрудник МЧС России (в данном случае имеется в виду совокупность всех лиц, имеющих статус сотрудника МЧС России) обладает правом применения мер государственного принуждения в рамках своих полномочий. Как государственный служащий сотрудник МЧС России наделён государственно-властными полномочиями: в пределах своей компетенции давать обязательные для исполнения указания и распоряжения, совершать действия, которые влекут юридические последствия в отношении субъектов правонарушений и преступлений. Соответственно, полномочия сотрудника распространяются на административную и уголовную отрасль права.

Несмотря на приведенную характеристику сотрудника МЧС России как должностного лица, единого понимания термина «должностное лицо» нет. Соответственно, нельзя утверждать, что совокупность описанных в нормативных правовых актах правовых статусов и черт сотрудника МЧС России является единственно верной.

Среди многообразия мнений ученых в ходе анализа была выявлена группа ученых, которая придерживается радикальной точки зрения относительно определения должностного лица. По мнению ученых [18], для решения проблемы определения должностного лица необходимо разработать отдельный федеральный закон.

Согласимся с учеными, которые считают, что принятие как единственно верного определения понятия, данного в прим. 1 ст. 285 УК РФ, исключит отраслевые особенности данного понятия. Преимуществом данного способа разрешения противоречия является исключительно простота принятия – не нужно формулировать новое определение.

Изменение и расширение понятия, данного в Уголовном кодексе для применения в прочих отраслях права, с одной стороны, видится логичным решением, так как законодатель уже сформулировал базовое определение и его необходимо только уточнить и расширить. Однако и этот метод не является единственно верным, так как невозможно одно определение расширить таким образом, чтобы оно не противоречило ни одной сфере права. Так, например, решение отнести к должностным лицам сотрудника профсоюзной организации, которая не имеет целью получение прибыли, будет противоречить уголовному закону [11].

Идея принятия единого Федерального закона «О должностных лицах Российской Федерации», по мнению авторов, является наиболее логичной. Рассмотрим положительные и отрицательные моменты при определении должностного лица единым нормативным правовым актом.

Положительными сторонами создания базового Федерального закона можно назвать:

а) формирование правового базиса, необходимых исходных начал понимания сути понятия должностного лица, что позволит реализовать все принципы права, в частности такие, как единство юридических прав и обязанностей, законность и т.д.;

б) комплексный подход к понятию должностного лица позволит избежать коллизий при применении термина в различных отраслях права. Отсутствие спорных вопросов при отграничении понятия в рамках отрасли права удастся избежать, если разработать универсальную дефиницию определения должностного лица;

в) создание единого понятия на государственном уровне позволит учесть ключевые особенности отраслей права. Имея базовую конструкцию, законодатель сможет вычленил необходимые особенности применения понятия в различных отраслях права и сформулировать корректное и точное определение для отдельной отрасли права.

Отрицательные стороны вытекают из преувеличения и злоупотребления положительными моментами. Так, например:

а) формирование базиса затронет все отрасли права. Такие коренные изменения повлекут за собой пересмотр большого числа нормативных правовых актов для внесения изменений в соответствии с новой дефиницией;

б) большое количество отраслей и узкоотраслевых нормативных правовых актов не позволит в полной мере охватить все необходимые сферы правоприменения, где используется понятие должностного лица. Однако уже сейчас можно рассмотреть возможность отказа от синонимичных понятий и в каждый нормативный правовой акт, регулирующий деятельность должностных лиц, внести определение термина. В настоящее время нет единого определения, но разработка отраслевых понятий даст возможность взглянуть на проблему под иным углом и сдвинуть вопрос с мертвой точки;

в) невозможность предусмотреть развитие всех отраслей права. Так, внесение изменений в Федеральный закон может повлечь за собой необходимость изменять и другие определения в рамках других отраслей. Такая ситуация, как было сказано выше, приведет к необходимости пересмотра большого числа нормативных правовых и нормативных актов.

Однако если рассмотреть возможность создания единого Федерального закона, то авторам проект представляется таким образом:

Федеральный закон раскроет единое понятие должностного лица по формуле: базовое определение + признаки отрасли.

Под базовым определением должностного лица следует понимать совокупность основы правового статуса (сущность должностного лица), перечисление и характеристику всех функций должностного лица.

Признаки отрасли права будут представлены полномочиями, обязанностями и правами должностного лица в конкретной отрасли с учетом особенностей отрасли права.

Заключение

В настоящее время определение должностного лица варьируется исходя из потребностей той или иной отрасли права. В связи с этим возникают сложности при теоретическом закреплении и правоприменении. В сфере пожарной безопасности сложности возникают в рамках ФЗ № 69-ФЗ.

Для решения выявленных противоречий предлагается следующее:

- разработать и принять Федеральный закон «О должностных лицах Российской Федерации»;

- предусмотреть разделение понятий собственника и должностного лица государственного органа;

- раскрыть и конкретизировать организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

Можно сформулировать авторское определение. Сотрудник ФПС ГПС МЧС России – должностное лицо, наделенное властными полномочиями, осуществляющее функции представителя министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, прав и обязанностей, реализующих возможности и определяющих требования государства к поведению и деятельности в частной сфере юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Список источников

1. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 16 апр. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

2. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 25 мар. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

3. Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16 апр. 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 27 апр. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

4. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2021 г., с изм. и доп., вступ. в силу 1 сент. 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 20 февр. 1992 г. № 8. Ст. 366.

5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 8 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3503.

8. О гражданской обороне: Федер. закон от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 799.

9. 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 (в ред. от 16 апр. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.
10. Агаев Г.А., Бозиев Т.О. Понятие «должностное лицо» и его современная интерпретация // Новеллы права и политики: сб. науч. трудов по материалам Всерос. науч.-практ. конф. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2016. С. 109–116.
11. Бодрова Н.В. Административная ответственность должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 24–25.
12. Колисник Ю.С. Некоторые особенности понятия должностного лица // E-Scio. 2020. № 10 (49). С. 213–220.
13. Егорова Н.А. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. 1998. № 4. С. 11–12.
14. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень): монография. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 242.
15. Кычков В.И. К вопросу о понятии должностного лица таможенных органов // Ученые записки С.-Петерб. филиала РТА. 2001. № 3. С. 48–60.
16. Сучкова Т.Е. К вопросу об использовании дефиниции «должностное лицо» в современном законодательстве Российской Федерации // Вестник Вятского гос. гуманитарного ун-та. 2014. № 3. С. 73–79.
17. Налоговый кодекс Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 26 мар. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
18. Барыкина А.С. Некоторые проблемы определения понятия должностного лица // Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы: сб. науч. трудов по материалам Нац. науч.-практ. конф. Гатчина: Гос. ин-т экономики, финансов, права и технологий. 2020. С. 142–145.

References

1. O požarnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 69-FZ (v red. ot 16 apr. 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35. St. 3649.
2. Ugolovnyj kodeks Ros. Federacii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ (v red. ot 25 mar. 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1996. № 25. St. 2954.
3. Kodeks Ros. Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ (v red. ot 16 apr. 2022 g., s izm. i dop., vstup. v silu s 27 apr. 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2002. № 1 (ch. I). St. 1.
4. O prokurature Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 17 yanv. 1992 g. № 2202-1 (v red. ot 1 iyulya 2021 g., s izm. i dop., vstup. v silu 1 sent. 2021 g.) // Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov Ros. Federacii i Verhovnogo Soveta Ros. Federacii. 20 fevr. 1992 g. № 8. St. 366.
5. O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya: Feder. zakon ot 26 dek. 2008 g. № 294-FZ (v red. ot 8 marta 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2008. № 52 (ch. I). St. 6249.
6. O sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 30 noyab. 2011 g. № 342-FZ (v red. ot 30 apr. 2021 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2011. № 49 (ch. I). St. 7020.
7. Ob avarijno-spasatel'nyh sluzhbach i statuse spasatelej: Feder. zakon ot 22 avg. 1995 g. № 151-FZ (v red. ot 1 iyulya 2021 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1995. № 35. St. 3503.
8. O grazhdanskoj oborone: Feder. zakon ot 12 fevr. 1998 g. № 28-FZ (v red. ot 11 iyunya 2021 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1998. № 7. St. 799.
9. O sluzhbe v federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 23 maya 2016 g. № 141-FZ (v red. ot 16 apr. 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2016. № 22. St. 3089.

10. Agaev G.A., Bozиеv T.O. Ponyatie «dolzhnostnoe lico» i ego sovremennaya interpretaciya // Novelly prava i politiki: sb. nauch. trudov po materialam Vseros. nauch.-prakt. konf. Gatchina: Izd-vo GIEFPT, 2016. S. 109–116.
11. Bodrova N.V. Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnyh lic: dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2001. S. 24–25.
12. Kolisnyk Yu.S. Nekotorye osobennosti ponyatiya dolzhnostnogo lica // E-Scio. 2020. № 10 (49). S. 213–220.
13. Egorova N.A. Sub"ekt prestuplenij protiv interesov sluzhby // Zakonnost'. 1998. № 4. S. 11–12.
14. Sorokin V.D. Pravovoe regulirovanie: Predmet, metod, process (makrouroven'): monografiya. SPb.: Izd-vo «Yuridicheskij centr Press», 2003. S. 242.
15. Kychkov V.I. K voprosu o ponyatii dolzhnostnogo lica tamozhennyh organov // Uchenye zapiski S.-Peterb. filiala RTA. 2001. № 3. S. 48–60.
16. Suchkova T.E. K voprosu ob ispol'zovanii definicii «dolzhnostnoe lico» v sovremennom zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Vestnik Vyatskogo gos. gumanitarnogo un-ta. 2014. № 3. S. 73–79.
17. Nalogovyj kodeks Ros. Federacii ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ (v red. ot 26 mar. 2022 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1998. № 31. St. 3824.
18. Barykina A.S. Nekotorye problemy opredeleniya ponyatiya dolzhnostnogo lica // Upravlenie social'no-ekonomicheskim razvitiem: innovacionnyj i strategicheskij podhody: sb. nauch. trudov po materialam Nac. nauch.-prakt. konf. Gatchina: Gos. in-t ekonomiki, finansov, prava i tekhnologij. 2020. S. 142–145.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 10.08.2022

Принята к публикации: 21.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 10.08.2022

Accepted for publication: 21.09.2022

Информация об авторах:

Ксения Романовна Мельникова, инспектор профилактики пожаров группы профилактики пожаров Специальной пожарно-спасательной части № 22 Специального отдела № 2 Специального управления ФПС № 50 МЧС России (198515, Санкт-Петербург, пос. Стрельна, ул. Глинки, д. 6), e-mail: ksenia_sher@bk.ru

Дмитрий Леонидович Голубович, главный специалист отдела воспитательной работы и профилактики коррупционных нарушения управления кадровой, воспитательной работы и профессионального обучения Главного управления МЧС России по Республике Крым (295022, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Кечкеметская, д. 103), e-mail: mityacrimea7651@rambler.ru

Дмитрий Анатольевич Сычѳв, начальник отдела организации контрактной работы (закупочной деятельности) управления материально-технического обеспечения Главного управления МЧС России по Республике Крым (295022, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Кечкеметская, д. 103), e-mail: mtokrim@mail.ru

Information about the authors:

Ksenia R. Melnikova, fire prevention inspector of the fire prevention group of the Special fire and rescue unit № 22 of the Special department № 2 of the Special directorate of the FPS № 50 of EMERCOM of Russia (198515, Saint-Petersburg, village Strelna, Glinka str., 6), e-mail: ksenia_sher@bk.ru

Dmitry L. Golubovich, chief specialist of the department of educational work and prevention of corruption violations of the department of personnel, educational work and vocational training of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Republic of Crimea (295022, Republic of Crimea, Simferopol, Kechkemetskaya str., 103), e-mail: mityacrimea7651@rambler.ru

Dmitry A. Sychev, head of the organization of contract work (procurement activities) of the logistics department of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Republic of Crimea (295022, Republic of Crimea, Simferopol, Kechkemetskaya str., 103), e-mail: mtokrim@mail.ru

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 341.4

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СНГ ОБ ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹ В АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА)

✉ Алексей Анатольевич Агеев.

Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права,
Санкт-Петербург, Россия.

Владислава Романовна Будулуца.

Аудиторско-консалтинговая группа «ДЕЛОВОЙ ПРОФИЛЬ», Москва, Россия.

Герман Владимирович Уваркин.

Проектно-изыскательский и научно-исследовательский институт морского транспорта
«Союзморниипроект», Москва, Россия

✉ ageeff1976@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены некоторые аспекты развития модельного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств по вопросам оперативно-розыскной деятельности, государственной и общественной безопасности. На примере разрабатываемых проектов модельных законов предложены пути учёта их правовых подходов в правовой системе России. Предложен и введён в научный оборот ряд авторских определений, терминов, неоднозначно понимаемых и употребляемых в международном праве и текущем федеральном законодательстве по проблемам безопасности.

Ключевые слова: государственная безопасность, модельный закон, общественная безопасность, Организация Договора о коллективной безопасности, оперативно-розыскная деятельность, Содружество Независимых Государств, терроризм

Для цитирования: Агеев А.А., Будулуца В.Р., Уваркин Г.В. О некоторых проблемах совершенствования модельного законодательства СНГ об оперативно-розыскной деятельности в аспектах государственной и общественной безопасности (на примере российского права) // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 21–31.

¹ Для целей настоящей статьи термины «оперативно-розыскная» и «оперативно-разыскная» деятельность рассматриваются авторами как тождественные и равночестные. При этом по тексту статьи их чередование обусловлено исключительно необходимостью обращения к аутентичным текстам соответствующих правовых актов и правоинтерпретационных актов толкования права.

ON SOME PROBLEMS OF IMPROVING THE CIS MODEL LEGISLATION ON OPERATIONAL INVESTIGATIVE ACTIVITIES IN ASPECTS OF STATE AND PUBLIC SECURITY (ON THE EXAMPLE OF RUSSIAN LAW)

✉ Alexey A. Ageev.

Saint-Petersburg institute of foreign economic relations, economics and law,
Saint-Petersburg, Russia.

Vladislava R. Budulutsa.

Audit and consulting group «BUSINESS PROFILE», Moscow, Russia.

German V. Uvarkin.

Design and survey and research institute of marine transport «Soyuzmorniiproekt»,
Moscow, Russia

✉ ageeff1976@mail.ru

Abstract. Some aspects of the development of the model legislation of the member states of the Commonwealth of Independent States on operational investigative activities, state and public security are considered. Using the example of the developed draft model laws, the ways of taking into account their legal approaches in the legal system of Russia are proposed. A number of author's definitions of terms ambiguously understood and used in international law and current federal legislation on security issues are proposed and introduced into scientific circulation.

Keywords: state security, model law, public security, Collective Security Treaty Organization, operational investigative activities, Commonwealth of Independent States, terrorism

For citation: Ageev A.A., Budulutsa V.R., Uvarkin G.V. On some problems of improving the CIS model legislation on operational investigative activities in aspects of state and public security (on the example of Russian law) // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 21–31.

Пункт 1.1.2 Программы сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2020–2022 гг.² предусматривает в качестве первоочередных задач подготовку проектов модельных законов по вопросам: государственной безопасности (ГБ); общественной безопасности; оперативно-разыскной деятельности (ОРД). Представляется, что такой подход правотворцев на уровне высшего органа СНГ не случаен. В самом деле, данные правовые проблемы не могут быть решены иначе, как на основе системного единства и неразрывной взаимосвязи.

Это находит подтверждение в ст. 1 модельного закона СНГ «Об оперативно-разыскной деятельности»³, принятого Постановлением Межпарламентской Ассамблеи (МПА) государств – участников СНГ № 10-12 от 6 декабря 1997 г. (МЗ об ОРД).

Аналогичные выводы следует сделать и при анализе международных договоров, заключённых Россией и рядом её партнеров в рамках иных межгосударственных объединений (союзов)⁴. Неразрывная связь ОРД с обеспечением государственной и общественной безопасности подчеркнута лишь в п. 2 Рекомендаций по сближению и гармонизации законов государств – членов ОДКБ об оперативно-разыскной деятельности (приняты постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ № 8-14 от 26 ноября 2015 г.)⁵.

² Утверждена Решением Совета глав государств СНГ от 11 окт. 2019 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 25.08.2022).

³ Информационный бюллетень МПА СНГ. 1998. № 16. С. 222–239.

⁴ Протокол о сотрудничестве пограничных ведомств государств – членов Евразийского экономического сообщества в оперативно-разыскной деятельности в интересах охраны внешних границ государств – членов ЕврАзЭС от 21 февр. 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 13. Ст. 1458; Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках ОДКБ // Бюллетень международных договоров. 2014. № 5. С. 183–189.

⁵ Сайт Парламентской Ассамблеи ОДКБ. URL: <http://www.paodkb.ru/> (дата обращения: 25.08.2022).

Как следует из ст.ст. 2, 15 (ч.ч. 1 и 2) и 18 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положений ст.ст. 1–5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ФЗ № 144-ФЗ)⁶:

– ОРД осуществляется, в том числе, в целях обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств;

– одной из задач ОРД является, в частности, добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной безопасности России.

Для выполнения этих функций ОРД с необходимостью предполагает конспирацию, сочетание гласных и негласных методов и средств (ст.ст. 1, 3 МЗ об ОРД; ст. 3 ФЗ № 144-ФЗ)⁷. ОРД (особенно в интересах обеспечения ГБ) объективно невозможна без значительной степени секретности. Осуществление негласных оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) с соблюдением требований конспирации и засекречивание сведений в области ОРД само по себе не нарушает прав человека и гражданина⁸. Однако о гарантиях реализации в процессе ОРД ст.ст. 2, 18, 19 (ч.ч. 1 и 2), 24 (ч. 2) и 75¹ Конституции Российской Федерации и ст. 19 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека⁹ в упомянутых законах нет ни слова. Особенно ужасает при этом неодолимая связь и обусловленность социальной защиты содействующих осуществляющим ОРД органам граждан фактом заключения с последними контракта (ст. 18 МЗ об ОРД; ст. 18 ФЗ № 144-ФЗ) на фоне прямого законодательного запрета заключать таковой с отдельными категориями граждан, не находящимися под особой государственной защитой, а стало быть, чьи права не рассматриваются в качестве специальных (привилегированных) объектов охраны текущего административного, гражданского и уголовного законодательства (например священнослужители) (ч. 3 ст. 17 МЗ об ОРД; ч. 3 ст. 17 ФЗ № 144-ФЗ).

Необходимость исправления такого положения самоочевидна.

Проблема явного противоречия преамбул МЗ об ОРД и ФЗ № 144-ФЗ нормам ст. 61 (ч. 2) Конституции Российской Федерации (в той мере, в какой законоположения исключают возможность их распространения за пределы территории государства) ранее уже поднималась в работах авторов [1]. Однако с точки зрения обеспечения соответствия интересам обеспечения ГБ и общественной безопасности стоит акцентировать внимание ещё на одном аспекте данной проблематики. Речь идёт, в частности, о реализации резолюций Совета Безопасности ООН. В частности, в целях дальнейшего развития оперативно-розыскного права возможно предложить специальное «антитеррористическое» ОРМ «негласное получение информации о террористических идеях». Данное явно экстерриториальное ОРМ, основываясь на Резолюции Совета Безопасности ООН 2354 (2017), выступало бы в качестве специального ОРМ по отношению к другим.

В целях совершенствования законодательства в сфере безопасности ещё в 2005 г. в Совете Федерации прошёл ряд мероприятий, на которых особое внимание уделялось проведению ОРД в зонах контртеррористических операций и консолидации международных усилий в противодействии терроризму и выработке концептуальных подходов формирования антитеррористического законодательства государств – участников СНГ¹⁰.

Антитеррористическое право (как неотъемлемая часть права ГБ и права общественной безопасности) и оперативно-розыскное право являются относительно «молодыми» подотраслями правовой системы Российского государства. Взаимосвязь и взаимовлияние этих двух правовых подотраслей особенно ярко подчеркнуты

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁷ Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июня 2011 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3858.

⁸ Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О // Рос. газ. 1998. 11 авг.

⁹ Рос. газ. 1995. 23 июня.

¹⁰ О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации от 8 февр. 2006 г. № 36-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7. Ст. 746.

в пояснительной записке к законопроекту «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», внесённому в Государственную Думу распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1035-р¹¹. Как отмечалось в этой пояснительной записке, с принятием Федерального закона от 6 марта «О противодействии терроризму» (ФЗ № 35-ФЗ) значительно расширен круг субъектов антитеррористической деятельности, созданы условия для более широкого привлечения к этой деятельности институтов гражданского общества. В ст. 2 ФЗ № 35-ФЗ одним из основных принципов противодействия терроризму в России определена конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников. В то же время подходы к засекречиванию информации в этой сфере ориентируются преимущественно на деятельность спецслужб и правоохранительных органов, что часто приводит к необоснованному засекречиванию материалов, сужению диапазона их практического использования и влечёт за собой ослабление антитеррористической защищённости государства. При этом анализ материалов, поступающих из федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих ОРД, свидетельствует о частом завышении грифа секретности, что создает определённые препятствия для последующего использования таких материалов. В этой связи особенно актуально звучит призыв п. 8 резолюции Совета Безопасности ООН 2396 (2017) от 21 декабря 2017 г.¹².

В настоящее время в связи с активизацией борьбы с терроризмом активизировались процессы взаимодействия антитеррористического права и оперативно-розыскного права как юридических феноменов комплексного, составного характера [2]. В подтверждение этого достаточно указать на такой элемент правовой действительности, как дополнение Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» ч. 1 ст. 6 ФЗ № 144-ФЗ новым ОРМ «Получение компьютерной информации». При этом, однако, не претерпели изменений нормы той же статьи, согласно которым в ходе проведения ОРМ используются информационные системы. Создавшаяся своеобразная конкуренция правовых норм, очевидно, нуждается в дальнейшем научном осмыслении и судебном истолковании. Это соотносится с исходными теоретическими положениями, согласно которым комплексные образования представляют собой вторичные структурные элементы в системе права, что объясняется своеобразием, особенностями ряда общественных отношений, невозможностью их правового регулирования в рамках одной отрасли права, наличием пробелов в правовом регулировании и т.д. [3, 4]. Функциональные межотраслевые институты складываются на стыке неоднородных отраслей права. При регламентации общего предмета правового регулирования имеются функциональные связи, которые проявляются в том, что указание правового акта выступает в качестве необходимой предпосылки, одного из элементов сложного фактического состава, служащего основанием возникновения правоотношений [5].

Вопрос об унификации тезауруса ОРД поднимался давно [6]. Однако предыдущие исследователи объективно не могли исчерпать потребность в дальнейшем изучении проблем его терминологии, находящихся в постоянной динамике [7, 8]. Данная потребность способна занять одно из самых приоритетных направлений правовой реформы, сможет обеспечить единое толкование правовых предписаний, а следовательно, единообразное и правильное применение каждой правовой нормы. В комплексе с другими первоочередными задачами в области правотворчества одним из важнейших приоритетов должна стать работа по созданию единого модельного словаря правовых понятий (словаря юридической лексики), тезауруса, охватывающего все основные правовые подотрасли и институты права

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 26. Ст. 3395.

¹² Принята на 8148-м заседании Совета Безопасности ООН. Документ S/RES/2396 (2017).

ГБ, общественной безопасности и оперативно-розыскного права. Такой словарь поможет упорядочить используемую юридическую терминологию, что является необходимым условием обеспечения внутреннего единства и действенности правовой системы, чего нет в настоящее время. Тем самым содержание настоящей статьи не исчерпывается проблемами юридической техники [9], так как она, будучи научно-прикладной, инструментальной отраслью знания, использует достижения не только правоведения, но и других наук – логики, документоведения, лингвистики и т.д. [10], и по уровню юридической техники принято судить об уровне юридической культуры в государстве [11].

Как отмечалось ведущими правоведом России, по существу, весь ФЗ № 144-ФЗ, прежде всего из-за игнорирования в период его разработки правил законодательной техники, что привело к нечёткости его языка (неопределённости понятий, возможности неоднозначного толкования, наполнения как внутренними смысловыми противоречиями, так и другими упущениями), из-за несогласованности с иными ординарными федеральными и даже конституционными законами, фактически узаконил отрицательную суть большинства обыкновений произвола (пороков) оперативно-розыскной практики, развивавшейся и утверждавшейся ведомственными предписаниями, инструкциями, приказами должностных лиц на протяжении последнего века российской государственности. Смысл и дух такой практики не определялся конституционными предписаниями и общепринятыми нормами международного права (ввиду их непризнания).

ФЗ № 144-ФЗ нуждается в глубокой переработке и приведении в соответствие с положениями других российских законов, с нормами и духом международного права, так как, формально ссылаясь на предписания Конституции Российской Федерации, он, по существу, во многом далёк от них, что позволяет и будет позволять правоприменителю нарушать конституционные права и свободы граждан¹³. Ещё в 2007 г. Совет Федерации отметил, что «необходимо принятие нового федерального закона, поскольку отдельные нормы ФЗ № 144-ФЗ сформулированы нечётко, находятся в противоречии между собой. Это относится к определению задач, принципов ОРД, ОРМ (их перечня, оснований и условий проведения и т.д.), к регламентированию прав, обязанностей, социальной и правовой защиты субъектов осуществления ОРД»¹⁴.

Следует признать, что все перечисленные выше проблемы присущи и МЗ об ОРД. В этой связи постановлением Объединённой комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам от 14 апреля 2022 г. № 5 в предварительной повестке дня её очередного (осеннего) заседания п. 5 предусмотрен вопрос о работе над проектом модельного закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (новая редакция).

На современном этапе развития оперативно-розыскного права стоит уделить больше внимания проблемам юридического мышления, которое направлено на устранение возникающих неопределённостей, на согласование позиций и компромисс интересов, так как язык является средством их выражения [12], обеспечив при этом единые теоретические и идеологические основы с тем, чтобы правоприменители общались на одном языке, что облегчило бы не только их взаимопонимание, но и взаимодействие между ними [13, 14].

Совокупность проблемных вопросов совершенствования тезауруса оперативно-розыскного права является неотъемлемой составной частью научно-практической потребности создания единого правового тезауруса, так как в настоящее время в разных отраслях права (а иногда внутри одной отрасли) используется разная терминология.

¹³ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.И. Олейника по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34. Ст. 4368.

¹⁴ О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации от 19 марта 2008 г. № 86-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 13. Ст.1206.

Необходимость создания стройной, свободной от внутренних противоречий и единообразной системы юридических понятий и терминов, используемых в правовом обеспечении ОРД, в современных условиях вряд ли способна вызвать сомнения. Терминология позволяет сформулировать различные модели противостояния преступности (основной угрозе общественной безопасности), наиболее распространёнными из которых являются: «модель правовой превенции или силового воздействия» [15], «компромиссная модель» [16], «модель социального контроля» [17]. Данный тезис основан на положительно зарекомендовавшей себя практике советского периода, когда действовало и неукоснительно соблюдалось правило: любое нововведение в сфере ОРД обязательно предварялось соответствующим научным исследованием, обосновывающим его целесообразность. В качестве примера такого подхода можно привести норму, содержащуюся в ст. 1 Закона Республики Казахстан от 15 сентября 1994 г. № 154-ХІІІ «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой ОРД – «научно обоснованная система гласных и негласных оперативно-розыскных, организационных и управленческих мероприятий...». При кажущейся незначительности данного уточнения, отсутствующего в законах об ОРД других государств – участников СНГ, его значимость сложно переоценить, поскольку принятие правовых актов и управленческих решений в рассматриваемой сфере без предварительного научного исследования той или иной проблемы приводит не только к пустой трате материальных и человеческих ресурсов при отсутствии значимых результатов, но и в итоге к нарушению правовых принципов ОРД.

С учётом вышеизложенного целесообразно принять меры по организации совместных научных разработок, обеспечивающих эффективный интеграционный процесс в сфере ОРД. При этом данные разработки должны не только основываться на научно-теоретических аспектах, но и отталкиваться от реальных потребностей и проблем практики оперативно-розыскной работы.

На этом фоне тенденцией последнего периода современного международного права стало возрождение в самых различных его отраслях традиции употребления термина «государственная безопасность»¹⁵ и производных от него словосочетаний¹⁶. Широкую известность получили Йоханнесбургские принципы государственной безопасности. Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) в своих решениях, которые являются обязательными в части толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод (включая и те, к которым отсылает Конституционный Суд Российской Федерации), неоднократно предостерегал как от необоснованных ссылок на концепцию ГБ, так и от толкования «государственной безопасности способом, который является незаконным или противоречащим здравому смыслу и произвольным»¹⁷. Как отмечено в принятых постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 13 октября 2017 г. № 10-3.5 Рекомендациях по совершенствованию и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности, «в первую очередь необходимо добиться обеспечения терминологической ясности и единообразного понимания правотворческими и правоприменительными органами стран, входящих в Организацию, таких категорий, как: государственная безопасность, ...

¹⁵ Пункт 1 ст. 11 Соглашения между Правительством Рос. Федерации и Правительством Малайзии о создании Совместной Российско-Малайзийской комиссии по экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству (Куала-Лумпур, 21 нояб. 2015 г.); п. 4 ст. 8 Соглашения между Правительством Рос. Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о сотрудничестве и взаимной административной помощи в таможенных делах (Тегеран, 16 мая 2016 г.); ст. 7 Соглашения между Правительством Рос. Федерации и Правительством Республики Коста-Рика об условиях отказа от визовых формальностей при взаимных поездках граждан Рос. Федерации и граждан Республики Коста-Рика (Сан-Хосе, Москва, 3–28 мая 2018 г.).

¹⁶ В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах подчеркивает, что пользование гарантируемыми этим Пактом правами налагает особые обязанности и особую ответственность, и что их ограничения устанавливаются законом в целях в том числе охраны государственной безопасности, общественного порядка (п.п. 2 и 3 ст. 19) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹⁷ Бюллетень ЕСПЧ // Российское издание. 2008. № 8. С. 104–120.

общественная безопасность». Статья 1 модельного закона ОДКБ «Об обеспечении национальной безопасности», приводя развёрнутый понятийный аппарат (с оговоркой «для целей настоящего Закона»), определяет ГБ как систему «урегулированных законодательными актами общественных отношений, обеспечивающих реализацию интересов государства в политической, экономической и социальной сферах» (п. 1). Фактически модельное законодательство ОДКБ, продолжив тенденцию внутреннего права этой организации, свело термин «национальная безопасность» к механической сумме «равноправных» по значению ГБ, «общественной безопасности» и «безопасности личности», реализовав явно устаревшие правовые подходы [18]. Между тем ведущие российские и советские юристы отмечали, что «совершенно не очевидно и чревато угрозой ущемления прав и свобод отождествление суверенитета с государственной безопасностью или основами конституционного строя»¹⁸.

В международном праве имеются прецеденты отождествления ГБ с национальной безопасностью. Так, ст. 7 Соглашения о порядке привлечения научно-исследовательских организаций и специалистов государств – участников СНГ к выполнению национальных научно-технических программ (Москва, 25 ноября 1998 г.)¹⁹, будучи озаглавленной как «Вопросы государственной безопасности», гласит: «Положения настоящего Соглашения не ограничивают права Сторон принимать при заключении и выполнении договоров меры к охране интересов национальной безопасности». Свою лепту в эту терминологическую путаницу продолжают вносить и публикуемые переводы решений ЕСПЧ²⁰.

Имеются и примеры обратного рода – когда ГБ и национальная безопасность достаточно жёстко отграничиваются друг от друга. Здесь можно указать на заключённую в г. Тромсё 18 июня 2009 г. Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS № 205). Как нередко бывает в подобных ситуациях, ряд исследователей пытается реализовать некую конвергенцию, введя гибридное понятие национально-государственной безопасности [19]. Обстоятельная критика этих взглядов предложена предшествующими исследователями [20], с которыми полагаем нужным солидаризироваться. Изначально исследователи позапрошлого века также выделяли «внутреннюю государственную безопасность», не раскрывая субстантивного наполнения данного правового феномена, но отмечая, что она «сама по себе есть столько же предмет уважительный и обширный, как и все другие части управления» [21]. В нынешних условиях наиболее подходящим представляется последовательное употребление используемой межгосударственными судебными органами практики кумулятивного рассмотрения критериев толкуемого понятия²¹, применив его к проблемам ГБ.

Так, исходя из положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ограничения прав возможны, если они необходимы в демократическом обществе в интересах, в частности государственной безопасности или общественного порядка (п. «с» ч. 1 ст. 8). Международным Судом (ООН) в консультативном заключении от 29 апреля 1999 г. указано, что «в соответствии с устоявшейся нормой международного права действия любого государственного органа рассматриваются как совершенные государством в целом» [22]. Как отмечено в апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2015 г. № АПЛ15-474, в силу ст.ст. 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87 (ч. 1) и 90 (ч. 3) Конституции Российской Федерации Президент России обязан принимать меры по охране безопасности государства и обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России, в том числе в такой сфере, как государственная безопасность²².

¹⁸ Особое мнение судьи В.Д. Зорькина по постановлению Конституционного Суда Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424; особое мнение судьи А.Л. Кононова по определению Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 797-О-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

¹⁹ Бюллетень международных договоров. 2001. № 4.

²⁰ Постановление ЕСПЧ от 6 дек. 2007 г. по делу «Liu and Liu против России» (жалоба № 42086/05).

²¹ Решение Экономического Суда СНГ от 14 апр. 2017 г. № 01-1/5-16; постановление Суда ЕС (Первая палата) от 14 июня 2017 г. № C-75/16.

²² Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 7.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1992 г. № 1-П констатировало, что участие в разработке основных мероприятий в области обеспечения ГБ страны предполагает, в частности, участие в вопросах реорганизации органов безопасности²³. Закреплённая в Конституции Российской Федерации (ст. 114, п. «д», ч. 1) обязанность Правительства Российской Федерации принимать необходимые меры по обеспечению государственной безопасности, включает в себя устранение угроз информационной безопасности государственного управления²⁴. В сугубо научных целях представляется перспективным обратиться к классической формулировке государственности Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств, согласно которой государство как субъект международного права должно обладать следующими признаками:

- а) постоянное население;
- б) определенная территория;
- в) правительство;
- г) способность ко вступлению в отношения с другими государствами (ст. 1, 26 декабря 1933 г., 165 LNTS 19).

Это определение государственности широко принято ведущими учёными [23, 24], международными правовыми институтами²⁵ и судами²⁶. Кроме того, государства последовательно и единообразно использовали эти критерии при определении своей политики признания (например SC 383rd Meetings Record, UN Doc. S/PV.383 (2 декабря 1948 г.). Отсюда следует, что ГБ – есть деятельность государства по обеспечению наличия всех своих существенных признаков как юридического феномена – первоначального субъекта международного права. Такая деятельность в теории может осуществляться как в отсутствие каких-либо угроз, так и при их активном воздействии. Причем воздействие это должно носить характер, способный поставить под сомнение само существование государства как такового. Предложенный подход, по сути разделяемый и иными авторами [25, 26], позволяет рассматривать практически любую угрозу в качестве относящейся к сфере ГБ. Но при этом важно, чтобы эта угроза носила именно указанный явно выраженный характер и при своей реализации могла нанести неприемлемый ущерб государственности, уничтожив её. В свою очередь, общественную безопасность возможно рассматривать как систему урегулированных правом общественных отношений, обеспечивающих возможность реализации прав, свобод и правоправных интересов общества, его существования и устойчивого развития, направленных на противодействие противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, то есть состояние защищённости общества от вредоносных воздействий внешних, внутригосударственных и иных опасностей и случайностей, угроз и рисков, а также чрезвычайных ситуаций природного и антропогенного характера. Именно такое определение данного правового феномена предложено в проекте модельного закона «Об общественной безопасности»²⁷.

Другой важной проблемой является дальнейшая оптимизация в законодательстве перечня ОРМ и их разграничение. Пальму первенства по числу ОРМ и степени их детализации в настоящее время делят законы об ОРД Азербайджанской Республики и Республики Казахстан. Российское же право «отстаёт» по степени детализации ОРМ. При этом изначально отметим правовую позицию ЕСПЧ, который отмечает, что вне зависимости от того, как квалифицируется соответствующее мероприятие согласно национальному законодательству, следует принимать во внимание, прежде всего, способ его осуществления и практические последствия (постановление от 7 ноября 2013 г. по делу «Белоусов против Украины», жалоба № 4494/07, § 103)²⁸.

²³ Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 6. Ст. 247.

²⁴ Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 июля 2006 г. № 269-О.

²⁵ Доклад рабочей группы о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, приложение к докладу ILC о работе на 51-й сессии. UN Doc. A/54/10 (1999). P. 157.

²⁶ Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State. 1929. ILR. Vol. 5. P. 13.

²⁷ Постановление Объединённой комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам от 14 апр. 2022 г. № 2.

²⁸ Бюллетень Европейского суда по правам человека // Российское издание. 2015. № 5. С. 2, 53–62.

Со своей стороны, авторы полагают возможным в целях дальнейшего развития права общественной безопасности и оперативно-розыскного права предложить специальное «антитеррористическое» ОРМ, которое можно было бы именовать как «получение информации о террористических идеях». Данное мероприятие, основываясь на требованиях резолюций СБ ООН 2354 (2017) и 2396 (2017), выступало бы в качестве специального ОРМ по отношению к другим осуществляемым с использованием электронного наблюдения ОРМ [27] в виртуальном мире [28] и оказывало мощное превентивное воздействие на террористов, допуская применение в своих рамках любого из мероприятий, перечисленных прочими ныне закрепленными в писанном праве ОРМ.

Таковы основные предложенные авторами пути решения проблем совершенствования модельного законодательства СНГ об ОРД в аспектах ГБ и общественной безопасности.

Список источников

1. Дугенец А.С. Правовое регулирование деятельности органов федеральной службы безопасности по борьбе с организованной преступностью и терроризмом в открытом море: рецензия на дис. А.А. Агеева на соискание учёной степени кандид. юрид. наук // Военно-юридический журнал. 2013. № 8. С. 29–31.
2. Чернядзева Н.А. Роль резолюций Совета Безопасности ООН в совершенствовании антитеррористического права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Вып. 2. С. 176–183.
3. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 29.
4. Алексеев С.С. Теория права. М., 1993. С. 110.
5. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М.: НОРМА, 2009.
6. Розенцвайг В.Е. К вопросу об использовании возможностей ОРД в расследовании преступлений // Методика расследования преступлений. М., 1976. С. 163.
7. Борков В.Н. Оперативно-розыскной интерес и уголовный закон // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2018. № 1. С. 248–254.
8. Луговик В.Ф. Концепция и новации проекта оперативно-розыскного кодекса // Научный вестник Омской академии МВД России. 2015. № 4. С. 73.
9. Щебляков Е.С. Современные системы безопасности – Антитеррор: материалы конгрессной ч. XI специализированного форума. Ч. 2 / отв. ред. А.В. Букарин: в 2-х ч. 2015. С. 105.
10. Денисов Г.И. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 17.
11. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 2. М., 1981. С. 270.
12. Губаева Т.В. Язык и право. М.: Норма. Инфра-М, 2010. С. 29.
13. Александров А.И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности: история, современность, перспективы, проблемы. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2003. С. 481.
14. Ильин Е.П. О некоторых аспектах формирования единого международного антитеррористического пространства // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2010. № 1. С. 72.
15. Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. М., 2003. С. 320–325.
16. Мальков С.М., Шеслер А.В. Актуальные направления противодействия наркопреступности и наркомагии в России // Особенности современной наркоситуации и основные направления противодействия наркопреступности: материалы междунар. науч.-практ. семинара. Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012. С. 20–35.
17. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 1997. С. 8.
18. Царев А.В. Общее понятие и признаки преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства: дис. ... канд. юрид. наук. Иваново, 2005. 260 с.
19. Лазарев И.А. Теория безопасности, ее состояние и перспективы развития // Современные проблемы национально-государственной и международной безопасности. М.: ВА ГШ, 1992. С. 10.

20. Акимочкин В.И., Короленко И.И., Кравцов Д.Н. Относительно определения национальной безопасности России как объекта уголовно-правовой охраны // Российский следователь. 2018. № 3. С. 53–58.
21. Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Типография товарищества И.Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905.
22. Толстых В.Л. Международное право: практика применения. Консультативные заключения Международного Суда ООН. М.: МЗ-Пресс, 2004. С. 161.
23. Rosenne Sh. The Perplexities of Modern International Law // Hague Recueil. 2001. Vol. 291. P. 262.
24. Trindade A.A.C. International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium // Hague Recueil. 2005. Vol. 316. P. 205.
25. Лясович Т.Г. Обеспечение государственной безопасности в России в период социальных потрясений (февраль–октябрь 1917 г.) // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 4 (53). С. 19–25.
26. Агеев А.А. Международно-правовое и военно-правовое измерение государственной безопасности // ЭНИ «Военное право». 2019. № 2 (54). С. 10–20.
27. Михайлова Л.В. Проблема правового регулирования оперативно-розыскной деятельности по документированию преступлений, совершаемых транснациональными и преступными сообществами в сфере незаконного оборота водных биологических ресурсов // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2018. № 1. С. 260.
28. Першин А.Н. Категория «специальное техническое средство» в оперативно-розыскной деятельности: современный взгляд // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2018. № 1. С. 265.

References

1. Dugenec A.S. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov federal'noj sluzhby bezopasnosti po bor'be s organizovannoj prestupnost'yu i terrorizmom v otkrytom more: recenzija na dis. A.A. Ageeva na soiskanie uchyonoj stepeni kandid. jurid. nauk // Voenno-yuridicheskij zhurnal. 2013. № 8. S. 29–31.
2. Chernyad'eva N.A. Rol' rezolyucij Soveta Bezopasnosti OON v sovershenstvovanii antiterroristicheskogo prava // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2015. Vyp. 2. S. 176–183.
3. Alekseev S.S. Struktura sovetskogo prava. M., 1975. S. 29.
4. Alekseev S.S. Teoriya prava. M., 1993. S. 110.
5. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. 2-e izd., ispr. i dop. M.: NORMA, 2009.
6. Rozencvajg V.E. K voprosu ob ispol'zovanii vozmozhnostej ORD v rassledovanii prestuplenij // Metodika rassledovaniya prestuplenij. M., 1976. S. 163.
7. Borkov V.N. Operativno-rozysknoj interes i ugolovnyj zakon // Biblioteka kriminalista. Nauchnyj zhurnal. 2018. № 1. S. 248–254.
8. Lugovik V.F. Konceptiya i novacii proekta operativno-razysknogo kodeksa // Nauchnyj vestnik Omskoj akademii MVD Rossii. 2015. № 4. S. 73.
9. Shcheblyakov E.S. Sovremennye sistemy bezopasnosti – Antiterror: materialy kongressnoj ch. HI specializirovannogo foruma. Ch. 2 / otv. red. A.V. Bukarin: v 2-h ch. 2015. S. 105.
10. Denisov G.I. Yuridicheskaya tekhnika: teoriya i praktika // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 8. S. 17.
11. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: v 2-h t. T. 2. M., 1981. S. 270.
12. Gubaeva T.V. Yazyk i pravo. M.: Norma. Infra-M, 2010. S. 29.
13. Aleksandrov A.I. Ugolovnaya politika i ugolovnyj process v rossijskoj gosudarstvennosti: istoriya, sovremennost', perspektivy, problemy. SPb.: Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta, 2003. S. 481.
14. Il'in E.P. O nekotoryh aspektah formirovaniya edinogo mezhdunarodnogo antiterroristicheskogo prostranstva // Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta. 2010. № 1. S. 72.

15. Kudryavcev V.N. Strategii bor'by s prestupnost'yu. M., 2003. S. 320–325.
16. Mal'kov S.M., Shesler A.V. Aktual'nye napravleniya protivodejstviya narkoprestupnosti i narkomanii v Rossii // Osobennosti sovremennoj narkosituacii i osnovnye napravleniya protivodejstviya narkoprestupnosti: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. seminar. Krasnoyarsk: SibYUI FSKN Rossii, 2012. S. 20–35.
17. Haritonov A.N. Gosudarstvennyj kontrol' nad prestupnost'yu: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. N. Novgorod, 1997. S. 8.
18. Carev A.V. Obshchee ponyatie i priznaki prestuplenij protiv osnov konstitucionnogo stroya i bezopasnosti gosudarstva: dis. ... kand. yurid. nauk. Ivanovo, 2005. 260 s.
19. Lazarev I.A. Teoriya bezopasnosti, ee sostoyanie i perspektivy razvitiya // Sovremennye problemy nacional'no-gosudarstvennoj i mezhdunarodnoj bezopasnosti. M.: VA GSH, 1992. S. 10.
20. Akimochkin V.I., Korolenko I.I., Kravcov D.N. Otnositel'no opredeleniya nacional'noj bezopasnosti Rossii kak ob"ekta ugolovno-pravovoj ohrany // Rossijskij sledovatel'. 2018. № 3. S. 53–58.
21. Speranskij M.M. Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya (vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennyh zakonov 1809 g.). M.: Tipografiya tovarishchestva I.N. Kushnerev i K. Pimen, 1905.
22. Tolstyh V.L. Mezhdunarodnoe pravo: praktika primeneniya. Konsul'tativnye zaklyucheniya Mezhdunarodnogo Suda OON. M.: MZ-Press, 2004. S. 161.
23. Rosenne Sh. The Perplexities of Modern International Law // Hague Recueil. 2001. Vol. 291. P. 262.
24. Trindade A.A.C. International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium // Hague Recueil. 2005. Vol. 316. P. 205.
25. Lyasovich T.G. Obespechenie gosudarstvennoj bezopasnosti v Rossii v period social'nyh potryasenij (fevral'–oktyabr' 1917 g.) // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2021. № 4 (53). S. 19–25.
26. Ageev A.A. Mezhdunarodno-pravovoe i voenno-pravovoe izmerenie gosudarstvennoj bezopasnosti // ENI «Voennoe pravo». 2019. № 2 (54). S. 10–20.
27. Mihajlova L.V. Problema pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti po dokumentirovaniyu prestuplenij, sovershaemyh transnacional'nymi i prestupnymi soobshchestvami v sfere nezakonnogo oborota vodnyh biologicheskikh resursov // Biblioteka kriminalista. Nauchnyj zhurnal. 2018. № 1. S. 260.
28. Pershin A.N. Kategoriya «special'noe tekhnicheskoe sredstvo» v operativno-rozysknoj deyatel'nosti: sovremennyy vzglyad // Biblioteka kriminalista. Nauchnyj zhurnal. 2018. № 1. S. 265.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 19.05.2022

Принята к публикации: 24.08.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 19.05.2022

Accepted for publication: 24.08.2022

Информация об авторах:

Алексей Анатольевич Агеев, старший преподаватель Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права (191014, Санкт-Петербург, Литейный пр., д. 42), кандидат юридических наук, e-mail: ageeff1976@mail.ru

Владислава Романовна Будулуца, старший специалист отдела тендерных продаж Аудиторско-консалтинговой группы «ДЕЛОВОЙ ПРОФИЛЬ» (127015, Москва, ул. Вятская, д. 70)

Герман Владимирович Уваркин, докторант Проектно-изыскательского и научно-исследовательского института морского транспорта «Союзморниипроект» (125319, Москва, Большой Коптевский пр-д., д. 3), кандидат исторических наук

Information about the authors:

Alexey A. Ageev, senior lecturer at the Saint-Petersburg institute of foreign economic relations, economics and law (191014, Saint-Petersburg, Liteyny ave., 42), candidate of law sciences, e-mail: ageeff1976@mail.ru

Vladislava R. Budulutsa, senior specialist of the tender sales department of the Audit and consulting group «BUSINESS PROFILE» (127015, Moscow, Vyatskaya str., 70)

German V. Uvarkin, doctoral student of the Design and survey and research institute of marine transport «Soyuzmorniiproekt» (125319, Moscow, Bolshoy Koptevsky ave., 3), candidate of historical sciences

УДК 342.749; 342.98

ПРИКАЗЫ РУКОВОДИТЕЛЯ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИСКЛЮЧЕНИЯ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ

✉ Владимир Анатольевич Винокуров.

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

✉ tigp@igps.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу федеральных законов, в которых определяются действия государственного служащего при получении им незаконного приказа, распоряжения, указания, поручения, то есть решения, которое не соответствует нормам законодательства Российской Федерации от своего непосредственного или прямого руководителя (начальника). Статья также затрагивает отдельные правовые проблемы, возникающие в названных случаях.

В результате проведенного анализа сформулированы отдельные выводы, касающиеся поставленной проблемы. В целях соблюдения принципов законности и защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, а также в целях исключения противоправных деяний (как со стороны руководителя, так и со стороны подчиненного) подготовлено предложение по внесению изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственная служба Российской Федерации, виды государственной службы, государственный служащий, обязанности государственного служащего, незаконный приказ, неправомерное поручение

Для цитирования: Винокуров В.А. Приказы руководителя: проблемы исполнения и возможные пути исключения противоправных деяний // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 32–38.

ORDERS OF THE HEAD, NOT BASED ON THE NORMS OF LEGISLATION: EXECUTION PROBLEMS AND POSSIBLE WAYS EXCEPTIONS TO ILLEGAL ACTS

✉ Vladimir A. Vinokurov.

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

✉ tigp@igps.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of federal laws that define the actions of a civil servant when he receives an illegal order, order, instruction, instruction, that is, a decision that does not comply with the norms of the legislation of the Russian Federation from his direct or direct supervisor (chief). The article also touches upon certain legal problems arising in these cases.

As a result of the analysis, separate conclusions concerning the problem were formulated. In order to comply with the principles of legality and protect civil servants from unlawful interference in their professional official activities, as well as in order to exclude illegal acts (both on the part of the head and on the part of a subordinate), a proposal has been prepared to amend the Federal law «On the civil service system of the Russian Federation».

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, civil service of the Russian Federation, types of public service, civil servant, duties of a civil servant, illegal order, illegal assignment

For citation: Vinokurov V.A. Orders of the head, not based on the norms of legislation: execution problems and possible ways exceptions to illegal acts // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 32–38.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации¹ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (часть 4 статьи 32), что проистекает из права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей (часть 1 статьи 32).

В целях определения системы и принципов построения государственной службы был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»², определяющий систему государственной службы в составе: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов, правовое регулирование и организация которых осуществляется федеральными законами, а организация гражданской государственной службы субъекта Российской Федерации – законами субъекта Российской Федерации (статья 2). Названным Федеральным законом зафиксированы также основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, среди которых основополагающими, на взгляд автора, являются: а) законность и б) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц (часть 1 статьи 3). Из изложенного следует, что правовое регулирование и организация государственной службы всех видов должны строиться на основе установленных принципов, в числе которых выделенные автором.

В первом законодательном акте, посвященном организации государственной службы Российской Федерации, – Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации»³, действовавшем в 1995–2004 годах, в статье 10, касающейся обязанностей государственного служащего, существовала норма, по которой государственный служащий был обязан «исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, *за исключением незаконных*» (выделено автором – В.В.), а в статье 14, предусматривающей ответственность государственного служащего, – требование в случае сомнения в правомерности полученного государственным служащим для исполнения распоряжения в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если же вышестоящий руководитель, а в его отсутствие – руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждал указанное распоряжение, государственный служащий обязан был его исполнить, но за исключением случаев, когда такое исполнение являлось административно либо уголовно наказуемым деянием. При этом ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения нес подтвердивший это распоряжение руководитель.

Несколько иная формулировка включена в обязанности государственного гражданского служащего (статья 15) в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, пришедшем в 2004 году на смену вышеуказанному. Сначала говорится о том, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение и при его получении должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, а получив от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме, обязан отказаться от его исполнения. Далее, данный Федеральный закон предусматривает ответственность не только руководителя, но и гражданского служащего, если последний исполнил неправомерное поручение. К сожалению, отсутствует норма, поясняющая действия государственного служащего в случае не подтверждения руководителем данного ранее поручения, в котором усомнился подчиненный. В этой ситуации поручение, по всей видимости, должно считаться не состоявшимся.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. 4 июля. № 0001202007040001. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.08.2022).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

На взгляд автора, формулировка Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» была понятнее и могла быть реализована без возникновения конфликта между государственным служащим и его руководителем. При изложении рассматриваемых норм в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодатель пытался исключить исполнение заведомо незаконных поручений, но в результате реализовать данную норму без ущерба для государственного служащего, государственного органа и государства в целом оказалось практически невозможно. О проблемах реализации данных норм регулярно заявляют в статьях ученые. Так, М.А. Лапина полагает, что «на практике такой алгоритм действий гражданского служащего в случае получения от руководителя неправомерного поручения может не привести к желаемым результатам»⁵. Рассматривая вышеизложенные законодательные нормы, А.А. Демин делает совершенно справедливый вывод: «Из приведенного текста следует, что подчиненный должен объяснить своему руководителю, как правильно трактовать закон, который руководитель, по его мнению, нарушает. Это малореальная ситуация в нормальном государственном аппарате»⁶. Действительно, как отмечает А.В. Сигарев, «гражданский служащий попадает в весьма затруднительную ситуацию: в кратчайшее время он должен дать правовую оценку полученного распоряжения, сформулировать и составить письменное возражение, найти в себе смелость представить его руководителю, а потом решиться на «дерзость» отказаться выполнять противоправное поручение» и далее: «гражданский служащий вынужден выбирать одно из двух зол: выполнив противоправное распоряжение, он может быть привлечен к ответственности ... Отказавшись его выполнять, он вступает в конфликт с руководителем, от которого зависит его дальнейшая карьера»⁷.

Следует обратить внимание на то, что нормы утратившего силу Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» распространялись на всех государственных служащих, независимо от вида государственной службы. Нормы же Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» действуют в отношении государственных гражданских служащих (федеральных и субъекта Российской Федерации), а также государственных служащих иных видов государственной службы только в случае, если в специальном федеральном законе предусматривается отсылка к нормам данного Федерального закона.

Военнослужащим в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих»⁸ предоставляется право на обжалование неправомерных решений действия (бездействия) органов военного управления и командиров «в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (пункт 2 статьи 21). Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года № 1495⁹, предусмотрено, что приказ (приказание) командира (начальника) должен соответствовать федеральным законам, общевоинским уставам и приказам вышестоящих командиров (начальников); что командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), направленные на нарушение законодательства Российской Федерации; что в случае, если командиром (начальником) такой приказ (приказание) будет отдан, то ответственность возлагается на этого командира (начальника), тем более, что военнослужащий, несогласный с таким приказом, может обжаловать данный приказ, только выполнив его (статьи 41 и 43).

⁵ Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М.: Изд-во Института проблем риска, 2006. С. 170.

⁶ Демин А.А. Проблема правомерности действий государственного служащего при получении незаконного приказа руководителя // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 3.

⁷ Сигарев А.В. Действия государственного гражданского служащего при получении незаконного приказа руководителя: правовые и психологические аспекты // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 56.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749.

Сотрудники таможенных органов обязаны «выполнять приказы и распоряжения начальников таможенных органов, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных»¹⁰. Для сотрудника органа внутренних дел обязательным является «выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону»¹¹. Сотрудники федеральной противопожарной службы обязаны «руководствоваться законодательством Российской Федерации при получении приказа либо распоряжения прямого руководителя (начальника) или непосредственного руководителя (начальника), заведомо противоречащих законодательству Российской Федерации»¹². Обязательным для сотрудников, проходящих службу в органах принудительного исполнения, является «исполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону»¹³.

Как видно, формулировки в законах различны, размещены в статьях, регулирующих различные вопросы (принципы, обязанности и др.), то есть не имеют определенного места в нормативном правовом акте. Однако самым существенным является то, что данные нормы сформулированы нечетко (например, для сотрудников противопожарной службы) или порождают вопросы (например, как поступать сотруднику органа принудительного исполнения при получении приказа, противоречащего подзаконному акту, например, указу главы государства).

Интересная формулировка содержится в Федеральном законе «О полиции»¹⁴, согласно которой сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться, в частности, на незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц.

Процитированные нормы федеральных законов, которыми регулируется деятельность военной службы и государственной службы иных видов, позволяют сделать вывод, что вопросы, связанные с неисполнением государственным служащим заведомо незаконных, неправомерных, противоречащих законодательству приказов, распоряжений, указаний, поручений (далее также – поручения) руководителя, регулируются по-разному, не прописывается процедура, которая, с одной стороны, должна позволить избежать выполнения незаконных поручений, наносящих вред не только государственному органу, но и государству, а с другой – не создаст конфликтную ситуацию между государственным служащим и его руководителем.

В результате – различные формулировки федеральных законов, разные подходы к разъяснению интересующих норм, причем зачастую в пользу руководителя, который обычно понимает незаконность отданного поручения, но полагает, что таким именно образом можно решить задачи, стоящие перед ним и государственным органом, который он представляет.

¹⁰ Подпункт 3 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

¹¹ Пункт 3 части 3 статьи 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

¹² Пункт 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

¹³ Пункт 3 части 3 статьи 4 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.

¹⁴ Часть 4 статьи 6 Федерального закона «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

Решение рассматриваемой проблемы часто кроется не только в незнании отдельными руководителями норм законодательства Российской Федерации, что объясняется, в том числе назначением на должности руководителей по принципу родства, свойства или угодничества, но и в полном бесправии государственного служащего, который настолько зависим от руководителя, что в нормальном деловом общении не может объяснить законодательную неправоту поручения руководителя. Своеобразному попустительству способствует и отсутствие какой бы то ни было ответственности подобных руководителей. Несомненно, понимая наступление серьезных последствий за отданное неправомерное поручение, руководителей, желающих «насладиться властью» именно в таком аспекте, было бы гораздо меньше.

На взгляд автора, для всех видов государственной службы должны быть идентичные правовые нормы, позволяющие грамотно урегулировать ситуацию, возникающую при получении государственным служащим от своего руководителя неправомерного поручения. За основу можно взять подход к исполнению приказа, не соответствующего законодательству Российской Федерации, принятый для военнослужащих, что, на взгляд автора, позволит снизить количество неправомерных поручений. Для решения данной задачи возможно включение общей нормы в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», поскольку данный Федеральный закон распространяется на все виды государственной службы.

В целях исключения противоправных деяний в части отдания не основанных на нормах законодательства приказов, распоряжений, указаний и поручений предлагается дополнить статью 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» новыми пунктами 5 и 6 следующего содержания:

«5. Государственный служащий обязан исполнять возложенные на него в установленном порядке обязанности, а также выполнять приказы, распоряжения, указания и поручения (далее – решение, решения) непосредственного руководителя, отданные в пределах его полномочий, за исключением незаконных. О несоответствии решения нормам законодательства Российской Федерации государственный служащий обязан в любой доступной форме уведомить руководителя, отдавшего незаконное решение, и, в случае подтверждения данным руководителем в письменной форме отданного решения, выполнить его. Решение, которое в результате не было письменно подтверждено, считается не отданным.

Ответственность за исполненное государственным служащим решение, противоречащее законодательству Российской Федерации, несет руководитель его отдавший.

Руководитель государственного служащего, обязавший исполнить решение, противоречащее законодательству Российской Федерации, подлежит привлечению к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

6. Решения, отданные руководителем в период действия режимов военного положения или чрезвычайного положения, в условиях чрезвычайной ситуации или проведения контртеррористической операции государственному служащему, осуществляющему действия, направленные на спасение жизни и здоровья людей, имущества, на сохранение основ конституционного строя и государственной целостности Российской Федерации, выполняются без какого-либо дополнительного подтверждения.

Руководитель государственного служащего, отдавший в указанных в настоящем пункте условиях решение, которое в дальнейшем признано несоответствующим нормам законодательства Российской Федерации, может быть освобожден от ответственности в зависимости от обстановки, в которой это решение отдавалось».

Предложенные формулировки, на взгляд автора, позволят существенно сократить количество отдаваемых государственным служащим незаконных приказов, распоряжений, указаний и поручений, повысить качество принимаемых руководителями решений, безусловно, соблюдать принцип законности в деятельности государственных служащих, а также будут способствовать дальнейшему формированию Российской Федерации как правового государства.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (прин. всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. 4 июля. № 0001202007040001. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.08.2022).
2. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
3. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
5. О статусе военнослужащих: Федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.
6. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 10 нояб. 2007 г. № 1495 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749.
7. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.
8. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.
9. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.
10. О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 1 окт. 2019 г. № 328-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.
11. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
12. Демин А.А. Проблема правомерности действий государственного служащего при получении незаконного приказа руководителя // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 3–7.
13. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М.: Изд-во Института проблем риска, 2006. 238 с.
14. Сигарев А.В. Действия государственного гражданского служащего при получении незаконного приказа руководителя: правовые и психологические аспекты // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 55–57.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prin. vsenar. golosovaniem 12 dek. 1993 g.) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. 2020. 4 iyulya. № 0001202007040001. URL: www.pravo.gov.ru (data obrashcheniya: 15.08.2022).
2. O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2003. № 22. St. 2063.
3. Ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 31 iyulya 1995 g. № 119-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1995. № 31. St. 2990.
4. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2004. № 31. St. 3215.
5. O statuse voennosluzhashchih: Feder. zakon ot 27 maya 1998 g. № 76-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1998. № 22. St. 2331.

6. Ob utverzhdenii obshchevoinskih ustavov Vooruzhennyh Sil Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 10 noyab. 2007 g. № 1495 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2007. № 47 (ch. I). St. 5749.

7. O sluzhbe v tamozhennyh organah Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 21 iyulya 1997 g. № 114-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1997. № 30. St. 3586.

8. O sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon 30 noyab. 2011 g. № 342-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2011. № 49 (ch. I). St. 7020.

9. O sluzhbe v federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 23 maya 2016 g. № 141-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2016. № 22. St. 3089.

10. O sluzhbe v organah prinuditel'nogo ispolneniya Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 1 okt. 2019 g. № 328-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2019. № 40. St. 5488.

11. O policii: Feder. zakon ot 7 fevr. 2011 g. № 3-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2011. № 7. St. 900.

12. Demin A.A. Problema pravomernosti dejstvij gosudarstvennogo sluzhashchego pri poluchenii nezakonnogo prikaza rukovoditelya // Administrativnoe pravo i process. 2010. № 4. S. 3–7.

13. Lapina M.A. Realizaciya ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii: Nauchno-prakticheskoe posobie. M.: Izd-vo Instituta problem riska, 2006. 238 s.

14. Sigarev A.V. Dejstviya gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego pri poluchenii nezakonnogo prikaza rukovoditelya: pravovye i psihologicheskie aspekty // Administrativnoe pravo i process. 2022. № 1. S. 55–57.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 02.09.2022

Принята к публикации: 22.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 02.09.2022

Accepted for publication: 22.09.2022

Информация об авторах:

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

Information about the authors:

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

УДК 34 (075.32)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ, ПРИНЯТЫЕ В 2020 ГОДУ, КАК ФАКТОР, ПОВЫШАЮЩИЙ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

✉ Валериус Пранович Григонис;

Нинель Юрьевна Немова.

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

✉ valgrigonis@mail.ru

Аннотация. Проводится анализ некоторых поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации, и развивающих эти поправки законов, обеспечивающих безопасность государства по различным видам: от информационной безопасности до поддержки мира в государстве. Предлагается включить принцип «соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства» в ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Обосновывается необходимость введения дефиниции «государственная нормативная безопасность от внешнего посягательства».

Ключевые слова: конституционные поправки, безопасность, нормативная безопасность, принципы обеспечения безопасности, изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»

Для цитирования: Григонис В.П., Немова Н.Ю. Конституционные поправки, принятые в 2020 году, как фактор, повышающий безопасность государства // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 39–44.

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ADOPTED IN 2020 AS A FACTOR THAT INCREASES THE SECURITY OF THE STATE

✉ Valeriyus P. Grigonis;

Ninel Yu. Nemova.

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

✉ valgrigonis@mail.ru

Abstract. The analysis of some amendments made to the Constitution of the Russian Federation and the laws developing these amendments that ensure the security of the state in various types: from information security to peace support in the state. It is proposed to include the principle of «maintaining a balance of vital interests of the individual, society and the state» in article 2 of Federal law of December 28, 2010 № 390-FZ «On Security». The necessity of introducing the definition of «state regulatory security from external encroachment» is substantiated.

Keywords: constitutional amendments, security, regulatory security, security principles, amendments to Federal law of December 28, 2010 № 390-FZ «On security»

For citation: Grigonis V.P., Nemova N.Yu. Constitutional amendments adopted in 2020 as a factor that increases the security of the state // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 39–44.

Увеличение стабильности в государстве, повышение политического, экономического, военного и духовного потенциала в стране, особенно в нынешнее геополитической обстановке, способствует обеспечению безопасности в государстве.

Ожегов С.И. определяет безопасность как «отсутствие опасности чему-либо, кому-либо» [1].

В юридическом словаре термин «безопасность» устанавливается в нескольких аспектах, как «безопасность информации», «безопасность общественная», «безопасность Российской Федерации», «безопасность Российской Федерации внешняя», «безопасность Российской Федерации экономическая».

В последние десятилетия возрастающее негативное влияние разного уровня угроз и опасностей в мире, неразрывно связанное с динамичными противоречивыми тенденциями в окружающей среде, привлекает дополнительное внимание специалистов к такому виду безопасности, как ее экологическое измерение [2].

Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов, то есть основных положений по безопасности государства [3, 4] страны, от внутренних и внешних угроз [5].

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ФЗ № 390-ФЗ) главными принципами безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности [6].

Так, например, принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, установленный в ФЗ № 390-ФЗ практически дублирует содержание ст. 2 Конституции Российской Федерации, а все остальные нормы основного закона страны и права, установленные в текущем законодательстве, должны соответствовать содержанию ст. 2 Конституции Российской Федерации.

По мнению авторов, следует включить в действующий нормативный правовой акт, посвященный безопасности, один из принципов, который был прописан в утратившем силу Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», а именно принцип соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, который был бы своеобразным регулятором в общественных отношениях.

Вопросы безопасности отражает и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 (Стратегия). На основании п. 5 «Общих положений» разд. 1 Стратегии, национальная безопасность определяется как состояние защищенности национальных интересов России от внешних и внутренних угроз, при котором реализуются, охраняются права и свободы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, а также суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственная целостность [7].

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. В.В. Путин высказал мнение о том, что гарантированная безопасность обеспечит основу для мощного мирного развития России, позволит сделать больше для выполнения всех задач в интересах населения Российской Федерации [8].

Глава государства внес предложения о вынесении на обсуждение поправок к Конституции Российской Федерации, которые, как полагал, необходимы для дальнейшего развития России как социального и правового государства, в которых на первое место выдвигаются права и свободы граждан, благополучие человека, его достоинство.

Конституционные поправки были внесены во все возможные главы (гл.гл. 3–8), в которые можно вносить поправки [9].

Из 206 поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации, некоторые затрагивают сферу безопасности Российского государства.

Так, ряд норм вводит запрет при занятии некоторых должностей государственной, муниципальной и иной службы на наличие зарубежного гражданства (подданства) и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также на наличие счетов и ценностей в иностранных банках, которые находятся за пределами России. Хотя запрет этот действовал уже с 2013 г., в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹ (ФЗ № 79-ФЗ), (некоторые чиновники после вступления в юридическую силу ФЗ № 79-ФЗ подали в отставку. Так, заместитель Министра Минкомсвязи Денис Свердлов по причине того, что у его супруги был счет в иностранном банке, подал в отставку²), закрепление данного запрета в Конституции Российской Федерации создает дополнительные гарантии для обезопасивания государственных служащих от внешнего влияния.

Важные поправки внесены в ст. 67 Основного закона России – ч. 2.1, посвященная государственному суверенитету и целостности территории страны [10].

В ч. 1–4 ст. 67.1. Конституции Российской Федерации закрепляется исторически сложившееся единство страны (гарантия от отторжения территории страны), подвиги защитников отечества, историческая правда, всестороннее развитие детей, уважение к старшему поколению, приоритет семейного воспитания. Таким образом, все эти изменения посвящены народной идентичности, защите от влияния извне.

К предметам ведения России, закрепленным в ст. 71 Конституции Российской Федерации в п. «м», отнесены: полномочия России по обеспечению безопасности (личности, общества и государства) в области использования и оборота цифровых и информационных технологий (ранее эта область общественных отношений регулировалась на федеральном уровне). Включение этой поправки в Конституцию Российской Федерации имеет целью повысить значимость и гарантию в области цифровых и информационных технологий для России.

В новой редакции ст.ст. 79 и 79.1 Конституции Российской Федерации подчеркивается высшая юридическая сила Конституции Российской Федерации над противоречащими ей решениями межгосударственных органов (ранее, еще в 2015 г. Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление о возможности России не исполнять решения Европейского Суда по правам человека). По словам Павла Крашенинникова, председателя Комитета Госдумы, Россия не единственная страна в этом роде, подобное характерно для многих зарубежных стран (например в ФРГ). Подчеркивая верховенство Конституции Российской Федерации, наше государство тем самым защищает само себя [11]. Включение этой поправки в Конституцию Российской Федерации не позволит никакой международной организации принуждать Россию исполнять свое решение, если оно противоречит Конституции Российской Федерации.

Поддержка гражданского мира в обновлённой редакции ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации возлагается на Президента России. Закрепление данной функции в Основном законе страны за главой государства исходит из круга его функций и полномочий, а также из его роли как гаранта прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и связующим звеном с федеральными органами государственной власти и местного самоуправления – с другой.

¹ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федер. закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Замглавы Минкомсвязи Денис Свердлов подал в отставку из-за зарубежных активов. URL: https://tass.ru/politika/558807?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referer=yandex.ru (дата обращения: 10.08.2022).

В полномочия главы государства п. «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации включены функции по формированию Государственного совета (ранее, еще в 2000 г., Президент Российской Федерации своим Указом образовал Государственный совет). В результате этого Государственный совет получает конституционное закрепление и занимает свое место в системе государственных органов власти.

Получил новую редакцию и п. «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации о формировании и полномочиях Совета Безопасности. Таким образом, подробное причисление целей в Конституции Российской Федерации, на основании которых формируется Совет безопасности, создает гарантии неизменяемости этих норм в федеральном законодательстве.

В ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации включено положение о том, что Конституционный Суд России реализует свою власть с помощью конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина.

Данная поправка указала способ осуществления судебной власти Конституционным Судом Российской Федерации, который до этого не указывался.

Важный пункт, касающийся безопасности на законодательном уровне, который можно назвать государственной нормативной безопасностью от внешнего посягательства, был внесен в п. «б» ч. 5.1. ст. 125 Конституции Российской Федерации, который позволяет уже на конституционном уровне не исполнять решений межгосударственных органов в случае противоречия их Основному закону России.

В интервью Российской газете Павел Крашенинников по поводу этой поправки сказал, что «Российская Федерация не может исполнять и применять на своей территории международные договоры, противоречащие Конституции Российской Федерации» [11].

Свою лепту в укрепление безопасности государства, внесла и новая редакция ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации «О единой системе публичной власти», включающая в себя органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Также Павел Крашенинников в интервью Российской газете сказал, что «после принятия поправок необходимо будет принять не менее 100 нормативных актов» [11].

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. Среди конституционных поправок, повышающих безопасность государства, прямо или косвенно вопросам безопасности посвящены 20 поправок.

Эти поправки можно разделить на два блока:

1) блок поправок, посвященных указанным вопросам безопасности напрямую: ч. 3 ст. 132, п. «ж» ст. 83, п. «м» ст. 71, ст. 79.1 Конституции Российской Федерации: создание единой системы публичной власти (местной и государственной); формирование Президентом Российской Федерации Совета Безопасности; включение в вопросы ведения Российской Федерации функций по обеспечению информационной безопасности; мероприятия по поддержанию мира и безопасности и пресечению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации.

2) блок поправок, посвященных вопросам безопасности, указанным косвенно: п. 4. ст. 67.1, ч. 2.1. ст. 67, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ст. 81, ч. 1 ст. 97, ст. 129, ч.ч. 3, 4 ст.ст. 110, 119, ч. 2 ст. 67.1, ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 125, п. «е.5» ст. 83 Конституции Российской Федерации: о детях как о важнейшей заботе государства; о защите суверенитета России и территориальной неприкосновенности; об осуществлении Конституционным Судом России конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, на всей территории Российской Федерации о законодательных ограничениях при занятии некоторых федеральных государственных должностей; об исторически сложившейся преемственности и единстве в развитии Российского государства; о возложении на Президента Российской Федерации полномочий по поддержанию гражданского мира и согласия в стране; об осуществлении Конституционным судом России конституционного судопроизводства в целях защиты основ

конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации; придание Государственному совету Российской Федерации статуса органа, предусмотренного Конституцией Российской Федерации.

2. Внести в ст. 2 ФЗ № 390-ФЗ дополнения, затрагивающие, в том числе, принцип соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, так как баланс между указанными субъектами часто не совпадает.

Список источников

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд., перераб. М.: Мир и Образование, 2020. 74 с.
2. Асадов Б.Р. Программа ООН по окружающей среде: некоторые аспекты деятельности в области обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 1 (50). С. 41.
3. Грешных А.А., Уткин Н.И., Шеншин В.М. О некоторых тенденциях развития российского права, направленных на защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 8–11.
4. Грешных А.А., Уткин Н.И., Шеншин В.М. Механизм правового регулирования региональной общественной безопасности на Северо-Западе России как фактор обеспечения национальной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 14–19.
5. Юридический словарь: 8250 терминов / А.Н. Азрилиян [и др.]; под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Ин-т новой экономики, 2007. 25 с.
6. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина их ограничение и защита: учеб. пособие. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2018. 21 с.
8. Послание Президента Федеральному Собранию: Послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. от 15 янв. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Григонис В.П., Тулаев А.Н. Конституционное право России: курс лекций в конспективном изложении. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2018. 188 с.
10. Шеншин В.М. Нарушение территориальной целостности Российской Федерации как преступление, посягающее на основы конституционного строя и безопасность государства // Уголовное законодательство: вчера, сегодня, завтра: материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петерб. ун-т МВД России, 2021. С. 261–265.
11. Павел Крашенинников: какие законы сейчас предстоит принять после поправок в Конституцию. URL: <https://alf.ru/news/pavel-krashennnikov-kakie-zakony-seychas-predstoit-prinyat-posle-popravok-v-konstitutsiyu/> (дата обращения: 15.06.2022).

References

1. Ozhegov S.I. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka. 28-e izd., pererab. M.: Mir i Obrazovanie, 2020. 74 s.
2. Asadov B.R. Programma OON po okruzhayushchej srede: nekotorye aspekty deyatel'nosti v oblasti obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2021. № 1 (50). S. 41.
3. Greshnyh A.A., Utkin N.I., Shenshin V.M. O nekotoryh tendenciayah razvitiya rossijskogo prava, napravlennyh na zashchitu suvereniteta i territorial'noj celostnosti Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 5. S. 8–11.
4. Greshnyh A.A., Utkin N.I., Shenshin V.M. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya regional'noj obshchestvennoj bezopasnosti na Severo-Zapade Rossii kak faktor obespecheniya nacional'noj bezopasnosti // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2021. № 2. S. 14–19.

5. Yuridicheskij slovar': 8250 terminov / A.N. Azriliyana [i dr.]; pod red. A.N. Azriliyana. M.: In-t novoj ekonomiki, 2007. 25 s.
6. O bezopasnosti: Feder. zakon ot 28 dek. 2010 g. № 390-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Vinokurov V.A., Nemchenko S.B. Prava i svobody cheloveka i grazhdanina ih ogranichenie i zashchita: ucheb. posobie. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2018. 21 s.
8. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu: Poslanie Prezidenta Ros. Federacii Feder. Sobr. ot 15 yanv. 2020 g. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. Grigonis V.P., Tulaev A.N. Konstitucionnoe pravo Rossii: kurs lekcij v konspektivnom izlozhenii. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2018. 188 s.
10. Shenshin V.M. Narushenie territorial'noj celostnosti Rossijskoj Federacii kak prestuplenie, posyagayushchee na osnovy konstitucionnogo stroya i bezopasnost' gosudarstva // Ugolovnoe zakonodatel'stvo: vchera, segodnya, zavtra: materialy ezhegod. vseros. nauch.-prakt. konf. SPb.: S.-Peterb. un-t MVD Rossii, 2021. S. 261–265.
11. Pavel Krashenninnikov: kakie zakony sejchas predstoit prinyat' posle popravok v Konstituciyu. URL: <https://alrf.ru/news/pavel-krashenninnikov-kakie-zakony-seychas-predstoit-prinyat-posle-popravok-v-konstitutsiyu/> (data obrashcheniya: 15.06.2022).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 08.08.2022

Принята к публикации: 12.08.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 08.08.2022

Accepted for publication: 12.08.2022

Информация об авторах:

Валериус Пранович Григонис, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: grigonis.v@igps.ru

Нинель Юрьевна Немова, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, e-mail: nelininell2019@gmail.com

Information about the authors:

Vleriyus P. Grigonis, associate professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of legal sciences, associate professor, e-mail: grigonis.v@igps.ru

Ninel Yu. Nemova, associate professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of legal sciences, e-mail: nelininell2019@gmail.com

УДК 614.841.3

ОБУЧЕНИЕ НЕРАБОТАЮЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ МЕРАМ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ ПРОФИЛАКТИКИ ПОЖАРОВ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

✉ Дмитрий Александрович Закаткин;

Анна Владимировна Авдеева.

Главное управление МЧС России по Пензенской области, г. Пенза, Россия

✉ zakdim@mail.ru

Аннотация. На основании статистических данных рассматривается вопрос о необходимости обучения мерам пожарной безопасности неработающего населения страны: домохозяек, пенсионеров, инвалидов и безработных с целью снижения количества пожаров и гибели на них людей. Авторами сделан вывод о несовершенстве нормативно правовой базы по вопросам обучения мерам пожарной безопасности указанных категорий. Выдвигаются тезисы, что обучение неработающего населения является одним из важнейших элементов профилактики пожаров, а непрерывное и системное обучение неработающего населения мерам пожарной безопасности – обязательное условие функционирования системы обеспечения пожарной безопасности государства. По итогам исследования предложены изменения в нормативные акты в области пожарной безопасности.

Ключевые слова: неработающее население, обучение мерам пожарной безопасности, профилактические мероприятия, первичные меры пожарной безопасности

Для цитирования: Закаткин Д.А., Авдеева А.В. Обучение неработающего населения мерам пожарной безопасности как важнейший элемент профилактики пожаров и их последствий // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 45–54.

TRAINING OF THE UNWORKING POPULATION IN FIRE SAFETY MEASURES AS THE MOST IMPORTANT ELEMENT OF FIRE PREVENTION AND THEIR CONSEQUENCES

✉ Dmitriy A. Zakatkin;

Anna V. Avdeeva.

Main directorate of EMERCOM of Russia for the Penza region, Penza, Russia

✉ zakdim@mail.ru

Abstract. On the basis of statistical data, the question was raised of the need to train fire safety measures for a specific category of the non-working population of the country (housewives, pensioners, the disabled, the unemployed) in order to reduce the number of fires and deaths in them. In the course of the disclosure of the topic, the imperfection of the regulatory framework in terms of teaching fire safety measures to the above population was revealed. Based on the results of the study, a solution to this problem was proposed by amending the regulations in the field of fire safety.

Keywords: non-working population, fire safety training, preventive measures, primary fire safety measures

For citation: Zakatkin D.A., Avdeeva A.V. Training of the unworking population in fire safety measures as the most important element of fire prevention and their consequences // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 45–54.

Обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь от пожаров являются важными факторами устойчивого социально-экономического развития России. Пожары и последствия от них остаются одной из важных проблем в стране. По официальной статистике в 2021 г. зарегистрировано 390 764 пожара, на которых погибли 8 471 и получили травмы 8 397 чел.

Количество пожаров, число погибших и травмированных при них людей стабильно уменьшается вследствие постоянно проводимой работы в сфере развития и совершенствования государственной системы обеспечения пожарной безопасности, но, несмотря на это, проблем, требующих пристального внимания, остается не мало. В борьбе с пожарами важнейшим направлением является проведение профилактических мероприятий, включающих, в том числе, обучение населения мерам пожарной безопасности. Основная цель обучения мерам пожарной безопасности как образовательной отрасли – стать эффективным средством формирования культуры пожаробезопасного поведения граждан.

Вопросы обучения населения мерам пожарной безопасности рассматривались и ранее. Так, в научной статье С.Г. Андросенко «Современные проблемы правового регулирования отношений в области обучения мерам пожарной безопасности работников организаций» был проведен анализ нормативно-правовых актов в области пожарной безопасности, исходя из которого выявлено расхождение формально действующих нормативно-правовых актов, регулирующих одно и то же общественное отношение, что приводит к возникновению коллизии правовых актов, создающей трудности реализации обучения категории работающего населения [1].

В научной статье «Организация обучения населения мерам пожарной безопасности» А.С. Борисов выделяет причины, тормозящие развитие обучения населения основам пожарной безопасности, и дает рекомендации, которые могли бы способствовать улучшению качества обучения населения мерам пожарной безопасности [2].

Необходимость обучения населения правилам пожарной безопасности обусловлена тем, что большинство пожаров происходит в жилых домах. При этом пожары в жилом фонде чаще, чем другие сопровождаются гибелью и травмированием людей.

Практика показывает, что пожары в жилье происходят, главным образом, из-за незнания и несоблюдения населением правил пожарной безопасности в быту. Именно поэтому основными причинами пожаров в жилом секторе на протяжении продолжительного времени являются: неосторожное обращение с огнем; небрежное пользование нагревательными приборами и предметами бытовой химии; нарушение правил эксплуатации электропроводки и газовых приборов; детская шалость с огнем. Принимая во внимание, что в стране больше половины пожаров происходит в результате действия или бездействия человека, важным эффективным способом их предотвращения остается профилактика пожаров.

Профилактике пожаров в городах и селениях и разъяснению населению правил обращения с огнем уделял внимание еще Устав Пожарный Российской империи 1857 г. В частности гл. 2 содержала требования содержателям постоянных дворов «предварять останавливающихся у них приезжих в город, чтобы они обходились с огнем сколь можно осторожнее» (п.п. 20 п. 40), а хозяевам (собственникам) чаще делать обходы в своих домах «и внушать всем поступать с огнем осторожнее, под опасением строгой ответственности...» (п. 41) [3].

Исследователями отмечается, что в первой половине XIX в. в Российской империи действовало 70 нормативных актов в сфере профилактики и предупреждения борьбы с пожарами [4].

В наше время Указом Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» определено, что в целях обеспечения пожарной безопасности проводится обучение населения мерам пожарной безопасности. Мероприятиями по обеспечению качественного повышения уровня защищенности населения и объектов защиты от пожаров определены:

- дальнейшее развитие и внедрение организационных, технических, социально-экономических и других мер, направленных на профилактику пожаров;
- систематизация форм и методов проведения профилактических мероприятий;
- выработка комплекса мер по работе с гражданами, входящими в группы риска;

– выработка и осуществление комплекса мер по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов, формирование системы их жизнеобеспечения на основе анализа пожарного риска;

– обучение населения мерам пожарной безопасности и действиям при пожаре [5].

Законодательно понятие «обучение» определено в ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Обучение – целенаправленный процесс овладения обучающимися знаниями, умениями, навыками и компетенцией, развитие способностей, приобретение опыта деятельности, применение знаний в повседневной жизни и формирование у обучающихся мотивации получения образования на протяжении всей жизни [6].

Анализ данного определения указывает на его аналогию с определением, указанным в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ № 69-ФЗ).

Из приведенного в ст. 1 ФЗ № 69-ФЗ определения следует, что обучение мерам пожарной безопасности – организованный процесс по формированию знаний, умений, навыков граждан в области обеспечения пожарной безопасности в системе общего, профессионального и дополнительного образования, в процессе трудовой и служебной деятельности, а также в повседневной жизни [7].

Процедура обучения мерам пожарной безопасности в рассматриваемом определении представляется как организованный, целенаправленный процесс, предполагающий вовлечение в него всех слоев населения. Результаты процесса отражаются в формировании знаний, умений, навыков граждан в области обеспечения пожарной безопасности. Также определены уровни образования, на которых предполагается вести обучение мерам пожарной безопасности, – в системе общего, профессионального и дополнительного образования. Границы обучения установлены в периоды жизненных этапов человека – в процессе трудовой и служебной деятельности, а также в повседневной жизни.

В ст. 25 «Противопожарная пропаганда и обучение мерам пожарной безопасности» ФЗ № 69-ФЗ в ч.ч. 2–4 статьи определено обучение мерам пожарной безопасности трудового населения, в ч. 5 – обучающихся в образовательных организациях [7].

С 1 марта 2022 г. взамен Приказа МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645 «Об утверждении Норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организации» МЧС России установило новый порядок обучения мерам пожарной безопасности (на период до 2028 г.). Изменение правил связано с вступлением в силу приказа МЧС России от 18 ноября 2021 г. № 806 «Об определении Порядка, видов, сроков обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требований к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности» (приказ МЧС России № 806). Приказ определяет порядок, виды, сроки обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требования к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности. В частности, с 1 марта 2022 г. работников организаций с обязанностями по пожарной безопасности надо обучать по дополнительным профессиональным программам. В Приложении № 3 к приказу МЧС России № 806 определено, что это может быть переподготовка или повышение квалификации [8].

Пять типовых дополнительных профессиональных программ повышения квалификации для конкретных категорий лиц утверждены Приказом МЧС России от 5 сентября 2021 г. № 596 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области пожарной безопасности» [9].

Приказом МЧС России № 806 определены категории лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности. К ним относятся лица, являющиеся ответственными за обеспечение пожарной безопасности, то есть непосредственно руководители либо назначенные ими лица.

Категории лиц, для которых не предусмотрено обучение, ответственных за обеспечение пожарной безопасности по программам дополнительного профессионального образования проходят обучение мерам пожарной безопасности в организациях по программам противопожарного инструктажа.

Виды противопожарных инструктажей и сроки их проведения также указаны в Приказе МЧС России № 806 (подразделяются на вводный, первичный на рабочем месте, повторный, внеплановый, целевой). Этим приказом закреплены основания проведения указанных инструктажей и категории лиц, с которыми они должны проводиться. Руководитель организации самостоятельно определяет порядок и сроки обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организации, мерам пожарной безопасности с учетом требований нормативных правовых актов [8].

Как отмечено выше, в ч. 5 ст. 25 ФЗ № 69-ФЗ, в образовательных организациях проводится обязательное обучение учащихся мерам пожарной безопасности. Обучение предусматривает проведение занятий с учащимися, лекций, бесед, просмотр учебных фильмов на противопожарные темы, проведение противопожарного инструктажа, участие в учениях и тренировках, создание добровольных дружин юных пожарных из учащихся [7].

Заметим, что в указанной статье не отражен вопрос обучения мерам пожарной безопасности иных категорий населения в повседневной жизни, в частности неработающего населения. Не определено где, по каким программам и каким образом они обучаются мерам пожарной безопасности.

Считаем это существенным упущением законодателя, поскольку неработающее население – это огромная категория населения страны.

Заметим, что на сегодняшний день в законодательстве отсутствует четкое понятие «неработающее население», регулируется только безработное трудоспособное население и нетрудоспособные граждане.

К неработающему трудоспособному населению можно отнести часть взрослого населения, которая является экономически неактивной и не работает по найму: домохозяйки, пенсионеры, инвалиды, безработные, студенты, лица свободных профессий, служители религиозных культов, заключенные и т.д.

Нетрудоспособные граждане – инвалиды, в том числе инвалиды с детства, дети-инвалиды, дети в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающиеся по очной форме по основным образовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в иностранных организациях, расположенных за пределами территории Российской Федерации, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие одного или обоих родителей, и дети умершей одинокой матери, дети, оба родителя которых неизвестны, граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 50 и 55 лет, граждане, достигшие возраста 65 и 70 лет [10].

Для анализа выделяем следующие интересующие группы неработающего населения: домохозяйки, пенсионеры, инвалиды, безработные. Исходя из статистических данных, полученных из Федеральной службы государственной статистики, численность населения Российской Федерации на 1 января 2020 г. составляет 146 749 чел., из них 71 943 чел. занятого трудоспособного населения и 40 672 чел. рассматриваемых групп неработающего населения, в том числе 31 056 чел. пенсионеров (женщин старше 55 лет – 20 849 чел., мужчин старше 60 лет – 10 207 чел.), 3 456 чел. инвалидов трудоспособного возраста (женщины в возрасте от 18 до 55 лет – 1 299 чел., мужчин в возрасте от 18 до 60 лет – 2 157 чел.), 3 465 чел. безработных и 2 987 чел. домохозяек [11].

В процентном соотношении число неработающего населения составляет 56,5 % от числа занятого трудоспособного населения. Достаточно высокий показатель, а учитывая безработность в стране как латентную, эта цифра будет гораздо выше (по информации только 28 % регистрируются в центрах занятости, а 72 % поиск работы осуществляют самостоятельно).

Рассмотрим гибель людей на пожарах по социальному положению от общего количества погибших в России и виновных в возникновении пожаров, на пожарах, произошедших в жилом фонде, из числа неработающего населения, применив официальную статистику ФГБУ ВНИИПО МЧС России за период с 2016 по 2020 г. (рис. 1).

В 2016 г. при пожарах погибло 8 749 чел., в 2017 г. – 7 816, в 2018 г. – 7 909, в 2019 г. – 8 559, в 2020 г. – 8 310 чел. соответственно. Из групп неработающего населения в 2016 г. при пожарах погиб 5 651 чел. (2 973 пенсионера, 2 019 безработных, 575 инвалидов, 84 домохозяйки), в 2017 г. – 5 141 чел. (2 756 пенсионеров, 1 829 безработных, 482 инвалида, 74 домохозяйки), в 2018 г. – 5 125 чел. (2 863 пенсионеров, 1 696 безработных, 493 инвалида, 73 домохозяйки), в 2019 г. – 5 553 чел. (3 071 пенсионер, 1 907 безработных, 502 инвалида, 73 домохозяйки), в 2020 г. – 5 410 чел. (3 059 пенсионеров, 1 756 безработных, 496 инвалида, 99 домохозяек) [10].

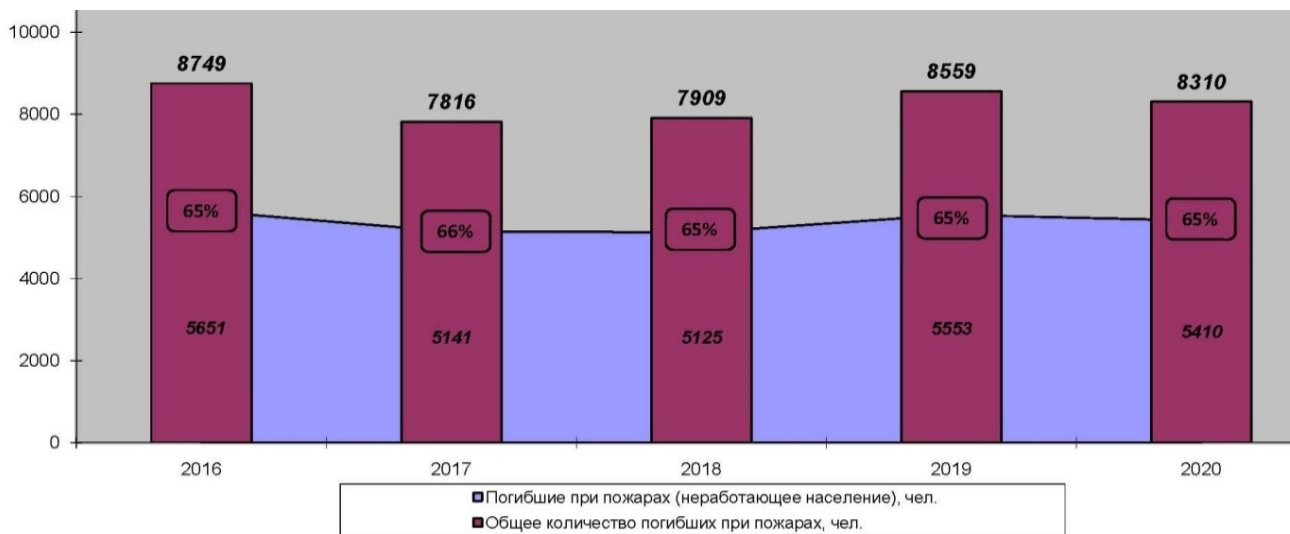


Рис. 1. Процентное соотношение гибели людей неработающего населения (домохозяйки, пенсионеры, инвалиды, безработные) к общему количеству погибших на пожарах

В 2016 г. в жилом фонде произошло 96 813 пожаров, в 2017 г. – 93 001, в 2018 г. – 93 383, в 2019 г. – 115 370, в 2020 г. – 114 315 пожаров соответственно.

Виновными в возникновении пожаров из групп неработающего населения в 2016 г. явились 26 688 чел. (13 473 пенсионера, 8 651 лица, без определенного рода занятий, 1 250 инвалидов, 2 902 домохозяйки, 412 лиц, без определенного места жительства), в 2017 г. – 24 816 чел. (13 020 пенсионеров, 7 809 лиц, без определенного рода занятий, 1 080 инвалидов, 2 561 домохозяйка, 346 лиц, без определенного места жительства), в 2018 г. – 24 314 чел. (13 106 пенсионеров, 7 465 лиц, без определенного рода занятий, 1 045 инвалидов, 2 350 домохозяек, 348 лиц, без определенного места жительства), в 2019 г. – 29 007 чел. (15 574 пенсионера, 8 879 лица, без определенного рода занятий, 1 106 инвалидов, 3 070 домохозяек, 378 лиц, без определенного места жительства), в 2020 г. – 28 868 чел. (15 327 пенсионеров, 9 070 лиц, без определенного рода занятий, 1 105 инвалидов, 2 996 домохозяек, 370 лиц, без определенного места жительства) [12] (рис. 2).

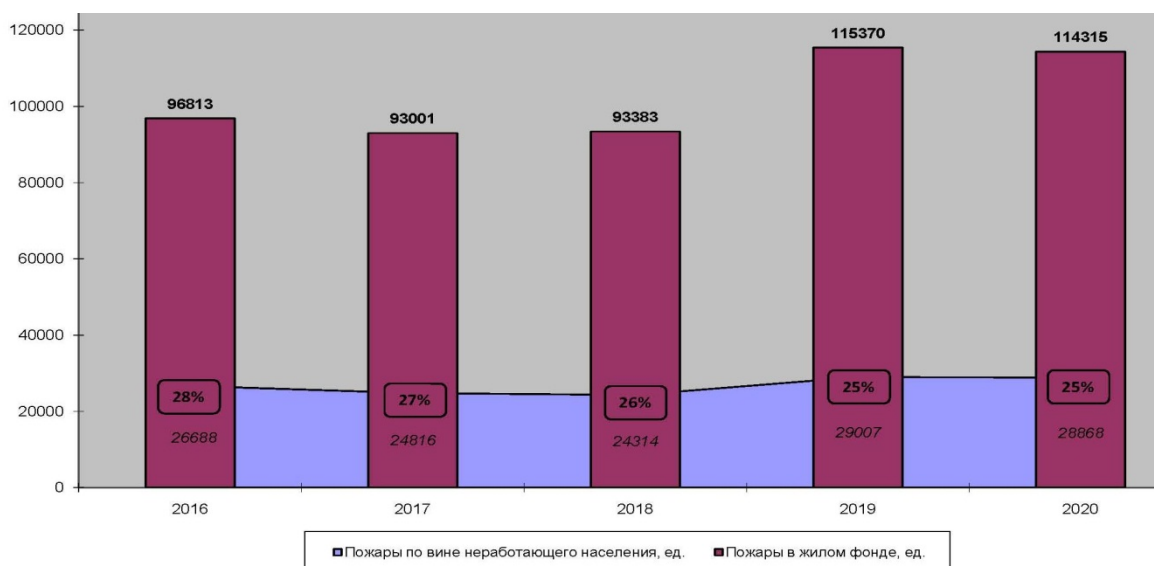


Рис. 2. Виновные в возникновении пожаров, произошедших в жилом фонде, из числа неработающего населения

Исходя из статистических данных, процентное соотношение погибших в группах неработающего населения от общего количества погибших на пожарах составляет более 65 %. И возглавляют трагическую статистику пенсионеры. Именно данная категория является приоритетной в вопросах обучения. Помимо этого, лица из вышеуказанных групп являются и виновниками в возникновении пожаров в жилом фонде (более чем в 25 % случаев).

Приведенные статистические данные свидетельствуют, что решение проблемы пожарной безопасности во многом зависит от повышения уровня противопожарных знаний у групп неработающего населения и обеспечения надлежащего пожаробезопасного поведения граждан. Повышение личных мер, принимаемых гражданами для охраны имущества от пожаров, имеет важный социально-экономический эффект в виде добровольного и всестороннего соблюдения требований пожарной безопасности. Достижение этой цели возможно лишь при условии обеспечения высокого уровня обучения населения страны мерам пожарной безопасности.

Обучение населения мерам пожарной безопасности – одна из основных функций системы обеспечения пожарной безопасности. В соответствии со ст. 3 ФЗ № 69-ФЗ система обеспечения пожарной безопасности – совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на профилактику пожаров, их тушение и проведение аварийно-спасательных работ.

Основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Организация обучения неработающего населения – одна из самых сложных задач, так как неработающее население относится к наиболее трудным в плане обучения группам населения. Проведение работы в период пандемии значительно усложнилось, население не охотно общается с обучающими, не открывает двери жилья, ссылаясь на санитарно-эпидемиологические ограничения и неприкосновенность жилища. Доступными остаются способы передачи информации без прямого контакта с обучаемыми.

Реализация государственных (муниципальных) программ в области пожарной безопасности и развитие системы противопожарной пропаганды, организация обучения населения мерам пожарной безопасности являются основными функциями органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации государственной политики в области пожарной безопасности [5].

Полномочия по организации обучения населения мерам пожарной безопасности, согласно ст. 18 ФЗ № 69-ФЗ, возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований [7] (городского поселения – ч. 9 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131-ФЗ); сельского поселения – п. 3 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ [13].

Данные полномочия поселений осуществляются в рамках мероприятий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности, в соответствии со ст. 63 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», в границах населенных пунктов поселений [14]. Территориальные органы МЧС России выступают в качестве инициаторов организации данной работы во всех муниципальных образованиях субъекта и оказывают всестороннюю методическую помощь.

Обучение проводят, как правило, специалисты администраций поселений, должностные лица, входящие в состав межведомственных профилактических групп (сотрудники администраций муниципальных образований, государственного пожарного надзора (ГПН), полиции, специалисты социальных служб, газовых, энергетических организаций). При этом вышеуказанным лицам, за исключением сотрудников ГПН, в свою очередь, в обязательном порядке необходимо пройти обучение мерам пожарной безопасности в учебно-консультационных пунктах субъектов Российской Федерации или в органах ГПН. Обучение населения мерам пожарной безопасности как вопрос реализации первичных мер пожарной безопасности осуществляется в соответствии с правовым актом главы администрации муниципального образования.

Обучение мерам пожарной безопасности проводится в сельских (поселковых) администрациях, на учебно-консультационных пунктах, в службах социального обеспечения и занятости, непосредственно по месту жительства адресно с каждым индивидуально или с группами людей (на сходах, собраниях, в учебных классах) путем проведения инструктажа и пропаганды. Противопожарный инструктаж и пропаганда являются мощными факторами, позволяющими людям не только приобрести, поддерживать, но и постоянно обновлять необходимые знания и умения в области пожарной безопасности.

Обучение предусматривает:

1. Информирование о мерах пожарной безопасности групповым и индивидуальным методами.

2. Проведение адресного инструктажа (для граждан, проживающих в индивидуальных (частных), многоквартирных жилых домах и ином жилом фонде) не реже одного раза в год с регистрацией в журнале инструктажа с подписью инструктируемого и инструктирующего и даты инструктажа.

3. Проведение противопожарной пропаганды: лекций, бесед на противопожарную тематику, размещение информации в средствах массовой информации, в том числе на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований, социальных сетях, размещение брошюр, памяток, инструкций о мерах пожарной безопасности в быту на информационных стендах, информации на баннерах, мультимедийных экранах.

4. Проведение учений, тренировок по месту проживания населения.

5. Самостоятельное изучение специальной литературы, пособий, памяток, листовок и буклетов, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по вопросам пожарной безопасности.

Периодичность проведения ежегодного инструктажа подтверждается постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, в котором также установлен временной показатель – один раз в год следует проводить инструктаж о правилах пожарной безопасности с арендаторами и собственниками жилых помещений [15].

Особое внимание при обучении необходимо уделять лицам, входящим в группы риска, склонным к злоупотреблению спиртными напитками, одиноким, престарелым. В обязательном порядке к проведению работы с указанной категорией граждан необходимо привлекать участковых уполномоченных полиции.

Безусловно, определив порядок обучения указанных групп неработающего населения, можно значительно повысить уровень пожаробезопасной грамотности населения, предотвратив тем самым возникновение пожаров и гибель людей на них.

Конечно, не все вопросы пожарной безопасности можно решить посредством обучения населения в этой области, но на бытовом уровне люди зачастую становятся заложниками собственной беспечности и халатности. Только от правильности действий граждан будет зависеть безопасность людей, проживающих в жилом фонде, и сохранность их материальных ценностей.

В качестве реализации выявленной проблемы предлагаются следующие решения:

1. В ст. 25 ФЗ № 69-ФЗ определить порядок обучения мерам пожарной безопасности категорий неработающего населения. Структурировать систему обучения рассматриваемых групп, установить периодичность обучения не реже одного раза в год с регистрацией в журнале инструктажа.

2. Разработать специальные программы обучения мерам пожарной безопасности для различных групп неработающего населения (в зависимости от возрастных групп, степени восприимчивости информации. Например, для домохозяек рассмотреть вопросы эксплуатации электрических и газовых приборов; для пенсионеров актуальны темы применения электроприборов и печного оборудования, сжигания сухой травы и мусора, складирования сгораемых материалов в противопожарных разрывах; для инвалидов и безработных – применение открытого огня, использование обогревательных приборов).

3. Разработать программы обучения мерам пожарной безопасности для специалистов администраций поселений и должностных лиц, осуществляющих профилактическую работу в жилом фонде и обучающих неработающее население.

4. Предусмотреть развитие учебно-материальной базы по обучению неработающего населения мерам пожарной безопасности посредством реализации государственных и муниципальных программ в области пожарной безопасности путем:

- оборудования и оснащения объектов (учебно-методических центров, курсов, консультационных пунктов, учебных кабинетов, классов, уголков, выставок) и мест информирования населения (стендов, информационных щитов, баннеров);

- оснащения техническими, информационно-коммуникационными средствами обучения (средствами наглядности, визуализации и демонстрации, аудио- и видеопособия, презентации, в том числе для контроля усвоения доведенного материала) с информационным обеспечением и программами обучения;

- использования нормативно-правовой базы, специальной учебной литературы;

- применения наглядных пособий с актуализированной информацией (пропагандистских и дидактических материалов, буклетов, брошюр, баннеров, тестирующей литературы и сценариев проведения практических мероприятий).

Непрерывное и системное обучение всех категорий населения, включая неработающее, мерам пожарной безопасности – обязательное условие функционирования системы обеспечения пожарной безопасности государства, и было бы логично, чтобы обеспечение пожарной безопасности государства предусматривало обязательное наличие системы обучения неработающего населения мерам пожарной безопасности. Обучение населения мерам пожарной безопасности – не кратковременная кампания. Эта работа рассчитана на несколько лет, поэтому проводить ее следует планомерно, целеустремленно, не надеясь на мгновенный результат. Цель обучения населения – научить людей правилам пожарной безопасности в быту и, в конечном счете, предупредить возможность возникновения пожаров и последствий от них.

Как видно, обучение неработающего населения – это важнейший элемент профилактики пожаров, и от эффективности этой работы будет зависеть результат не только снижения количества пожаров, но и гибели людей на них.

Список источников

1. Андриенко С.Г. Современные проблемы правового регулирования отношений в области обучения мерам пожарной безопасности работников организаций // Технологии техносферной безопасности. 2021. С. 96–104.
2. Борисов А.С. Организация обучения населения мерам пожарной безопасности // Техносферная безопасность. 2018. С. 40–44.
3. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков [и др.]. 2-е изд., доп., испр. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2015. 264 с.
4. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Обзор законодательства российской империи XVIII – 1-й пол. XIX в. в сфере борьбы со стихийными бедствиями // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 3 (94). С. 18–27.
5. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 1 янв. 2018 г. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об определении Порядка, видов, сроков обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требований к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности: приказ МЧС России от 18 нояб. 2021 г. № 806. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области пожарной безопасности: приказ МЧС России от 5 сент. 2021 г. № 596. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Женщины и мужчины России. 2020: стат. сборник / О.Л. Глотко [и др.]. М.: Росстат, 2020. 239 с.
12. Статистика и анализ. Статистика пожаров за 2021 год // Пожары и пожарная безопасность в 2021 году: стат. сборник / под общ. ред. Д.М. Гордиенко. М.: ВНИИПО, 2021. 214 с.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Пост. Гос. комитета Рос. Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сент. 2003 г. № 170. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Andrienko S.G. Sovremennye problemy pravovogo regulirovaniya otnoshenij v oblasti obucheniya meram pozharnoj bezopasnosti rabotnikov organizacij // Tekhnologii tekhnosfernoj bezopasnosti. 2021. S. 96–104.
2. Borisov A.S. Organizaciya obucheniya naseleniya meram pozharnoj bezopasnosti // Tekhnosfernaya bezopasnost'. 2018. S. 40–44.
3. Pozharnyj ustav Rossijskoj imperii: hrestomatiya / pod obshch. red. V.S. Artamonova; sost. E.N. Chizhikov [i dr.]. 2-e izd., dop., ispr. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2015. 264 s.

4. Mal'ko A.V., Nemchenko S.B., Smirnova A.A. Obzor zakonodatel'stva rossijskoj imperii XVIII – 1-j pol. XIX v. v sfere bor'by so stihijnymi bedstviyami // Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta. 2017. № 3 (94). S. 18–27.
5. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti pozharnoj bezopasnosti na period do 2030 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 1 yanv. 2018 g. № 2. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
6. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 29 dek. 2012 g. № 273-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. O pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 69-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
8. Ob opredelenii Poryadka, vidov, srokov obucheniya lic, osushchestvlyayushchih trudovuyu ili sluzhebnyuyu deyatel'nost' v organizacijah, po programmam protivopozharnogo instruktazha, trebovanij k soderzhaniyu ukazannyh programm i kategorij lic, prohodnyashchih obuchenie po dopolnitel'nym professional'nym programmam v oblasti pozharnoj bezopasnosti: prikaz MCHS Rossii ot 18 noyab. 2021 g. № 806. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. Ob utverzhdenii tipovyh dopolnitel'nyh professional'nyh programm v oblasti pozharnoj bezopasnosti: prikaz MCHS Rossii ot 5 sent. 2021 g. № 596. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
10. O gosudarstvennom pensionnom obespechenii v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 15 dek. 2001 g. № 166-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
11. Zhenshchiny i muzhchiny Rossii. 2020: stat. sbornik / O.L. Glotko [i dr.]. M.: Rosstat, 2020. 239 s.
12. Statistika i analiz. Statistika pozharov za 2021 god // Pozhary i pozharnaya bezopasnost' v 2021 godu: Statisticheskij sbornik / pod obshch. red. D.M. Gordienko. M.: VNIPO, 2021. 214 s.
13. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
14. Tekhnicheskij reglament o trebovaniyah pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon ot 22 iyulya 2008 g. № 123-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
15. Post. Gos. komiteta Ros. Federacii po stroitel'stvu i zhilishchno-kommunal'nomu kompleksu ot 27 sent. 2003 g. № 170. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 29.04.2022

Принята к публикации: 14.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 29.04.2022

Accepted for publication: 14.09.2022

Информация об авторах:

Дмитрий Александрович Закаткин, заместитель начальника Главного управления – начальник управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Пензенской области (440000, г. Пенза, ул. Большая Радищевская, д. 12), e-mail: zakdim@mail.ru

Анна Владимировна Авдеева, старший инспектор отдела нормативно-технического управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Пензенской области (440000, г. Пенза, ул. Большая Радищевская, д. 12), e-mail: anna@mail.ru

Information about the authors:

Dmitry A. Zakatkin, deputy head of the main directorate – head of the department for supervisory activities and preventive work of the Main directorate of EMERCOM of Russia for the Penza region (440000, Penza, Bolshaya Radishchevskaya st., 12), e-mail: zakdim@mail.ru

Anna V. Avdeeva, senior inspector of the department of regulatory and technical department of supervisory and preventive activities work of the Main Directorate of EMERCOM of Russia for the Penza region (440000, Penza, Bolshaya Radishchevskaya st., 12), e-mail: anna@mail.ru

УДК 341, 342.4, 342.8

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

✉ Иван Ильич Мушкет;

Бахтовар Амирали Сафарзода.

Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, Санкт-Петербург, Россия

✉ mii@iacis.ru

Аннотация. Рассматривается применение стандартов демократических выборов, закрепленных в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ при организации и проведении выборов в Республике Таджикистан. Авторы уделяют внимание Конституции Республики Таджикистан, Конституционному закону Республики Таджикистан от 21 июля 1994 г. «О выборах Президента Республики Таджикистан», Конституционному закону Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г. № 856 «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», Закону Республики Таджикистан от 19 июля 2019 г. № 1642 «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан» и другим нормативно-правовым актам. Национальное регулирование в области подготовки и проведения выборов рассмотрено в контексте Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами.

Ключевые слова: СНГ, Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, Республика Таджикистан, выборы

Для цитирования: Мушкет И.И., Сафарзода Б.А. Международные стандарты демократических выборов в организации и проведении избирательного процесса в Республике Таджикистан // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 55–62.

INTERNATIONAL STANDARDS FOR DEMOCRATIC ELECTIONS IN THE ORGANIZATION AND ADMINISTRATION OF ELECTORAL PROCESS IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

Ivan I. Musket;

Bakhtovar A. Safarzoda.

Interparliamentary Assembly of the CIS Member States, Saint-Petersburg, Russia

✉ mii@iacis.ru

Abstract. The article deals with the application of the standards for democratic elections enshrined in the Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member nations of the commonwealth of independent states in the organization and administration of elections in the Republic of Tajikistan. The authors focus on the Constitution of the Republic of Tajikistan, the Constitutional law on the Election of the President, the Constitutional law on Elections to the Majlisi Oli, the law on the Central commission on elections and referenda, and other laws and regulations. National regulation in the field of preparation and conduct of elections is considered in the context of Recommendations on improving the legislation of the CIS Interparliamentary Assembly member States in accordance with international electoral standards.

Keywords: CIS, Interparliamentary Assembly of member Nations of the commonwealth of Independent States, Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member States of the commonwealth of Independent States, Republic of Tajikistan, election

For citation: Mushket I.I., Safarzoda B.A. International standards for democratic elections in the organization and administration of the electoral process in the Republic of Tajikistan // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 55–62.

Введение

Согласно ст. 6 Конституции Республики Таджикистан (Конституция) единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ, который осуществляет свою власть напрямую, а также посредством институтов представительной демократии [1]. Высшим непосредственным выражением власти народа являются всенародный референдум и выборы (ст. 6 Конституции), в связи с чем граждане имеют право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через своих представителей (ст. 27 Конституции).

Правовое регулирование выборов в Республике Таджикистан включает принципы и нормы международного права. В соответствии с Конституцией международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики.

В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам применяются нормы международных правовых актов (ст. 10 Конституции) [1].

Избирательное законодательство конкретизируется в различных нормативно-правовых актах. Например, Конституционный закон Республики Таджикистан от 21 июля 1994 г. «О выборах Президента Республики Таджикистан» [2] (Закон о выборах Президента), Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г. № 856 «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» [3] (Закон о выборах Маджлиси Оли), Закон Республики Таджикистан от 19 июля 2019 г. № 1642 «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан» (Закон о ЦКВР) [4], Закон Республики Таджикистан от 13 ноября 1998 г. № 680 «О политических партиях» [5] и другие подзаконные акты, в первую очередь постановления Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан (ЦКВР).

По своему составу и соотношению отдельных элементов нормативная база правового регулирования выборов в Республике Таджикистан опирается на нормы и положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ [6], Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи (МПА) СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (Рекомендаций МПА СНГ) [7], все избирательные процессы регулируются конституционными законами, имеющими высшую юридическую силу.

Аналитическая часть

Всеобщность избирательного права является его важнейшей характеристикой, гарантируется ст. 65 Конституции [1], ст. 1 Закона о выборах Президента [2] и ст. 4 Закона о выборах Маджлиси Оли [3].

Возрастной ценз 18 лет соответствует Рекомендациям МПА СНГ (п. 1.1) [7]. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Таджикистан от 18 марта 2015 г. № 1196 «О защите прав ребенка» [8] и ст. 4 Закона Республики Таджикистан от 8 августа 2011 г. № 536 «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей» [9], возраст несовершеннолетия определяется до 18 лет. Таким образом, установление 18-летнего возрастного ценза соответствует как национальному законодательству, так и международным правовым стандартам.

Установленное ограничение избирательного права в отношении лиц, признанных по суду недееспособными или признанных виновными в уголовном преступлении и отбывающих наказание в местах лишения свободы, закреплено в ст. 27 Конституции, ст. 2 Закона о выборах Президента и ст. 4 Закона о выборах Маджлиси Оли, также соответствует Рекомендациям МПА СНГ (п. 1.4).

Более полной реализации принципа всеобщего избирательного права способствует предусмотренная Законом о выборах Президента и Законом о выборах Маджлиси Оли возможность образования участков для голосования в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, в воинских частях. Гражданам, проживающим или находящимся в период проведения президентских и парламентских выборов за пределами территории Республики Таджикистан, предоставляется возможность голосования на зарубежных избирательных участках, образуемых в дипломатических представительствах и в консульских учреждениях (ст. 9 Закона о выборах Президента, ст. 16 Закона о выборах Маджлиси Оли).

Участковые избирательные комиссии (УИК) составляют списки избирателей для каждого выборов на базе данных, предоставленных местными органами власти. Совместно с местными комитетами УИК обновляют эти списки путем подомового (подворного) обхода. Включение в список избирателей основано на их регистрации по месту жительства.

В соответствии с Рекомендациями МПА СНГ (п. 1.7.1) списки лиц, имеющих право участвовать в выборах, предоставляются избирателям для ознакомления за 15 дней до выборов, а на участках для голосования, образованных в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, – за два дня до выборов Президента (ст.ст. 20–22 Закона о выборах Президента) и за пять дней до выборов Парламента (ст. 25 Закона о выборах Маджлиси Оли).

В соответствии со статьей 22 Закона о выборах Президента и ст. 25 Закона о выборах Маджлиси Оли, граждане имеют право обжаловать не включение в списки избирателей. Предусмотрена процедура выдачи удостоверения избирателя для лиц, не имеющих возможности проголосовать по месту жительства (ст. 23 Закона о выборах Президента, ст. 26 Закона о выборах Маджлиси Оли).

Равное избирательное право

Принцип равного избирательного права проявляется в различных аспектах. Прежде всего это равенство голосов избирателей. Данный принцип закреплен в ст. 65 Конституции [1]. Статья 3 Закона о выборах Президента уточняет, что каждый избиратель обладает одним голосом. Практическая реализация этого принципа подразумевает право гражданина быть включенным в избирательные списки только на одном участке (ст. 21 Закона о выборах Президента) [2]. Также не допускается голосование за других лиц (ст. 30 Закона о выборах Президента) [2].

Необходимо акцентировать внимание на том, что равное избирательное право подразумевает равенство избирательных округов. Согласно ст. 8 Закона о выборах Президента «избирательные округа по выборам Президента Республики Таджикистан образуются Центральной комиссией по выборам и референдумам». Список округов публикуется не менее чем за 50 дней до выборов.

В соответствии со ст. 22 Закона о выборах Маджлиси Оли в течение 25 дней после назначения выборов образуются избирательные участки [3].

В п. 2.1.3 Рекомендаций МПА СНГ [7] содержатся требования по численности избирателей в округах. Следует отметить, что эти требования относятся в большей степени к проведению парламентских выборов, поскольку в условиях выборов Президента деление страны на округа носит скорее технический, нежели политико-правовой характер.

Прямое избирательное право

Согласно Конституции (ст.ст. 49 и 65) [1], Закону о выборах Президента (ст. 1) [2] и Закону о выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан (ст. 3) [3], президентские и парламентские выборы проводятся на основании всеобщего, равного и прямого избирательного права. Это соответствует п.п. 3.1 и 3.2 Рекомендаций МПА СНГ [7]. Деление страны на избирательные округа на выборах Президента и депутатов Маджлиси намояндагон носит технический характер, как уже говорилось выше, и не влияет на открытость и доступность избирательного процесса.

Тайное голосование

Тайное голосование на выборах в Республике Таджикистан устанавливается Конституцией (ст. 65) [1], Законом о выборах Президента (ст. 1) [2], Законом о выборах Маджлиси Оли (ст. 3) [3] и конкретизируется в положениях ст. 31 Закона о выборах Президента и ст. 42 Закона о выборах Маджлиси Оли, согласно которым избиратель заполняет бюллетень лично, присутствие третьих лиц в кабинке для голосования запрещается. Исключением является ситуация, когда избиратель по объективным причинам не может заполнить бюллетень самостоятельно. В этом случае, согласно ст. 31 Закона о выборах Президента и ст. 42 Закона о выборах Маджлиси Оли, допускается присутствие третьего лица, которое не должно быть членом избирательной комиссии, ответственным лицом, национальным и международным наблюдателем, представителем средств массовой информации.

Следует отметить, что нормы избирательного права Республики Таджикистан в вопросах обеспечения тайного голосования соответствуют Рекомендациям МПА СНГ (п.п. 4.1–4.7) [7].

Периодичность выборов

Периодичность и обязательность выборов закрепляется конституционными положениями, характеризующими выборы в качестве высшего непосредственного выражения власти народа и запрещающими узурпацию власти или присвоение её полномочий.

Согласно ст. 65 Конституции Президент избирается на семь лет непосредственно народом Республики Таджикистан путем всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [1].

Выборы Президента Республики Таджикистан назначаются совместным заседанием Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий Президента Республики Таджикистан.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента выборы проводятся в трехмесячный срок (ст. 6 Закона о выборах Президента) [2].

В соответствии со ст. 27 Закона о выборах Маджлиси Оли выборы Маджлиси намояндагон назначаются главой государства не позднее чем за 75 дней до окончания полномочий парламента предыдущего созыва [3]. Выборы в Маджлиси милли проводятся через 25 дней после выборов депутатов Маджлиси намояндагон.

При досрочном роспуске парламента глава государства не позднее чем за 80 дней со дня роспуска назначает внеочередные выборы, о чем не позднее трех дней сообщается в средствах массовой информации. При этом какие-либо действия или призывы к нарушению, отмене или переносу выборов на другое время, а также к нарушению избирательных процедур, определенных законом, запрещаются.

Открытые и гласные выборы

Принцип открытости и гласности выборов устанавливается ст. 7 Закона о выборах Президента [2] и ст. 8 Закона о выборах Маджлиси Оли [3]. Для обеспечения открытости и гласности республиканские политические партии, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан, Федерация независимых профсоюзов Таджикистана, Союз молодежи Таджикистана, Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, Маджлисы народных депутатов областей, Маджлисы народных депутатов г. Душанбе, а также собрание представителей депутатов Маджлисов народных депутатов городов и районов республиканского подчинения вправе представить для регистрации в соответствующие окружные избирательные комиссии список

национальных наблюдателей в установленном порядке. Национальные наблюдатели в день выборов наблюдают за ходом выборов в помещении для голосования (ст. 4 (1) Закона о выборах Президента).

В соответствии с п. 1 ст. 8 Закона о выборах Маджлиси Оли политические партии, которые выдвигают своих кандидатов в депутаты, и выдвинутые в депутаты путем самовыдвижения кандидаты имеют право в установленном порядке назначать национальных наблюдателей.

Проведение выборов независимыми избирательными органами

Деятельность ЦКВР, окружных и участковых комиссий регулируется Законом о выборах и Законом о ЦКВР [4].

ЦКВР состоит из семи членов, назначаемых Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (п. 1 ст. 6 Закона о ЦКВР) на срок 7 лет по представлению Президента Республики Таджикистан. Членами ЦКВР не могут быть кандидаты на пост Президента и их доверенные лица, депутаты меджлисов и джамоатов, кандидаты в депутаты, члены партий, профессиональные религиозные деятели, граждане, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными, граждане, имеющие судимость (в том числе и погашенную).

Список оснований для прекращения полномочий членов ЦКВР является исчерпывающим, что призвано гарантировать независимость ЦКВР. Окружные избирательные комиссии по выборам Президента Республики Таджикистан образуются ЦКВР по представлению местных исполнительных органов государственной власти городов и районов не позднее чем за 45 дней до выборов в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и не менее четырех членов комиссии (ст. 13 Закона о выборах Президента) [2].

В соответствии со ст. 13 Закона о выборах Маджлиси Оли окружные избирательные комиссии создаются ЦКВР не менее чем за два месяца до выборов членов Маджлиси милли, а комиссии одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Маджлиси намояндагон – не менее чем за два месяца до выборов в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и не менее восьми членов комиссии [3].

Не менее чем за два месяца до выборов ЦКВР создает комиссии одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Маджлиси намояндагон в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и не менее шести членов комиссии (ст. 13 Закона о выборах Маджлиси Оли).

Порядок и условия разрешения избирательных споров

Основная роль в определении порядка решения споров, возникших в ходе президентских выборов, отводится не Закону о выборах Президента и Закону о выборах Маджлиси Оли, а Гражданскому процессуальному кодексу Республики Таджикистан (ГПК) [10]. Отдельные аспекты возникающих в связи с проведением парламентских выборов правоотношений регулируются ГПК, Уголовным кодексом Республики Таджикистан, Кодексом об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

В соответствии со ст. 22 Закона о выборах Президента определяется порядок обжалования гражданами не включения в списки избирателей – в избирательную комиссию или в суд, которые должны рассмотреть заявление не позднее чем в трехдневный срок, а накануне и в день выборов – незамедлительно [2]. Согласно ст. 25 Закона о выборах Маджлиси Оли заявления граждан рассматриваются не позднее чем в двухдневный срок [3].

Также организации, выдвинувшие кандидата на пост Президента, а также политические партии в выдаче списка кандидатов могут обжаловать отказ в регистрации кандидата (-ов) в Верховном Суде Республики Таджикистан, который рассматривает указанную жалобу в шестидневный срок (ст. 25 Закона о выборах Президента, ст. 31 Закона о выборах Маджлиси Оли).

Наконец, решение о признании выборов Президента или Маджлиси намояндагон недействительными принимается ЦКВР и может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Таджикистан в течение 10 дней.

В период кампании по выборам депутатов парламента решения избирательных комиссий могут быть обжалованы органами политических партий, выдвинувшими кандидатов, кандидатами, доверенными лицами и наблюдателями, избирателями в вышестоящую избирательную комиссию или в суд в течение 10 дней после принятия решения.

Решения ЦКВР могут быть обжалованы в Верховный Суд Республики Таджикистан в течение 10 дней после принятия решения. Жалоба должна быть рассмотрена в течение трех дней после её поступления, а если до дня выборов осталось меньше шести дней – незамедлительно (ст.ст. 10, 20, 31, 52 и 54 Закона о выборах Маджлиси Оли).

ГПК устанавливает право избирателей, органов политических партий, которые выдвинули кандидатов, самих кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей, избирательной комиссии и прокурора, считающих, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного служащего нарушаются избирательные права, обратиться с заявлением в суд (п. 1 ст. 259 ГПК) [10]. Также ст. 260–263 ГПК устанавливают порядок и сроки рассмотрения подобных обращений.

Заключение

Таким образом, в национальном законодательстве Республики Таджикистан закреплены международные избирательные стандарты, а также гарантии их реализации.

В целом можно утверждать, что избирательное законодательство Республики Таджикистан соответствует международным принципам и рекомендациям относительно гарантий всеобщего избирательного права.

Список источников

1. Конституция Республики Таджикистан. Принята на всеобщем референдуме 6 нояб. 1994 г. (внесены изм. и доп. в результате референдумов 26 сент. 1999 г., 22 июня 2003 г., 22 мая 2016 г.) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213 (дата обращения: 05.09.2022).
2. О выборах Президента Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 21 июля 1994 г. (в ред. законов Республики Таджикистан от 3 сент. 1999 г., 28 дек. 2005 г. № 140, конституционных законов Республики Таджикистан от 21 февр. 2018 г. № 1507, 19 июля 2019 г. № 1638) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2110 (дата обращения: 05.09.2022).
3. О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 дек. 1999 г. № 856 // Центральная комиссия по выборам и референдумам Республики Таджикистан. URL: <http://kmir.tj/ru/2019/12/07/konstitutsionnyj-zakon-respubliki-tadzhikistan-o-vyborah-madzhlisi-oli-respubliki-tadzhikistan/> (дата обращения: 05.09.2022).
4. О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан: Закон Республики Таджикистан от 19 июля 2019 г. № 1642 // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118020 (дата обращения: 05.09.2022).
5. О политических партиях: Закон Республики Таджикистан от 13 нояб. 1998 г. № 680 (в ред. законов Республики Таджикистан от 8 авг. 2015 г. № 1209, 19 июля 2019 г. № 1643) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2154 (дата обращения: 05.09.2022).
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 окт. 2002 г. // Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836765> (дата обращения: 07.07.2022).

7. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами: постановление МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-13 // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf> (дата обращения: 05.09.2022).

8. О защите прав ребенка: Закон Республики Таджикистан от 18 мар. 2015 г. № 1196 (в ред. законов Республики Таджикистан от 2 янв. 2018 г. № 1489, 17 дек. 2020 г. № 1740) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=74545 (дата обращения: 07.09.2022).

9. Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей: Закон Республики Таджикистан от 8 авг. 2011 г. № 536 (в ред. законов Республики Таджикистан от 15 мар. 2016 г. № 1294, 17 мая 2018 г. № 1532, 4 апр. 2019 г. № 1594) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=46582 (дата обращения: 05.09.2022).

10. Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 5 янв. 2008 г. (в ред. законов Республики Таджикистан от 12 янв. 2010 г. № 582, 3 июля 2012 г. № 871, 26 июля 2014 г. № 1091, 31 дек. 2014 г. № 1167, 23 нояб. 2015 г. № 1232, 14 мая 2016 г. № 1309, 2 янв. 2018 г. № 1474, 2 янв. 2019 г. № 1559, 20 июня 2019 г. № 1612) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=21129 (дата обращения: 05.09.2022).

References

1. Konstituciya Respubliki Tadjhikistan. Prinyata na vseobshchem referendumе 6 noyab. 1994 g. (vneseny izm. i dop. v rezul'tate referendumov 26 sent. 1999 g., 22 iyunya 2003 g., 22 maya 2016 g.) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

2. O vyborah Prezidenta Respubliki Tadjhikistan: Konstitucionnyj zakon Respubliki Tadjhikistan ot 21 iyulya 1994 g. (v red. zakonov Respubliki Tadjhikistan ot 3 sent. 1999 g., 28 dek. 2005 g. № 140, konstitucionnyh zakonov Respubliki Tadjhikistan ot 21 fevr. 2018 g. № 1507, 19 iyulya 2019 g. № 1638) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2110 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

3. O vyborah Madzhlisi Oli Respubliki Tadjhikistan: Konstitucionnyj zakon Respubliki Tadjhikistan ot 10 dek. 1999 g. № 856 // Central'naya komissiya po vyboram i referendumam Respubliki Tadjhikistan. URL: <http://kmir.tj/ru/2019/12/07/konstitutsionnyj-zakon-respubliki-tadjhikistan-o-vyborah-madzhlisi-oli-respubliki-tadjhikistan/> (data obrashcheniya: 05.09.2022).

4. O Central'noj komissii po vyboram i referendumam Respubliki Tadjhikistan: Zakon Respubliki Tadjhikistan ot 19 iyulya 2019 g. № 1642 // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118020 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

5. O politicheskikh partiyaх: Zakon Respubliki Tadjhikistan ot 13 noyab. 1998 g. № 680 (v red. zakonov Respubliki Tadjhikistan ot 8 avg. 2015 g. № 1209, 19 iyulya 2019 g. № 1643) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2154 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

6. Konvenciya o standartah demokraticheskikh vyborov, izbiratel'nyh prav i svobod v gosudarstvax – uchastnikah Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv ot 7 okt. 2002 g. // Kodeks. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836765> (data obrashcheniya: 07.07.2022).

7. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu zakonodatel'stva gosudarstv – uchastnikov MPA SNG v sootvetstvii s mezhdunarodnymi izbiratel'nyimi standartami: postanovlenie MPA SNG ot 16 maya 2011 g. № 36-13 // Mezhpapamentskaya Assambleya gosudarstv – uchastnikov SNG. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf> (data obrashcheniya: 05.09.2022).

8. O zashchite prav rebenka: Zakon Respubliki Tadjhikistan ot 18 mar. 2015 g. № 1196 (v red. zakonov Respubliki Tadjhikistan ot 2 yanv. 2018 g. № 1489, 17 dek. 2020 g. № 1740) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=74545 (data obrashcheniya: 07.09.2022).

9. Ob otvetstvennosti roditel'ej za obuchenie i vospitanie detej: Zakon Respubliki Tadjikistan ot 8 avg. 2011 g. № 536 (v red. zakonov Respubliki Tadjikistan ot 15 mar. 2016 g. № 1294, 17 maya 2018 g. № 1532, 4 apr. 2019 g. № 1594) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=46582 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

10. Grazhdanskij processual'nyj kodeks Respubliki Tadjikistan ot 5 yanv. 2008 g. (v red. zakonov Respubliki Tadjikistan ot 12 yanv. 2010 g. № 582, 3 iyulya 2012 g. № 871, 26 iyulya 2014 g. № 1091, 31 dek. 2014 g. № 1167, 23 noyab. 2015 g. № 1232, 14 maya 2016 g. № 1309, 2 yanv. 2018 g. № 1474, 2 yanv. 2019 g. № 1559, 20 iyunya 2019 g. № 1612) // Zakonodatel'stvo stran SNG. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=21129 (data obrashcheniya: 05.09.2022).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 30.08.2022

Принята к публикации: 14.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 30.08.2022

Accepted for publication: 14.09.2022

Информация об авторах:

Бахтовар Амирали Сафарзода, заместитель Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи – полномочный представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан (191015, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47, Таврический дворец), доктор юридических наук, доцент, e-mail: sba@iacis.ru

Иван Ильич Мушкет, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ – директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (191015, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47, Таврический дворец), доктор юридических наук, профессор, e-mail: mii@iacis.ru

Information about the authors:

Bakhtovar A. Safarzoda, deputy secretary General of the IPA CIS Council – Plenipotentiary Representative of the Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan (191015, Saint-Petersburg, Shpalernaya st., 47, Tavricheskiy palace), doctor of law, docent, e-mail: sba@iacis.ru

Ivan I. Mushket, deputy head of the IPA CIS Council Secretariat – director of the International institute for monitoring the democracy development, parliamentarianism and suffrage protection of citizens of IPA CIS member nations (191015, Saint-Petersburg, Shpalernaya st., 47, Tavricheskiy palace), doctor of law, professor, e-mail: mii@iacis.ru

УДК 342.951+351.81

СУБЪЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ОБЪЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

✉ Дмитрий Васильевич Перевалов.

Институт пограничной службы Республики Беларусь, г. Минск, Беларусь

✉ perevalov@tut.by

Аннотация. Рассматривается проблема определения субъектов обеспечения безопасности критически важных объектов, их роли и места в данной области. В качестве одного из решений данной проблемы предлагается использование подходов, сложившихся в теории национальной безопасности и юридической науке. Основываясь на таких подходах, а также на анализе действующих правовых норм, предложена классификация субъектов обеспечения безопасности критически важных объектов, из их числа выделены главные, и дана их содержательная характеристика. В качестве основных субъектов в указанной области представляется обоснованным рассматривать органы внутренних дел, государственной безопасности, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь и их сотрудников, а также подразделения охраны (безопасности) критически важных объектов.

Ключевые слова: критически важные объекты, обеспечение безопасности, органы внутренних дел, органы государственной безопасности, Оперативно-аналитический центр, подразделение охраны (безопасности)

Для цитирования: Перевалов Д.В. Субъекты обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С. 63–73.

SUBJECTS OF ENSURING THE SAFETY OF CRITICAL FACILITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

✉ Dmitry V. Perevalov.

Border service Institute of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus

✉ perevalov@tut.by

Abstract. The article deals with the problem of determining the subjects of ensuring the safety of critical objects, their role and place in this area. As one of the solutions to this problem, it is proposed to use the approaches that have developed in the theory of national security and legal science. Based on such approaches, as well as on the analysis of existing legal norms, a classification of the subjects of ensuring the safety of critical facilities is proposed, of which the main ones are highlighted and their substantive characteristics are given. It seems reasonable to consider the bodies of internal affairs, state security, the Operational and Analytical Center under the President of the Republic of Belarus and their employees, as well as the protection (security) units of critical objects as the main subjects in the area under consideration.

Keywords: crucial objects, security assurance, internal affairs bodies, state security bodies, Operational and analytical center, protection (security) unit

For citation: Perevalov D.V. Subjects of ensuring the safety of critical facilities in the Republic of Belarus // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 63–73.

В современный период безопасность критически важных объектов (КВО) является составной частью национальной безопасности большинства стран мира, в том числе и Республики Беларусь, а обеспечение безопасности таких объектов в первую очередь от техногенных (технологические нарушения производственных процессов на КВО, которые могут вызвать аварии и травматизм, непосредственно технологические аварии

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022

производственного оборудования и т.п.) и антропогенных (акты терроризма и иная террористическая деятельность) угроз – одним из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности. Всего в едином перечне критически важных объектов Республики Беларусь зарегистрировано более 800 объектов, из которых половина находится в г. Минске и Минской обл.

Для разработки эффективных мер обеспечения безопасности КВО требуется качественная научная проработка концептуальных вопросов, охватывающих объективные закономерности формирования и реализации обеспечения безопасности объектов социально-политической, социально-экономической и военной инфраструктуры, которые являются критически важными. В связи с этим разработка проблем обеспечения безопасности КВО в настоящее время является одним из приоритетных направлений теоретико-прикладных исследований и деятельности уполномоченных государственных органов и иных организаций во всех промышленно развитых государствах, в том числе в Республике Беларусь. Одним из перспективных направлений данной предметной области исследования является разработка вопросов субъектного состава системы обеспечения безопасности КВО.

Вместе с тем данные вопросы в специальной литературе рассматриваются фрагментарно. Внимание уделяется в основном соотношению компетенции различных государственных органов между собой и в сравнении с компетенцией подразделений охраны (безопасности) КВО [1–3]. При этом комплексные научные разработки данной проблемы относительно роли и места конкретных категорий субъектов в системе обеспечения безопасности КВО не определялись, а также характеристики их статуса не осуществляются. В связи с этим представляется актуальным и востребованным определить методологические и правовые основы ее разрешения на современном этапе.

К субъектам обеспечения безопасности КВО целесообразно относить уполномоченные законодательством на реализацию мер обеспечения безопасности КВО государственные органы и их сотрудников, собственников (владельцев) и работников КВО, в том числе их подразделения охраны (безопасности). Обеспечение безопасности КВО уполномоченными субъектами обусловлено их компетенцией, имеющимися возможностями по реализации тех или иных мер, направленных на охрану и защиту таких объектов, наличием необходимых сил и средств. Между тем имеется ряд проблем в распределении компетенций между государственными органами и организациями, обеспечивающими безопасность КВО, и собственниками (владельцами) КВО в сфере обеспечения безопасности таких объектов.

Во-первых, необходимо установить точные сегменты ответственности за обеспечение безопасности КВО уполномоченных государственных органов и организаций в области обеспечения безопасности КВО и собственников (владельцев) КВО. Исследователи справедливо отмечают, что в ситуации, когда право собственности на значительное число объектов социально-экономической инфраструктуры, которые могут быть отнесены к КВО, перешло от государства в частные руки, центр тяжести в обеспечении безопасности таких объектов объективно смещается от государства в сторону собственников указанных объектов и негосударственных структур правоохранительной направленности. Во многих случаях администрация (собственники) объектов, которые могут быть отнесены к КВО, несмотря на новые социально-экономические реалии, по-прежнему считает обеспечение безопасности таких объектов исключительной компетенцией соответствующих государственных органов [2].

Это обусловлено тем, что создание и поддержание системы обеспечения безопасности КВО требует значительных финансовых ресурсов. Например, в 2004 г. хозяйствующие субъекты транспортной деятельности России на обеспечение безопасности своих объектов затратили собственных средств около 1,2 млрд руб. (примерно 41 млн долларов США). Уже в 2011 г. только ОАО «РЖД» на цели обеспечения транспортной безопасности выделило 12,77 млрд руб., что составило на тот момент около 425 млн долларов США. При этом специалистами отмечается, что затраты на создание и поддержание систем обеспечения

транспортной безопасности необходимо соизмерять с возможными рисками. В 2014 г. в целях анализа последствий внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности были проанализированы последствия совершения актов терроризма на различных объектах российской транспортной инфраструктуры в различное время. Результаты были сопоставлены с затратами субъектов транспортной инфраструктуры на обеспечение транспортной безопасности. В частности, по данным Следственного комитета России в результате взрыва в зале международных прилетов московского аэропорта Домодедово 24 января 2011 г. погибло 37 чел. и 159 чел. причинен вред здоровью различной степени тяжести, материальный ущерб составил 40 520 928 руб. (примерно 1,35 млн долларов США). Между тем планируемые в 2014 г. затраты различных субъектов транспортной инфраструктуры на обеспечение транспортной безопасности в связи с предусмотренными изменениями в законодательстве превышали размер ущерба в 10, а в некоторых случаях – в 100 раз. Например, в ОАО «Авиационная компания «Трансаэро» такие затраты составили бы 22 млрд 720 млн руб. (примерно 570 млн долларов США). На основании проведенного анализа был сделан вывод, что в данном вопросе необходимо соблюдать рациональность применения защитных мер и осуществления затрат, а также сопоставлять их с возможными негативными последствиями [4].

Во-вторых, работники объектов, которые могут быть отнесены к КВО, не обладают рядом полномочий, которыми наделены сотрудники соответствующих государственных органов, а имеющиеся права используют неэффективно. В частности, работники КВО, в том числе их подразделений охраны (безопасности), не вправе проводить разбирательство в случае возникновения инцидентов безопасности КВО, как на это уполномочены должностные лица органов внутренних дел (ОВД), государственной безопасности (ОГБ), Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ), иных государственных органов в соответствии со ст.ст. 3.29, 3.30, 8.1–8.3, 8.6, 8.7, 8.9–8.11, 11.1–11.15 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [5], ст.ст. 27, 35–39, 108, 110, 173 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь [6]. Кроме того, указанными субъектами не может проводиться ряд наиболее эффективных мероприятий для обнаружения угроз безопасности КВО, которые вправе осуществлять многие уполномоченные государственные органы и их должностные лица. Это в первую очередь касается оперативно-розыскных мероприятий. Такой запрет прямо установлен в ст. 10 Закона Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-З «Об охранной деятельности в Республике Беларусь» [7].

При этом даже имеющиеся полномочия работники КВО в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств не используют в полном объеме для охраны и защиты КВО.

В-третьих, собственники (владельцы) КВО в ряде случаев заинтересованы в сокрытии фактов инцидентов безопасности на объектах, так как предание их гласности может повлечь привлечение виновных лиц из числа владельцев (собственников) КВО, его руководства и иных работников объекта к уголовной, административной или иным установленным видам ответственности, а также значительные расходы на устранение причин и условий их возникновения.

В-четвертых, меры обеспечения безопасности КВО в большинстве случаев реализуются в недостаточной степени и во многом зависят от наличия соответствующих материальных и финансовых ресурсов.

В связи с этим на современном этапе основную роль в обеспечении безопасности КВО должны играть соответствующие государственные органы, имеющие необходимые силы, средства и ресурсы. Собственники (владельцы) КВО должны реализовывать конкретные меры обеспечения безопасности объекта в рамках своей компетенции. По этой причине объективно востребованным является определение уполномоченного государственного органа (нескольких уполномоченных государственных органов) в области обеспечения безопасности КВО. Это обусловлено следующими факторами:

а) необходимостью проведения единой государственной политики в рассматриваемой области;

б) потребностью осуществления функции государственного контроля, предметом которого являлось бы своевременное и достаточное принятие соответствующими государственными органами и собственниками (владельцами) КВО необходимых мер обеспечения безопасности таких объектов.

Субъекты обеспечения безопасности КВО могут быть классифицированы на следующие виды:

1. В зависимости от компетенции:

а) субъекты общей компетенции, создающие условия для реализации мер обеспечения безопасности КВО;

б) субъекты специальной компетенции, непосредственно реализующие меры обеспечения безопасности КВО.

2. В зависимости от объема полномочий и характера реализуемых мер:

а) основные, обладающие наибольшими полномочиями по обеспечению безопасности КВО и постоянно реализующие меры обеспечения безопасности КВО (в основном организационные и специальные);

б) вспомогательные, периодически реализующие меры обеспечения безопасности КВО (в основном правовые, инженерно-технические и аппаратно-программные).

К субъектам обеспечения безопасности КВО общей компетенции целесообразно относить Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, Совет Безопасности Республики Беларусь. В состав субъектов обеспечения безопасности КВО специальной компетенции целесообразно включать:

1. Государственные органы и организации (ОВД, ОГБ, ОАЦ и некоторые другие органы), их должностных лиц и иных сотрудников, которые реализуют меры обеспечения безопасности объекта в соответствии с компетенцией, определенной законодательством.

2. Собственников (владельцев) КВО, которые в системе субъектов обеспечения безопасности КВО представлены соответствующими уполномоченными лицами:

а) работники КВО – руководство, иные должностные лица и работники объекта, которые реализуют меры обеспечения безопасности объекта, предусмотренные их трудовыми договорами (контрактами), локальными правовыми актами на общем уровне;

б) работники подразделения охраны (безопасности) КВО, которые реализуют меры обеспечения безопасности объекта в соответствии с компетенцией, определенной законодательством и локальными НПА на специальном уровне.

Рассматривая государственные органы (организации), уполномоченные на реализацию мер обеспечения безопасности КВО, необходимо охарактеризовать роль и место некоторых из них в этой сфере.

ОВД, в частности силами и средствами Департамента охраны МВД Республики Беларусь, осуществляют обязательную охрану перечня объектов, которые могут быть отнесены к КВО:

– помещения, здания, строения, сооружения, территории и другие объекты республиканских органов государственного управления (их департаментов) и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, местным Советам депутатов, местным исполнительным и распорядительным органам (за исключением сельских и поселковых Советов депутатов и исполнительных комитетов);

– гидроэлектростанции мощностью свыше 6 мегаватт и тепловые электростанции (теплоэлектроцентрали) мощностью свыше 55 мегаватт, подземные хранилища газа, промышленные площадки компрессорных станций управлений магистральных газопроводов;

– опасные производственные объекты, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества и др.

Кроме того, в компетенцию ОВД входит предупреждение, выявление и пресечение преступлений, в том числе на объектах, которые могут быть отнесены к КВО (ст. 2, ч. 1 ст. 22 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» [8] (Закон об ОВД).

ОГБ в целях выполнения возложенных на них задач в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать информационную безопасность, безопасность финансово-кредитной системы, объектов оборонного комплекса, энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов и приоритетных научных разработок, а также проводить контрразведывательные и иные мероприятия по обеспечению безопасности в определенных Президентом Республики Беларусь государственных органах и иных организациях (абз.абз. 2, 3 ст. 15 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» [9] (Закон об ОГБ).

Органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (ОПЧС) осуществляют государственный надзор, контрольные, разрешительные и другие специальные функции в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны и обеспечения пожарной безопасности, в том числе на КВО (ст.ст. 2, 14 Закона Республики Беларусь от 16 июля 2009 г. № 45-З «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» [10]).

ОАЦ осуществляет накопление и хранение систематизированной информации о КВО информатизации, расположенных на территории Республики Беларусь, координацию деятельности организаций по технической и криптографической защите информации, обрабатываемой на таких объектах (п. 4 Положения о порядке отнесения объектов информатизации к критически важным объектам информатизации, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2013 г. № 196 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2019 г.) [11] (Положение о КВОИ).

Однако представляется необоснованным в качестве единственного уполномоченного государственного органа в области обеспечения безопасности КВО определять ведомство по чрезвычайным ситуациям, как это предлагается отдельными исследователями [1]. Не вполне оправданна и позиция, в соответствии с которой только ОВД выполняют функции выявления и прогнозирования внутренних и внешних угроз системе безопасности потенциально опасных объектов и КВО, а Министерство внутренних дел рассматривается как центр, осуществляющий практическую организацию взаимодействия и координации деятельности всех субъектов, участвующих в обеспечении безопасности функционирования потенциально опасных объектов и КВО промышленности [3].

Рассмотрение проблемы обеспечения безопасности КВО с предложенной точки зрения предопределяет особую роль и место ОВД, ОГБ и ОАЦ в системе субъектов обеспечения безопасности КВО. Особый характер деятельности указанных органов в этой сфере обусловлен следующими обстоятельствами.

Во-первых, ОВД, ОГБ, ОАЦ являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь (ч. 2 ст. 1 Закона об ОВД, ч. 2 ст. 1 Закона об ОГБ). В этом качестве ОВД обязаны в пределах своих полномочий обеспечивать общественную безопасность, осуществлять противодействие экстремизму и борьбу с терроризмом (ст.ст. 2, 22 Закона об ОВД). Одновременно ОГБ обязаны в пределах своих полномочий предупреждать, выявлять и пресекать террористическую и иную экстремистскую деятельность, а также обеспечивать безопасность финансово-кредитной системы, объектов оборонного комплекса, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов (ст.ст. 2, 9, 15 Закона об ОГБ). ОАЦ же вместе с Президентом Республики Беларусь уполномочен осуществлять государственное регулирование и управление в сфере технической и криптографической защиты информации. Кроме того, ОАЦ фактически осуществляет государственное регулирование в области обеспечения информационной безопасности КВО информатизации (п.п. 3, 4, 10, 12, 16 Положения о КВОИ).

При этом МВД Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, возглавляющим систему ОВД и внутренние войска МВД, осуществляющим в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, и координирует деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления (ст. 12 Закона об ОВД, п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611 [12]). Одними из основных задач и функций МВД, в частности, являются (подп. 8.1, 9.5, 9.12 указанного Положения):

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

- координация деятельности других республиканских органов государственного управления в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

- организация и осуществление мероприятий по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и коррупцией, противодействию экстремизму, торговле людьми.

Комитет государственной безопасности (КГБ) Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему ОГБ, в пределах своей компетенции проводящий государственную политику в сфере обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, осуществляющий регулирование и управление в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, координирующий деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления, а также непосредственно реализующий основные направления деятельности и задачи ОГБ (ст. 14 Закона об ОГБ, п. 1 Положения о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 23 июля 2013 г. № 325 [13]). Одними из основных задач и функций КГБ в связи с этим являются (подп. 9.3, 9.7, 10.10, 10.11, 10.16 указанного Положения):

- оценка текущего состояния национальной безопасности Республики Беларусь, прогнозирование его развития, а также разработка и осуществление комплекса мер по предотвращению и обнаружению угроз национальной безопасности Республики Беларусь, внесение в соответствии с законодательством предложений Президенту Республики Беларусь по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь;

- разработка и осуществление в пределах своей компетенции комплекса мер по противодействию экстремизму, в том числе борьбе с террористической деятельностью, а также борьбе с организованной преступностью и коррупцией, рядом иных преступлений;

- обеспечение безопасности функционирования объектов оборонного комплекса, энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также приоритетных научных разработок;

- обеспечение безопасности государственных органов, проведение мероприятий по обеспечению безопасности организаций и граждан Республики Беларусь;

- разработка и реализация профилактических, режимных, организационных и иных мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и иной экстремистской деятельности, создание, совершенствование и поддержание в готовности ведомственной системы реагирования на акты терроризма и другие экстремистские действия.

Кроме того, начальники управлений внутренних дел областного исполнительного комитета и управлений КГБ по области по должности входят в состав комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом, которая создается и действует на территории соответствующей области (г. Минска). Данная комиссия, в соответствии с Положением о комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 17 августа 2015 г. № 356 (п.п. 6, 8), реализует следующие функции:

– определяет КВО, расположенные на территории соответствующей области (г. Минска), независимо от формы собственности (за исключением объектов Вооруженных сил Республики Беларусь, других войск и воинских формирований, а также подлежащих государственной охране) и утверждает их перечень;

– в пределах компетенции принимает обязательные для выполнения государственными органами и иными организациями, эксплуатирующими КВО на территории соответствующей области (г. Минска), решения, направленные на недопущение совершения актов терроризма на данных объектах посредством организации и (или) осуществления охранной деятельности и соблюдения требований безопасности, предусмотренных законодательством [14].

В настоящее время на особый статус ОВД и ОГБ в области обеспечения безопасности КВО указывает, в частности, их совместное постановление от 30 сентября 2016 г. № 24/268, которым утверждено Положение о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на критически важных объектах Республики Беларусь [15].

Изложенное указывает на то, что обеспечение безопасности КВО является составной частью обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, а ОВД, ОГБ и ОАЦ являются государственными органами, которые в пределах своей компетенции должны реализовывать меры обеспечения безопасности КВО: ОВД – по направлению противокриминальной защиты; ОГБ – по направлению антитеррористической защиты (АТЗ); ОАЦ – по направлению обеспечения информационной безопасности. Кроме того, в пределах своей компетенции они должны осуществлять основные функции контроля в данной области.

Во-вторых, ОВД, ОГБ и ОАЦ в настоящее время имеют необходимые организационные, кадровые, материальные и технические ресурсы, а также специальные полномочия для эффективного обеспечения безопасности КВО.

В-третьих, работники КВО, его подразделения охраны (безопасности), сотрудники ряда государственных органов и организаций (например, ОПЧС, санитарно-эпидемиологических служб) в соответствии со своим статусом и актами законодательства, как правило, реализуют меры по охране КВО. В основном это меры пассивного, заградительного характера, которые направлены на предотвращение угроз безопасности КВО. К таким мерам, например, относятся:

– проведение государственной экспертизы предполагаемых для реализации проектов и решений по объектам производственного и социального назначения, которые могут быть источниками чрезвычайных ситуаций или могут влиять на обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

– осуществление экспертизы промышленной безопасности, государственной санитарно-гигиенической экспертизы, направленных на локализацию или нейтрализацию последствий реализации таких угроз (например, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации или участие в них, тушение пожаров, госпитализация и лечение зараженных жителей региона).

Между тем ОВД, ОГБ и ОАЦ в силу своего статуса реализуют в основном меры по защите КВО, в первую очередь обнаружение и ликвидацию или локализацию техногенных и антропогенных угроз безопасности КВО:

а) выявление лиц, которые подготавливают, совершают или совершили деяния, направленные на нарушение или прекращение функционирования КВО, и пресечение их противоправных действий (акты терроризма; экстремистские действия; диверсионные мероприятия; нарушение правил эксплуатации компьютерной системы или сети и т.п.);

б) выявление причин и условий возникновения чрезвычайных ситуаций и т.п. При этом и ОВД, и ОГБ, и ОАЦ решают указанные задачи, как правило, реализуя специальные меры обеспечения безопасности КВО посредством осуществления оперативно-розыскной деятельности, а ОГБ – дополнительно путем ведения внешней разведки и контрразведывательной деятельности.

Существенную роль в обеспечении безопасности КВО играют их подразделения охраны (безопасности) – структурные подразделения (специально выделенные работники) КВО, основной функцией которых является реализация мер обеспечения безопасности КВО. Как правило, подразделения охраны (безопасности) подчиняются непосредственно руководителям таких объектов.

При этом, например, в соответствии со ст. 15 модельного закона СНГ от 3 декабря 2009 г. № 33-18 «О противодействии терроризму» руководители и собственники объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения в сфере АТЗ обязаны планировать и реализовывать мероприятия для выполнения требований, норм и правил в области АТЗ вверенных им объектов, а также в целях реализации соответствующих мероприятий собственники указанных объектов обязаны предусматривать необходимое финансирование [16].

С учетом изложенного в качестве основных функций подразделения охраны (безопасности) КВО целесообразно выделять:

- предотвращение, определение, обнаружение и ликвидация или локализация угроз безопасности объекта;
- организация и обеспечение пропускного и внутриобъектового режима в зданиях и помещениях объекта, порядка несения охраны;
- контроль соблюдения требований режима безопасности работниками объекта, сотрудниками взаимодействующих государственных органов и иных организаций, посетителями;
- разработка системы мер обеспечения безопасности объекта, организация их исполнения на общем уровне и непосредственная реализация их на специальном уровне и др.

Организационно структуру подразделений охраны (безопасности) КВО могут составлять:

- подразделение (уполномоченные работники) режима и охраны;
- подразделение (уполномоченные работники) работы с документами, содержащими сведения, которые относятся к государственным секретам, коммерческой тайне или другой охраняемой информации;
- подразделение (уполномоченные работники) защиты информации;
- инженерно-техническое подразделение (уполномоченные работники);
- информационно-аналитическое подразделение (уполномоченные работники).

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. В системе субъектов обеспечения безопасности КВО объективно востребованным является определение уполномоченного государственного органа в области функционирования КВО и в области обеспечения безопасности КВО. Это обусловлено необходимостью реализации единой государственной политики в рассматриваемой сфере и осуществления функции государственного контроля, предметом которого являлось бы своевременное и достаточное принятие соответствующими государственными органами и собственниками КВО необходимых мер обеспечения безопасности таких объектов.

Функции такого органа обоснованно могут быть разделены между ОВД, ОГБ и ОАЦ в соответствии с их компетенцией.

2. В современных условиях ОВД, ОГБ и ОАЦ, реализуя функции по обеспечению национальной безопасности, глубоко интегрированы в сферу обеспечения безопасности КВО. В связи с этим ОВД и ОГБ объективно становятся одним из ключевых субъектов обеспечения безопасности КВО, поэтому представляется обоснованным наделение их не только правами по реализации специальных и иных мер по защите КВО, но и полномочиями в пределах своей компетенции осуществлять государственный контроль за выполнением иными субъектами обеспечения безопасности КВО обязанностей по их защите и охране, а также координировать их деятельность в данной области.

3. Подразделение охраны (безопасности) КВО также играет существенную роль в формировании системы обеспечения их безопасности и поддержании ее на необходимом уровне. Для должного функционирования таких подразделений должно быть осуществлено их организационно-правовое обеспечение не только на уровне объекта, но и на государственном уровне – их правовой статус должен быть закреплён в законодательных актах, а организационное построение контролироваться уполномоченными государственными органами.

Список источников

1. Кузьмин В.В. Правовое регулирование защиты критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры населения страны от угроз техногенного и природного характера: дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2009. 127 с.
2. Назаркин М.В. Теоретические и прикладные проблемы обеспечения безопасности высокорисковых объектов: монография. М.: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России, 2009. 260 с.
3. Юдин Г.Г. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности потенциально важных объектов: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Акад. упр. МВД Рос. Федерации. М., 2009. 22 с.
4. Кавджарадзе М. Необходимо соизмерять затраты с возможными рисками // Транспортная безопасность и технологии. 2015. № 1 (40). С. 26–27.
5. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г.; одобрен Советом Респ. 18 дек. 2020 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. г. Минск, 2021.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 июня 1999 г.; одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г. (в ред. Закона Респ. Беларусь от 26 мая 2021 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
7. Об охранной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 8 нояб. 2006 г. № 175-3 (в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 янв. 2017 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
8. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-3 (в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 мая 2021 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
9. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-3 (в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 янв. 2019 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
10. Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 16 июля 2009 г. № 45-3 (в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2020 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
11. Положение о порядке отнесения объектов информатизации к критически важным объектам информатизации: Указ Президента Республики Беларусь от 16 апр. 2013 г. № 196 (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 9 дек. 2019 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
12. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 4 дек. 2007 г. № 611 (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 5 нояб. 2020 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

13. Положение о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 23 июля 2013 г. № 325 (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 6 дек. 2019 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

14. Положение о комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом: Указ Президента Респ. Беларусь от 17 авг. 2015 г. № 356 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

15. Положение о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на критически важных объектах Республики Беларусь: постановление Комитета государственной безопасности Респ. Беларусь и МВД Респ. Беларусь от 30 сент. 2016 г. № 24/268 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

16. О противодействии терроризму: модельный закон СНГ: постановление Межпарлам. Ассамблеи государств – участников СНГ от 3 дек. 2009 г. № 33-18 // Информ. бюллетень Межпарлам. Ассамблеи государств – участников СНГ. 2010. № 46. С. 256–283.

References

1. Kuz'min V.V. Pravovoe regulirovanie zashchity kriticheski vazhnyh dlya nacional'noj bezopasnosti ob'ektov infrastruktury naseleniya strany ot ugroz tekhnogennogo i prirodnogo haraktera: dis. ... kand. jurid. nauk. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2009. 127 s.

2. Nazarkin M.V. Teoreticheskie i prikladnye problemy obespecheniya bezopasnosti vysokoriskovyh ob'ektov: monografiya. M.: Vseros. nauch.-issled. in-t MVD Rossii, 2009. 260 s.

3. Yudin G.G. Pravovye i organizacionnye osnovy obespecheniya bezopasnosti potencial'no vazhnyh ob'ektov: teoriya i praktika: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Akad. upr. MVD Ros. Federacii. M., 2009. 22 s.

4. Kavdzharadze M. Neobhodimo soizmeryat' zatraty s vozmozhnymi riskami // Transportnaya bezopasnost' i tekhnologii. 2015. № 1 (40). S. 26–27.

5. Processual'no-ispolnitel'nyj kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnyh pravonarusheniyah: prinyat Palatoj predstavitelej 18 dek. 2020 g.; odobr. Sovetom Resp. 18 dek. 2020 g. // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

6. Ugolovno-processual'nyj kodeks Respubliki Belarus': prinyat Palatoj predstavitelej 24 iyunya 1999 g.; odobr. Sovetom Resp. 30 iyunya 1999 g. (v red. Zakona Resp. Belarus' ot 26 maya 2021 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

7. Ob ohrannoj deyatel'nosti v Respublike Belarus': Zakon Resp. Belarus' ot 8 noyab. 2006 g. № 175-Z (v red. Zakona Resp. Belarus' ot 9 yanv. 2017 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

8. Ob organah vnutrennih del Respubliki Belarus': Zakon Resp. Belarus' ot 17 iyulya 2007 g. № 263-Z (v red. Zakona Resp. Belarus' ot 18 maya 2021 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

9. Ob organah gosudarstvennoj bezopasnosti Respubliki Belarus': Zakon Resp. Belarus' ot 10 iyulya 2012 g. № 390-Z (v red. Zakona Resp. Belarus' ot 9 yanv. 2019 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

10. Ob organah i podrazdeleniyah po chrezvychajnym situacijam Respubliki Belarus': Zakon Resp. Belarus' ot 16 iyulya 2009 g. № 45-Z (v red. Zakona Resp. Belarus' ot 17 iyulya 2020 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

11. Polozhenie o poryadke otneseniya ob'ektov informatizacii k kriticheski vazhnym ob'ektam informatizacii: Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 16 apr. 2013 g. № 196 (v red. Ukaza Prezidenta Resp. Belarus' ot 9 dek. 2019 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

12. Polozhenie o Ministerstve vnutrennih del Respubliki Belarus': Ukaz Prezidenta Resp. Belarus' ot 4 dek. 2007 g. № 611 (v red. Ukaza Prezidenta Resp. Belarus' ot 5 noyab. 2020 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

13. Polozhenie o Komitete gosudarstvennoj bezopasnosti Respubliki Belarus': Ukaz Prezidenta Resp. Belarus' ot 23 iyulya 2013 g. № 325 (v red. Ukaza Prezidenta Resp. Belarus' ot 6 dek. 2019 g.) // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

14. Polozhenie o komissii po protivodejstviyu ekstremizmu i bor'be s terrorizmom: Ukaz Prezidenta Resp. Belarus' ot 17 avg. 2015 g. № 356 // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

15. Polozhenie o profilakticheskikh, rezhimnykh i organizacionnykh merah preduprezhdeniya terroristicheskoy deyatelnosti i minimizacii ee posledstvij na kriticheski vazhnykh ob"ektah Respubliki Belarus': postanovlenie Komiteta gosudarstvennoj bezopasnosti Resp. Belarus' i MVD Resp. Belarus' ot 30 sent. 2016 g. № 24/268 // ETALON. Zakonodatel'stvo Resp. Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

16. O protivodejstvii terrorizmu: model'nyj zakon SNG: postanovlenie Mezhp Parlam. Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG ot 3 dek. 2009 g. № 33-18 // Inform. byulleten' Mezhp Parlam. Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG. 2010. № 46. S. 256–283.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 13.12.2021

Принята к публикации: 03.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 13.12.2021

Accepted for publication: 03.09.2022

Информация об авторах:

Дмитрий Васильевич Перевалов, профессор кафедры оперативной деятельности Института пограничной службы Республики Беларусь (220103, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Славинского, д. 4), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: perevalov@tut.by

Information about the authors:

Dmitry V. Perevalov, professor of the department of operational activities of the Institute of the border service of the Republic of Belarus (220103, Republic of Belarus, Minsk, Slavinsky str., 4), candidate of law, associate professor, e-mail: perevalov@tut.by

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 341.4

О КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕАБИЛИТАЦИЮ НАЦИЗМА И ИСКАЖЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРАВДЫ, В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

✉ Артём Анатольевич Колесник.

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

✉ kolesnikaa@mail.ru

Аннотация. Анализ и правовая оценка деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, позволили автору обосновать вывод о необходимости совершенствования и унификации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в данной сфере. Предложены практические рекомендации по криминализации конкретных проявлений реабилитации нацизма и искажения исторической правды, а также выделению соответствующих составов административных правонарушений.

Ключевые слова: реабилитация нацизма, искажение исторической правды, государства – члены Организации Договора о коллективной безопасности, криминализация, историческая память, Победа советского народа в Великой Отечественной войне

Для цитирования: Колесник А.А. О криминализации деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, в законодательстве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 3 (56). С.74–84.

ON CRIMINALIZATION OF ACTS AIMED AT THE REHABILITATION OF NAZISM AND DISTORTION OF HISTORICAL TRUTH IN THE LEGISLATION OF THE MEMBER STATES OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION

✉ Artem A. Kolesnik.

Expert advisory council under the Council of the Parliamentary Assembly
of the collective security Treaty Organization, Saint-Petersburg, Russia

✉ kolesnikaa@mail.ru

Abstract. The analysis and legal assessment of acts aimed at the rehabilitation of nazism and the distortion of historical truth allowed the author to substantiate the conclusion that it is necessary to improve and unify the legislation of the member States of the collective Security Treaty Organization in this area. Practical recommendations are proposed for criminalizing specific manifestations of the rehabilitation of nazism and distortion of historical truth, as well as highlighting the relevant elements of administrative offenses.

Keywords: rehabilitation of Nazism, distortion of historical truth, member States of the collective Security Treaty Organization, criminalization, historical memory, Victory of the soviet people in the Great Patriotic war

For citation: Kolesnik A.A. On criminalization of acts aimed at the rehabilitation of nazism and distortion of historical truth in the legislation of the member states of the Collective Security Treaty Organization // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 3 (56). P. 74–84.

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022

Вторая мировая война стала величайшей трагедией XX в., унесшей жизни десятков миллионов людей, большинство из которых были мирными жителями. Впервые в истории войн уничтожение населения страны стало основной целью захватчика. СССР в Великой Отечественной войне с нацистской Германией и ее союзниками понес самые большие потери – 27 млн чел. Такую цену заплатил советский народ за свое право на жизнь, свободу и независимость, а также на жизнь в соответствии со своими культурными традициями [1].

Образ Великой Отечественной войны и Победы во всех государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) остается символом единения людей разных национальностей, социальных и возрастных групп. Пережитые населением государств – членов ОДКБ трагические и героические страницы истории создали целый пласт в культуре их народов, объединили и сплотили их, оказали ключевое влияние на формирование их национальной идентичности [2, 3].

Сохранение исторической памяти о Победе советского народа в Великой Отечественной войне, защита исторической правды, сохранение и поддержка традиционных духовно-нравственных ценностей имеют фундаментальное значение для всех государств – членов ОДКБ, для укрепления их национальной и гражданской идентичности, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия, успешного социально-экономического развития.

Общая историческая память народов государств – членов ОДКБ о событиях Великой Отечественной войны формирует отношение нетерпимости к непрекращающимся попыткам ряда иностранных государств навязать обществу «новое прочтение» истории того периода, связанное с пересмотром устоявшихся представлений о причинах и обстоятельствах развязывания Второй мировой войны, а также ее роли и места в истории XX в. [4].

В настоящее время такие попытки приобрели форму целенаправленных деструктивных информационных кампаний по оказанию информационно-психологического воздействия на общественное сознание граждан государств – членов ОДКБ путем дискредитации роли СССР и его вооруженных сил в победе над нацистской Германией, милитаристской Японией и странами фашистского блока во Второй мировой войне, прямого обесценивания значения подвига советского народа и опорочивания образа советского воина-освободителя. В ходе таких кампаний продвигается тезис о так называемом «национально-освободительном» характере действий пособников нацистской Германии из числа представителей коренного населения оккупированных территорий в период с 1939 по 1945 г. Этот тезис активно используется в качестве «оправдания» совершенных данными лицами военных преступлений [5, 6].

Подобные идеи оказывают существенное влияние на восприятие роли СССР во Второй мировой войне: в общественном сознании СССР из государства-освободителя народов Европы трансформируется в «государство-агрессор», виновное наряду с нацистской Германией в развязывании войны [1, 3].

Основной целью данных исторических фальсификаций являются продвижение определенной идеологии, связанной с культивированием негативного отношения к СССР и отрицанием его ключевой роли в победе над фашизмом вопреки объективным историческим фактам, а также формирование ложного (деформированного) отношения общества к важным историческим событиям (либо фактическое уничтожение или существенная девальвация его исторической памяти), что закладывает основы для формирования идеологии неонацизма, ксенофобии, русофобии и расизма.

В последние годы идеи фальсификации истории Второй мировой войны и героизации пособников нацистской Германии нашли своих сторонников и среди определенных категорий граждан государств – членов ОДКБ, которые отождествляют себя с западным миром и его системой ценностей, некритически воспринимают транслируемые из-за рубежа исторические концепции.

Проявлениями данной агрессивной информационной политики являются конкретные общественно опасные деяния, направленные на реабилитацию нацизма, искажение исторической правды, в том числе путем отождествления роли СССР и Германии во Второй

мировой войне, принижения гуманитарной миссии СССР при освобождении Европы, а также унижения чести и достоинства военных ветеранов. Указанные противоправные деяния формируют широкий спектр угроз безопасности всех государств – членов ОДКБ, реализация которых способна привести к утрате (дискредитации) их ключевых духовно-нравственных ценностей, нарушению стабильности общественного и политического устройства [5].

Анализ положений законодательства государств – членов ОДКБ в рассматриваемой области показал, что целостное правовое регулирование вопросов противодействия реабилитации нацизма и искажению исторической правды до настоящего времени не сформировано¹. При этом принятые во многих государствах – членах ОДКБ законы о противодействии экстремизму не образуют систему правовых предписаний, направленных на охрану общественных интересов от преступлений и административных правонарушений в данной сфере [7].

В сложившихся условиях назрела острая необходимость совершенствования и унификации законодательства государств – членов ОДКБ, регламентирующего ответственность за совершение деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, унижение чести и достоинства военных ветеранов, отождествление роли СССР и Германии во Второй мировой войне, принижение гуманитарной миссии СССР при освобождении Европы.

Восполнение перечисленных пробелов предопределяет необходимость решения следующих практических задач:

1. Уточнение терминологического аппарата, используемого в сфере правового регулирования противодействия деяниям, направленным на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды.

2. Уточнение правовой характеристики деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды.

3. Формирование унифицированного подхода в отношении:

– криминализации общественно опасных деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды;

– установления административной ответственности за совершение правонарушений, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды.

В качестве конкретных практических рекомендаций по совершенствованию и унификации законодательства государств – членов ОДКБ, регламентирующего ответственность за совершение деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, следует выделить следующие.

1. В целях уточнения терминологического аппарата, используемого в сфере правового регулирования противодействия деяниям, направленным на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, в законодательстве государств – членов ОДКБ рекомендуется закрепить определения основополагающих терминов, среди которых: «гуманитарная миссия СССР при освобождении Европы», «историческая память», «историческая правда (о Великой Отечественной войне)», «нацизм», «нацистская символика и атрибутика», «нацистские преступники», «пособники нацистских преступников», «реабилитация нацизма», «страны «оси» и ряд других.

Для унификации законодательного регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений формулирование определений указанных терминов для национального законодательства государств – членов ОДКБ должно осуществляться на основе согласованных научных оценок исторических событий, связанных с Победой советского народа в Великой Отечественной войне.

Наибольшие затруднения в рамках решения данной задачи могут возникнуть при формулировании определений терминов «историческая память» и «историческая правда (о Второй мировой войне)». Несмотря на то, что в настоящее время в научном сообществе

¹ По состоянию на сентябрь 2022 г. уголовные и административные нормы, предусматривающие ответственность за совершение деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, предусмотрены только в законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации.

продолжается дискуссия о содержании указанных понятий, для решения прикладных задач совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ могут быть использованы следующие формулировки [1, 8, 9]:

1) историческая память – сложившаяся в течение длительного времени и преобладающая в обществе совокупность знаний и представлений о наиболее значимых исторических событиях, существенно повлиявших на развитие общества и государства, обуславливающая необходимость сохранения объективной информации о данных исторических событиях и передачи ее последующим поколениям;

2) историческая правда (о Второй мировой войне) – это соответствующие объективной реальности, установленные исторической наукой (подтвержденные достоверными историческими памятниками эпохи) и приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси», а также установленные иными судебными решениями факты, подтверждающие:

– развязывание нацистской Германией и милитаристской Японией Второй мировой войны;

– совершение нацистскими преступниками и их пособниками преступлений против мира, военных преступлений, преступлений против человечества, а также наличие общего плана (заговора) по их совершению;

– ведущую роль СССР в Победе над нацизмом и важное значение его гуманитарной миссии при освобождении Европы.

Как представляется, использование согласованной терминологии станет отправной точкой для закрепления эффективных и обоснованных национальных предписаний в области противодействия попыткам реабилитации нацизма и искажения исторической правды.

2. Для повышения качества и обоснованности принимаемых нормативных актов, устанавливающих ответственность за совершение деяний по реабилитации нацизма и искажению исторической правды, необходимо формирование полной и достоверной правовой оценки и характеристики указанных деяний.

Ввиду того, что вопросы сохранения исторической памяти, исторической правопреимственности и духовных традиций имеют большое значение для существования и развития всех государств – членов ОДКБ, в конституциях большинства государств – членов ОДКБ в числе высших ценностей, которые служат ориентирами для развития общества и государства, провозглашены историческая память и верность общечеловеческим ценностям [4, 7]. Данные положения формируют условия и посылы для выработки соответствующих государственно-правовых средств охраны исторической правды от противоправных посягательств.

Правовая характеристика и оценка деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, должна основываться на результатах анализа резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, посвященных борьбе с героизацией нацизма, неонацизмом и другими явлениями, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также сложившейся правоприменительной практики некоторых государств – членов ОДКБ, закрепивших в национальном законодательстве правовые предписания, предусматривающие уголовную и административную ответственность за совершение подобных деяний.

Так, в качестве основных объективных проявлений реабилитации нацизма и искажения исторической правды [8, 10, 11] могут рассматриваться деяния, направленные на:

– оправдание идеологии (доктрины) и практики нацизма, признание их правильными, нуждающимися в поддержке и достойными подражания, а также в распространении, модификации, развитии идеологии нацизма;

– одобрение или отрицание преступлений против мира и безопасности человечества, военных и других преступлений, а также иных фактов установленных приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, постановленных на основе принципов, выработанных Международным военным трибуналом;

– оправдание лиц и (или) структур либо организаций, признанных преступными либо виновными в совершении преступлений приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, постановленных на основе принципов, выработанных Международным военным трибуналом, а равно сотрудничавших с такими лицами и (или) структурами либо организациями на оккупированной территории СССР в годы Второй мировой войны политических и военных организаций, а также лиц, участвовавших в деятельности таких политических и военных организаций и исполнявших либо умышленно содействовавших исполнению преступных приказов лиц и (или) структур, либо организаций, указанных в настоящем абзаце, в любой форме;

– героизацию нацистских преступников и их пособников – умышленное совершение любых деяний, преднамеренно прославляющих нацистских преступников и их пособников, а также совершенные ими преступления;

– распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, направленных на отождествление роли СССР и Германии во Второй мировой войне, отрицание решающей роли советского народа в разгроме нацистской Германии, принижение гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы²;

– распространение выражающих явное неуважение³ к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах, связанных с участием СССР в Великой Отечественной войне;

– осквернение⁴ символов воинской славы⁵, увековечивающих Победу советского народа в Великой Отечественной войне;

– унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны⁶.

Анализ правоприменительной практики в рассматриваемой области свидетельствует о том, что нацизм по своей сути направлен сразу на несколько объектов уголовно-правовой охраны и затрагивает интересы личности, общества, государства [8, 10, 12]. Видовым объектом деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, являются мир и безопасность человечества. Непосредственный объект данных деяний – историческая память о Второй мировой войне и ее итогах (в том числе материальные и нематериальные объекты, обеспечивающие достоверность исторических сведений о результатах Второй мировой войны, о воинской славе государства и ее памятных датах)⁷.

² Как показал проведенный анализ, при совершении деяний по публичному принижению гуманитарной миссии СССР при освобождении Европы наиболее часто используется информация, направленная на:

– подмену понятия «освобождение от нацизма» понятием «советская оккупация» («вторжение») стран Восточной Европы, связанным с насаждением там так называемых «тоталитарных режимов»;

– целенаправленное создание негативного образа Красной Армии, основанного на якобы совершенных ею преступлениях против гражданского населения стран Европы.

³ Под термином «явное неуважение к обществу» применительно к данному деянию целесообразно понимать циничное, безнравственное, грубо издевательское, оскорбительное для гражданских и патриотических чувств поведение (высказывание) в отношении (в присутствии) любого лица или лиц, оказавшихся там, где совершается деяние. Действия субъекта данного деяния должны быть мотивированы не личной враждебностью к конкретному лицу, а стремлением публично продемонстрировать пренебрежение принятыми обществом правовыми и нравственными нормами.

⁴ Применительно к данному проявлению реабилитации нацизма под осквернением понимаются действия, направленные на обезображивание объектов материального мира, нарушающие их эстетический вид.

⁵ Символ – это вещественный, графический или звуковой знак, служащий условным обозначением какого-либо понятия. Символ отражает, обобщает, передает смысл события, выражает его внутреннюю закономерность. Символами воинской славы государства могут являться знамена, флаги, штандарты, воинские звания, награды, экспонаты и др.

⁶ Данное проявление реабилитации нацизма образует деяния, которые выражаются в отрицательной оценке ветерана Великой Отечественной войны и его заслуг в Победе над нацистской Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., направленной на его дискредитацию, подрыв авторитета как в глазах окружающих, так и в своих собственных. Унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны представляет собой разновидность психического насилия, которая реализуется в действиях, унижает честь и достоинство ветерана в неприличной форме (циничной, противоречащей установленным правилам поведения, требованиям общечеловеческой морали).

⁷ В рамках отдельных проявлений реабилитации нацизма и искажения исторической правды выделяются дополнительные объекты деяний (например честь и достоинство ветерана Великой Отечественной войны). Выделение дополнительных объектов данных деяний требуется для более точной квалификации общественно опасных деяний в соответствии с нормами уголовного законодательства.

При проведении правовой оценки перечисленных деяний необходимо учитывать, что важной характеристикой перечисленных объективных проявлений реабилитации нацизма и искажения исторической правды является их публичный характер [8, 10].

В современных условиях развития информационных технологий существенно расширились возможности распространения деструктивного контента, направленного на провоцирование различного рода угроз, а также обеспечили доступ к технологиям глобального дистанционного воздействия на различные социальные группы. Особая опасность размещения в информационно-телекоммуникационных сетях недостоверной общественно значимой информации заключается в том, что она в кратчайшие сроки становится доступной неограниченному кругу пользователей сети Интернет [2, 8].

Кроме того, с уголовно-правовой точки зрения составы преступлений, охватывающие различные деяния по реабилитации нацизма, являются формальными, то есть такая конструкция не содержит общественно опасного последствия как признака объективной стороны преступления, а субъективная сторона таких деяний характеризуется прямым умыслом, при котором виновный осознает общественную опасность совершаемых им деяний, предвидит возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желает их наступления [8].

Анализ характера общественной опасности деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, позволяет относить их⁸ к преступлениям небольшой тяжести и средней тяжести [13].

Смежными составами по отношению к рассматриваемым деяниям по реабилитации нацизма являются составы преступлений «Хулиганство» и «Вандализм»⁹. Так, в качестве общественно опасного деяния, связанного с проявлениями реабилитации нацизма, следует выделять¹⁰ уничтожение либо повреждение воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите СССР или его интересов в Великой Отечественной войне либо посвященных дням воинской славы государства [7, 8].

Видовым объектом деяний, направленных на уничтожение (повреждение) различных объектов, увековечивающих память погибших при защите СССР в Великой Отечественной войне либо посвященных дням воинской славы государства, являются общественные отношения в области обеспечения общественной нравственности. Непосредственный объект данных деяний – общественные отношения, обеспечивающие сохранность воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите СССР в Великой Отечественной войне или его интересов либо посвященных дням воинской славы государства [8].

В качестве квалифицирующих признаков составов преступлений, охватывающих различные деяния по реабилитации нацизма и искажению исторической правды, выделяется совершение деяния [8, 10, 12]:

- лицом с использованием своего служебного положения;
- группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

⁸ Характеристика тяжести преступлений по реабилитации нацизма и искажению исторической правды для целей настоящей статьи сформулированы на основе положений модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ (принят на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ постановлением от 17 февраля 1996 г. № 7-5).

⁹ Основным различием между ними выступают объект преступления и мотив.

¹⁰ Основанием для квалификации данного деяния в качестве общественно опасного является наличие в законодательстве государства положений, устанавливающих специальный правовой статус воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите СССР в Великой Отечественной войне или его интересов либо посвященных дням воинской славы государства.

- с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет;
- с искусственным созданием доказательств обвинения¹¹.

Ряд деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, относится к числу административных правонарушений в силу их характера, а также признания в качестве субъектов таких правонарушений юридических лиц. К таким деяниям относятся:

1) публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах государства, связанных с участием СССР в Великой Отечественной войне, а также публичное осквернение символов воинской славы государства, публичное оскорбление памяти защитников СССР в Великой Отечественной войне либо публичное унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны, в том числе совершенные с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет).

2) публичное распространение информации, отрицающей факты, установленные приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси», либо одобряющей преступления, установленные указанным приговором, а равно публичное распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны, в том числе совершенные с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет).

3) публичное распространение информации, в том числе в публичном выступлении, публично демонстрирующимся произведении, средствах массовой информации либо при размещении информации с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет, в которой отождествляются цели, решения и действия руководства СССР, командования и военнослужащих СССР с целями, решениями и действиями руководства нацистской Германии, командования и военнослужащих нацистской Германии и европейских стран «оси», установленными приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси» либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, постановленных на основе принципов, выработанных Международным военным трибуналом либо вынесенных в период Великой Отечественной войны, Второй мировой войны, а также отрицается решающая роль советского народа в разгроме нацистской Германии и гуманитарная миссия СССР при освобождении стран Европы.

Данные деяния подпадают под категорию «злоупотребление свободой массовой информации» и должны конкретизироваться положениями законодательства о средствах массовой информации. Объективная сторона правонарушений может проявляться в виде воздействия на подсознание людей, распространения запрещенной информации, распространения выражающих неуважение к обществу сведений.

¹¹ Механизмы искусственного создания доказательств обвинения могут основываться на различных способах фальсификации. Среди них:

1) способы фальсификации, имеющие отношение к работе с историческими источниками, направленные на получение эмпирической информации (подделка исторических источников, получение эмпирической информации из недостоверных источников, нарушение процедур критики исторических источников, выборочное использование исторических источников);

2) способы фальсификации, имеющие отношение к интерпретации эмпирической информации и связанные с нарушением в историческом познании процедур установления исторических фактов, исторического описания, понимания и объяснения (отбор подходящих свидетельств, игнорирование «неудобных» фактов, «игры в примеры», презентизм и превращение историка в «пророка, предсказывающего назад», использование неадекватных объяснительных конструкторов);

3) способы фальсификации, связанные с тем, что производство исторических знаний вообще не опирается на источники эмпирической информации и подменяется метафорическими суждениями или риторическими умозаключениями.

Субъектами ответственности за совершение подобных деяний являются граждане, а также должностные лица средств массовой информации и иных организаций, осуществляющих деятельность в информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть Интернет), которые самостоятельно либо через филиалы, представительства осуществляют деятельность с указанными нарушениями.

Разграничение административной и уголовной ответственности осуществляется на основе характера и степени общественной опасности совершенного деяния, а также с учетом субъектов (физических и юридических лиц) данных деяний.

Самостоятельными видами административных правонарушений, связанных с попытками реабилитации нацизма, являются:

- пропаганда либо публичное демонстрирование (кроме случаев, предусмотренных законодательством) нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

- изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения¹².

Выделение подобных деяний в качестве административных правонарушений обусловлено необходимостью защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, нравственности, общественного порядка. Объект противоправных действий – общественные отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности [8].

Следует отметить, что деяния, связанные с пропагандой либо публичным демонстрированием (кроме случаев, предусмотренных законодательством) нацистской атрибутики или символики (в том числе атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения), а также изготовлением или сбытом в целях пропаганды либо приобретением в целях сбыта или пропаганды такой атрибутики или символики, могут квалифицироваться в качестве преступлений в случае, если эти деяния признаны государством в качестве административного правонарушения и совершены лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за совершение любого из них.

3. Для обеспечения унифицированного подхода к криминализации общественно опасных деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, а также установления административной ответственности за совершение подобных правонарушений в законодательство государств – членов ОДКБ рекомендуется ввести:

1) составы преступлений:

- «Реабилитация нацизма»;

- «Уничтожение либо повреждение воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите СССР в Великой Отечественной войне или его интересов либо посвященных дням воинской славы государства»;

- «Неоднократная пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»;

2) составы административных правонарушений:

- «Злоупотребление свободой массовой информации в целях публичного распространения ложных сведений, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды»;

¹² Данные деяния не должны квалифицироваться в качестве административных правонарушений в случае использования нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма, и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии. Подобная символика и атрибутика может использоваться в соответствии с законодательством в области театрального, музыкального, циркового и изобразительного искусства, библиотечного дела, кинематографической деятельности, музейного дела, организации и проведения культурно-зрелищных, зрелищных и иных культурных мероприятий, издательского дела, образовательной деятельности, научной деятельности, коллекционирования культурных ценностей, средств массовой информации при отсутствии признаков пропаганды нацистской символики или атрибутики.

– «Пропаганда либо публичное демонстрирование, изготовление, распространение нацистской атрибутики или символики».

Для обеспечения практической реализации изложенных предложений и рекомендаций специалистами российских научно-исследовательских и образовательных учреждений в 2022 г. в рамках Программы деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2021–2025 гг. был разработан проект Рекомендаций по криминализации деяний, связанных с попытками реабилитации нацизма, искажения исторической правды, унижения чести и достоинства военных ветеранов, отождествления роли СССР и Германии во Второй мировой войне, принижения гуманитарной миссии СССР при освобождении Европы.

Положения Рекомендаций направлены на совершенствование и унификацию законодательства государств – членов ОДКБ, регламентирующего ответственность за совершение деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды.

По замыслу разработчиков, реализация Рекомендаций может осуществляться путем дополнения и корректировки действующего законодательства государств – членов ОДКБ. В целях формирования достаточных условий для эффективного инкорпорирования положений Рекомендаций в национальное законодательство государств – членов ОДКБ и формирования комплексной системы государственно-правовой защиты исторической правды и сохранения исторической памяти указанную деятельность рекомендуется осуществлять на основе тематических планов законотворческой деятельности, в рамках которых необходимо предусматривать реализацию мер по:

- законодательному закреплению унифицированных правовых дефиниций, обеспечивающих надлежащую квалификацию деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды;

- установлению специального правового режима охраны и защиты исторической памяти о событиях Второй мировой и Великой Отечественной войн;

- установлению специального правового статуса объектов исторической памяти, в том числе символов воинской славы, увековечивающих Победу советского народа в Великой Отечественной войне;

- законодательному определению перечня дней воинской славы и памятных дат государства, связанных с Победой советского народа в Великой Отечественной войне, установлению их специального правового статуса;

- определению (уточнению) компетенции органов публичной власти и их должностных лиц государств – членов ОДКБ в области противодействия деяниям, направленным на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды.

Представляется, что согласованные действия государств – членов ОДКБ по криминализации деяний, направленных на реабилитацию нацизма и искажение исторической правды, создадут необходимые условия дальнейшего поступательного развития сотрудничества в сфере противодействия любым проявлениям экстремизма, неонацизма, расовой дискриминации, агрессивного национализма и ксенофобии, попыткам фальсификации истории и использования ее в целях нагнетания конфронтации и реваншизма в мировой политике, попыткам пересмотра итогов Второй мировой войны.

Список источников

1. Никифоров Ю.А. Фальсификация истории Второй мировой войны: к постановке проблемы // Вестник МГИМО ун-та. 2009. № 6 (9). С. 80–88.

2. Багдасарян В. Великая Отечественная война в фокусе информационно-психологической войны против России // Вестник Московского гос. обл. ун-та. Сер.: история и политические науки. 2015. № 2. С. 25–35.

3. Экспертный совет ОДКБ одобрил Концепцию рекомендаций о криминализации реабилитации нацизма и унижения военных ветеранов. URL: <https://paodkb.org/events/ekspertnyy-sovet-odkb-odobril-kontseptsuyu-rekomendatsiy-o> (дата обращения: 01.09.2022).

4. Кикнадзе В.Г. История Второй мировой войны: противодействие попыткам ее фальсификации и искажения в ущерб международной безопасности // Вестник МГИМО ун-та. История: к 70-летию окончания Второй мировой войны. 2015. С. 74–82.
5. Морозов Ю.В. Фальсификация итогов Второй мировой войны в рамках информационной борьбы против России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2016. С. 174–180.
6. Савельева И.М., Полетаев А.В. «Историческая память»: к вопросу о границах понятия // Феномен прошлого. М.: ГУ–ВШЭ, 2005. С. 170–171.
7. Мараева А.В. Зарубежный опыт криминализации реабилитации нацизма // Криминологический журнал. 2019. № 1. С. 4–7.
8. Левандовская М.Г. Реабилитация нацизма как преступление // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина. 2018. № 12. С. 155–162.
9. Романова К.С. Дискурсы исторической памяти // Науч. журн. «Дискурс-Пи». 2016. № 3-4 (24-25). С. 31–32.
10. Грузинская Е.И., Пономарева М.Ю., Кпишейко Д.И. Критический анализ криминообразующих признаков состава преступления, предусмотренного ст. 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Реабилитация нацизма» // Актуальные проблемы науки и практики современного общества. 2017. № 2-6. С. 9–14.
11. Додонов В.Н. Уголовно-правовая охрана исторической правды: зарубежный опыт и развитие российского законодательства // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3 (41). С. 87–95.
12. Актуальные проблемы Особенной части уголовного права: учеб. / под ред. Подройкина И.А., Улезько С.И. М.: Проспект. 2020. 768 с.
13. Модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ: принят на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ постановлением от 17 февр. 1996 г. № 7-5.

References

1. Nikiforov Yu.A. Fal'sifikaciya istorii Vtoroj mirovoj vojny: k postanovke problemy // Vestnik MGIMO un-ta. 2009. № 6 (9). S. 80–88.
2. Bagdasaryan V. Velikaya Otechestvennaya vojna v fokuse informacionno-psihologicheskoy vojny protiv Rossii // Vestnik Moskovskogo gos. obl. un-ta. Ser.: istoriya i politicheskie nauki. 2015. № 2. S. 25–35.
3. Ekspertnyj sovet ODKB odobril Konceptsiyu rekomendacij o kriminalizacii rehabilitacii nacizma i unizheniya voennyh veteranov. URL: <https://paodkb.org/events/ekspertnyy-sovet-odkb-odobril-kontseptsiiyu-rekomendatsiy-o> (data obrashcheniya: 01.09.2022).
4. Kiknadze V.G. Istoriya Vtoroj mirovoj vojny: protivodejstvie popytkam ee fal'sifikacii i iskazheniya v ushcherb mezhdunarodnoj bezopasnosti // Vestnik MGIMO un-ta. Istoriya: k 70-letiyu okonchaniya Vtoroj mirovoj vojny. 2015. S. 74–82.
5. Morozov Yu.V. Fal'sifikaciya itogov Vtoroj mirovoj vojny v ramkah informacionnoj bor'by protiv Rossii // Rossiya: tendencii i perspektivy razvitiya. 2016. S. 174–180.
6. Savel'eva I.M., Poletaev A.V. «Istoricheskaya pamyat'»: k voprosu o granicah ponyatiya // Fenomen proshlogo. M.: GU–VSHE, 2005. S. 170–171.
7. Maraeva A.V. Zarubezhnyj opyt kriminalizacii rehabilitacii nacizma // Kriminologicheskij zhurnal. 2019. № 1. S. 4–7.
8. Levandovskaya M.G. Reabilitaciya nacizma kak prestuplenie // Vestnik un-ta im. O.E. Kutafina. 2018. № 12. S. 155–162.
9. Romanova K.S. Diskursy istoricheskoy pamyati // Nauch. zhurn. «Diskurs-Pi». 2016. № 3-4 (24-25). S. 31–32.
10. Gruzinskaya E.I., Ponomareva M.Yu., Kpishejko D.I. Kriticheskij analiz kriminoobrazuyushchih priznakov sostava prestupleniya, predusmotrennogo st. 354.1 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii «Reabilitaciya nacizma» // Aktual'nye problemy nauki i praktiki sovremennogo obshchestva. 2017. № 2-6. S. 9–14.

11. Dodonov V.N. Uголовно-pravovaya ohrana istoricheskoy pravdy: zarubezhnyj opyt i razvitie rossijskogo zakonodatel'stva // Vestnik Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. 2014. № 3 (41). S. 87–95.

12. Aktual'nye problemy Osobennoj chasti uголовnogo prava: ucheb. / pod red. Podrojkina I.A., Ulez'ko S.I. M.: Prospekt. 2020. 768 s.

13. Model'nyj Uголовnyj kodeks dlya gosudarstv – uchastnikov SNG: prinyat na sed'mom plenarnom zasedanii Mezhpaplamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG postanovleniem ot 17 fevr. 1996 g. № 7-5.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 02.09.2022

Принята к публикации: 09.09.2022

The information about article:

Article was received by the editorial office: 02.09.2022

Accepted for publication: 09.09.2022

Информация об авторах:

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

Information about the authors:

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

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.

В последующем учебное заведение преобразовывалось и меняло свое название.

25 апреля 2022 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина Санкт-Петербургскому университету ГПС МЧС России присвоено почётное наименование «имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева».

Учебным заведением за вековую историю подготовлено несколько десятков тысяч 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 Георгиевского креста, 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 имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в российское и мировое научно-образовательное пространство. Учебный процесс осуществляется по 891 дисциплине на 27 кафедрах. Университет осуществляет подготовку по разным формам обучения: очной, заочной и заочной с применением дистанционных технологий по программам среднего, высшего образования, а также подготовку специалистов высшей квалификации, переподготовку и повышение квалификации специалистов МЧС России.

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

Подготовка реализуется по 21 образовательной программе высшего образования, что является наибольшим количеством реализуемых программ среди образовательных организаций высшего образования МЧС России, и 83 программам дополнительного профессионального образования и профессионального обучения.

По программам специалитета в университете можно пройти обучение по таким направлениям подготовки, как: «Пожарная безопасность», «Горное дело», «Психология служебной деятельности», «Экономическая безопасность», «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Судебная экспертиза». По программам бакалавриата – «Техносферная безопасность», «Системный анализ и управление», «Психология», «Управление персоналом», «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция». По программам магистратуры – «Техносферная безопасность», «Системный анализ и управление», «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция».

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.

Укомплектованность научно-педагогическим составом, имеющим учёные степени и звания, составляет более 70 %, что позволяет университету занимать лидирующие позиции среди учебных заведений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 55 докторов наук, 268 кандидатов наук, 46 профессоров, 150 доцентов.

В составе университета:

- 28 кафедр;
- 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. Нарастающая сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации образовательного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения.

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.

Институт активно участвует в разработке новых и совершенствовании существующих инструментальных методов и технических средств исследования и экспертизы пожаров, производстве судебных пожарно-технических экспертиз

и исследованиях в области экспертизы пожаров, выполнении поисковых научно-исследовательских работ прикладного характера, выполнении поисковых научно-исследовательских работ по обеспечению безопасности в Арктическом регионе и проведении сертификационных испытаний, апробировании методик по стандартам ISO, EN и резолюциям IMO.

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

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. открыт Кадетский пожарно-спасательный корпус. Он 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.

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

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

Университет издает 7 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».

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».

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. Университет, осуществляя образовательную деятельность, обладает широкой локализацией на территории Российской Федерации, государств-участников Содружества Независимых Государств и других стран.

Большой интерес к обучению в университете проявляется со стороны иностранных граждан. В университете обучаются иностранные курсанты из числа сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС Кыргызской Республики и Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан. Только в период с 2016 по 2021 г. в университете прошли обучение по программам дополнительного профессионального образования 712 иностранных граждан, завершили обучение по программам высшего образования 468 иностранных граждан.

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.

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.

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-спасательному спорту (ПСС) 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 ПСС.

В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по 18 видам спорта. 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.

К 75-летию со Дня Победы в Великой Отечественной войне и 30-летию МЧС России на территории учебного заведения был открыт музей истории Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в котором обучающиеся, сотрудники, гости университета могут познакомиться со всеми этапами становления учебного заведения – от курсов пожарных техников до высшего учебного заведения.

В федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева» созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов МЧС России.



АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Оригинальность статей должна быть не менее 70 %.

4. Текст статьи должен быть обязательно структурирован по разделам:

Введение

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

Методы исследования

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

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

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

Результаты исследования и их обсуждение

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

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

5. Оформление текста:

- а) текст материала для публикации должен быть тщательно отредактирован автором;
- б) текст на одной стороне листа формата А4 набирается на компьютере (шрифт Times New Roman 14, **интервал 1,5**, без переносов, в одну колонку, **все поля по 2 см**, нумерация страниц внизу посередине);
- в) на первой странице авторского материала должны быть напечатаны: УДК (универсальная десятичная классификация), **на русском и английском языках** название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); ФИО авторов полностью (**не более трех**); место работы (название учреждения), электронный адрес авторов (без слова e-mail), аннотация, ключевые слова.

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

6. Оформление формул в тексте:

- а) формулы должны быть набраны на компьютере в редакторе формул Microsoft Word (Equation), размер шрифта эквивалентен 14 (Times New Roman);
- б) в формулах рекомендуется использовать буквы латинского и греческого алфавитов (курсивом);
- в) формулы печатаются по центру, номер – у правого поля страницы (нумеровать следует только формулы, упоминаемые в тексте).

7. Оформление рисунков и таблиц:

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

8. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

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

Правила оформления списка литературы:

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка источников:

Список источников

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Оформление раздела «Информация об авторах»

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

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

ОБРАЗЕЦ ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

УДК 342.7

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

✉ Иван Иванович Иванов.

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

✉ tigp@igps.ru

Аннотация. 100–250 слов

Ключевые слова: 3–10 слов

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

ABOUT ADDITIONAL GUARANTEES OF PROTECTION HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN A STATE OF EMERGENCY

✉ Ivan I. Ivanov.

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

✉ tigp@igps.ru

Abstract.

Keywords:

For citation: Ivanov I.I. About additional guarantees of protection human and civil rights and freedoms in a state of emergency // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2022. № 1 (54). P. 11–22.

Введение

Текст, текст, текст

Методы исследования

Текст, текст, текст

Результаты исследования и их обсуждение

Текст, текст, текст

Заключение

Текст, текст, текст

Список источников (не менее 10 источников)

References

Информация о статье:

Поступила в редакцию:

Принята к публикации:

The information about article:

Article was received by the editorial office:

Accepted for publication:

Информация об авторах:

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

Information about the authors:

Ivan I. Ivanov, professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky Ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigp@igps.ru



**МЧС РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ
МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ
ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ ИМЕНИ ГЕРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГЕНЕРАЛА АРМИИ Е.Н. ЗИНИЧЕВА»**

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 3 (56)–2022

Издается ежеквартально

Подписной индекс № 15655 в электронном каталоге «Урал-Пресс»

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 30.09.2022. Формат 60×86_{1/8}
Усл.-печ. 11,75 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 81

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