

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 3 (52) – 2021

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;

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

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

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;

доктор юридических наук, доцент полковник внутренней службы **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 **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:

капитан 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

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

- Гавриленко В.А.** Сравнительный анализ законодательства государств Арктического региона в области возмещения ущерба от чрезвычайных ситуаций..... 5
- Шеншин В.М., Прокофьева Д.А.** О необходимости правового регулирования заключения брака с несовершеннолетними..... 9

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

- Ирошников Д.В.** Становление отрасли законодательства о безопасности в России..... 17
- Колесник А.А.** Актуальные вопросы учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности..... 27
- Богомаз О.В.** Обеспечение информационной безопасности детей и молодежи: правовые, педагогические и психологические аспекты..... 35
- Силуянова Н.М., Былич С.В.** Роль экономической безопасности в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации..... 41
- Папазова Ю.В., Богданов А.В., Хазов Е.Н.** Обеспечение информационной безопасности правоохранительными органами России..... 45
- Немова Н.Ю., Григонис В.П.** Влияние конституционных норм на взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации..... 52
- Зозуля А.А.** Проблемы совершенствования правового обучения и правового воспитания в аспекте профилактики правонарушений среди молодежи..... 58

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

- Меньшиков А.В., Муталиева Л.С., Аджигитов Д.Р.** Некоторые особенности проведения проверки по факту нарушений правил пожарной безопасности: соотношение уголовно-процессуальной и административно-юрисдикционной деятельности..... 66
- Зорина Е.А., Уткин Н.И., Удальцова Н.В.** Рецензия на учебник «Криминология» (под редакцией доктора юридических наук, профессора В.Ю. Голубовского; доктора юридических наук, профессора Е.В. Кунц)..... 71

- Сведения об авторах**..... 75
- Информационная справка**..... 76
- Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»**..... 81

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

ББК 67

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

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2021

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

УДК 34.01

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА В ОБЛАСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**В.А. Гавриленко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России;
Facoltà di Giurisprudenza Sapienza Università di Roma**

Рассматривается законодательство государств Арктического региона, регулирующее вопросы возмещения ущерба от чрезвычайных ситуаций. Автор проводит сравнительный анализ законодательного регулирования настоящего вопроса и подробно рассматривает правовые акты в сфере предупреждения и защиты от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, законодательство, возмещение ущерба, страны Арктического региона

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGISLATION IN ARCTIC REGION STATES IN THE FIELD OF INDEMNITY DAMAGES FROM EMERGENCIES

**V.A. Gavrilenko.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia;
Facoltà di Giurisprudenza Sapienza Università di Roma**

This article research the legislation of the Arctic region states, regulating issues of compensation for damage from emergency situations. The author makes a comparative analysis of the legislative regulation of this issue and examines in detail the legal acts in the field of prevention and protection against emergencies.

Keywords: emergency, legislation, compensation for damage, states of Arctic region

В настоящей статье проанализируем законодательство государств Арктического региона в области регулирования чрезвычайных ситуаций (ЧС) и возмещения ущерба, связанного с ними. Обратим особое внимание на вопрос возможности разбирательства вышеуказанных вопросов посредством арбитража и государственной судебной системы в рамках гражданских правоотношений.

Отметим, что сфера ЧС является предметом внимания в современной юридической науке [1], что отражается как в фундаментальных научных трудах [2], так и в периодической печати. Вопросы о роли судебной системы, частного права [3], процедуры арбитражного разбирательства споров [4] в области предупреждения ЧС и возмещения ущерба от их последствий также отражены в правовой литературе. Помимо прочего, вопросы безопасности [5] и правового регулирования [6] освоения Арктического региона представляют несомненный научный интерес.

Определение ЧС дано в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ № 68-ФЗ). ЧС – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Также повторим, что разбирательство споров о возмещении ущерба от ЧС в гражданском судопроизводстве и арбитражном разбирательстве споров возможно в рамках определенных правоотношений. Соответственно, не вся совокупность правоотношений в области ЧС может быть предметом гражданского и арбитражного разбирательства. Публично-правовые отношения могут быть разрешены исключительно со стороны государства.

Обратимся к законодательству Российской Федерации. В гл. 2 ФЗ № 68-ФЗ прописаны полномочия органов государственной власти в области регулирования вопросов, связанных с ЧС. В частности, полномочия Президента Российской Федерации, органов законодательной власти Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с ЧС в рамках своей подведомственности и своих полномочий [7].

ФЗ № 68-ФЗ в п. 1 ст. 18 предусматривает право граждан на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие ЧС.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) «О пожарной безопасности» в ст. 34 также провозглашает возмещение ущерба, причиненного пожаром, в порядке, установленном действующим законодательством.

Вышеуказанные положения более относятся к публичному праву, но их расширенно можно толковать и как право граждан на компенсацию ущерба в рамках гражданских правоотношений.

Обратим особое внимание на ст. 11.1 ФЗ № 68-ФЗ, регламентирующую полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и реализации программы добровольного страхования по возмещению гражданам ущерба, причиненного жилым помещениям, и регулиующую вопросы содержания и действия данных страховых программ. Правоотношения между страхователем и страховщиком находятся в сфере гражданского права и могут быть предметом гражданского или арбитражного разбирательства.

В продолжении отметим, что «одним из эффективных средств минимизации ущерба от различных обстоятельств чрезвычайного характера является страхование, сущность которого, как общеизвестно, составляет солидарная замкнутая раскладка ущерба» [8], которую может обеспечить институт страхования. Также согласимся, что «одним из эффективных правовых средств минимизации ущерба от ЧС техногенного характера выступает страхование» [8].

Рассмотрим положения Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ФЗ № 117-ФЗ). В ст. 15 ФЗ № 117-ФЗ говорится об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» в ст. 4 также предписывает владельцу опасного объекта страховать имущественные интересы, связанные с обязанностью возмещения вреда потерпевшим, путем заключения договора обязательного страхования со страховщиком в течение всего срока эксплуатации опасного объекта.

Следовательно, имеют место гражданские правоотношения в сфере страхования, споры, которые возможно разрешать как посредством арбитража, так и посредством государственной судебной системы в рамках гражданского производства.

Обращаясь к анализу законодательства Соединенных Штатов Америки, отметим, что «Закон о внутренней безопасности 2002 года» № 116, Статут 2135, принятый 25 ноября 2002 г., регламентирует правовой статус, обязанности и полномочия государственных органов по вопросам обеспечения безопасности и противодействия ЧС.

«Национальный закон о чрезвычайных ситуациях» № 90, Статут 1255, принятый 14 сентября 1976 г., регулирует, прежде всего, процедуру введения режима чрезвычайного положения Президентом США и утверждение его решения Конгрессом США.

Закон о всеобщем порядке защиты окружающей среды, выплате компенсации и установлении ответственности 1980 года № 94, Статут 2767 содержит положения об ответственности за причинение вреда окружающей среде и ее загрязнение. «В дополнение к обязыванию загрязнителей возмещать причиненный вред, предусматривается также обязанность последних подтверждать наличие у них достаточных средств для ликвидации последствий возможного экологического ущерба. Для этого прибегают к системе страхования ответственности: компании, обращающиеся в экологические органы исполнительной власти за разрешениями на использование в своем производстве опасных и токсических веществ, обязаны предоставлять страховые полисы, подтверждающие, что риск экологического ущерба вместе с компанией делит третье лицо – страховщик» [8].

Право Канады, а именно Закон «О чрезвычайных ситуациях» 1985 г., действующий с 21 июля 1988 г., в разд. 5 регулирует вопросы выплаты компенсаций. Оговаривается возможность компенсации любому лицу, понесшему убытки, травмы или повреждения по причине ЧС. Но разд. 5 исследуемого Закона регулирует выплату компенсаций со стороны государственных органов как центральных, так и местных. Вопросы компенсации ущерба от ЧС в рамках гражданско-правовых отношений, как правило, регулируются прецедентами. Канада принадлежит к системе общего права.

Рассмотрим право Финляндии. Используем для исследования Закон от 22 июля 1991 г. № 1080/1991 «О готовности к чрезвычайным ситуациям». Основное содержание Закона состоит в регулировании полномочий и деятельности государственных органов в ЧС. Отметим, что ст. 9 данного Закона запрещает дискриминацию людей на основании расы, цвета кожи, происхождения, пола, языка, национальности, религии, возраста, политических или иных взглядов или любой другой сопоставимой причины. В условиях чрезвычайного положения, при необходимости, возможны ограничения прав и свобод, но без дискриминации отдельных групп населения.

Компенсации ущерба предусмотрены ст. 37 комментируемого Закона, но данное положение касается выплаты компенсаций со стороны государства за действия и ограничения со стороны государственных органов в условиях чрезвычайного положения.

Рассмотрим также ст. 39 указанного Закона. Несчастный случай на работе или профессиональное заболевание, возникшее в результате действий по исполнению указаний государственных органов в соответствии с настоящим Законом, должны быть компенсированы из государственных ресурсов в соответствии с Законом о страховании от несчастных случаев (608/48), если соответствующая компенсация не предусмотрена другим законом или договором. Отметим, что страховые правоотношения в определенных ситуациях могут разрешаться как посредством арбитража, так и государственными судами в рамках гражданского производства.

Разберем право Швеции. Используем для настоящего исследования Закон от 20 ноября 2003 г. № 2003:778 «О защите от несчастных случаев», действующий с 1 января 2004 г. Данный закон также регулирует спасательные операции, проводимые, в том числе для предупреждения и ликвидации ЧС. Регламентируются права и обязанности государственных и муниципальных органов. Разделы 4–8 гл. 7 комментируемого Закона регулируют вопросы выплаты компенсаций физическим лицам, но предметом регулирования

являются компенсации, выплачиваемые государственными и муниципальными органами, в связи с ущербом, понесенным в процессе ликвидации ЧС.

Исследуем два законодательных акта Норвегии. Один из них – Закон от 14 июня 2002 г. № LOV-2002-06-14-20 «О защите от пожаров и взрывов», вступивший в силу 1 июля 2002 г.

Данный Закон регулирует совокупность прав, обязанностей и ответственности граждан, государственных служб и хозяйствующих субъектов в области обеспечения пожарной безопасности и безопасности в сфере оборота огнеопасных и взрывчатых веществ. Глава 4 комментируемого Закона устанавливает требования в обозначенной сфере для хозяйствующих субъектов, а гл. 5 – требования к безопасности продукции. Соответственно, данные положения Закона могут быть использованы в арбитражном разбирательстве (в области гражданских правоотношений) для доказательства нарушения законодательства субъектом хозяйственной деятельности, если последние повлекли ущерб.

Также исследуем Закон от 15 августа 2014 г. № LOV-2014-08-15-59 «О компенсации за естественный ущерб», вступивший в силу 1 января 2017 г. Статья 1 данного Закона обозначает основную цель государственной системы компенсации за стихийные бедствия как предоставление компенсации после стихийного бедствия, чтобы потерпевшая сторона могла продолжить свою деятельность, то есть публично-правовые отношения. Но ст. 2 Закона указывает, что компенсация не предоставляется, если возможно застраховать ущерб по общей схеме страхования или если пострадавшая сторона действительно застрахована. Оговоримся, что обычная схема страхования означает доступную страховку на норвежском рынке. Основным фактором является возможность оформить обычное страхование, а не то обстоятельство, действительно ли потерпевший заключил страховку. То есть законодатель способствует страхованию имущества и рисков. Вопрос же доступности страхования на рынке услуг, видимо, разрешается судами в каждой конкретной ситуации. Соответственно, страховые правоотношения, при наличии воли сторон, могут быть разрешены посредством арбитража или государственными судами в рамках гражданского производства.

Рассмотрим право Дании. Исследуем Закон от 4 июня 1994 г. № 225 «О возмещении экологического ущерба». Статья 3 настоящего Закона устанавливает, что любой, кто в рамках коммерческой или общественной деятельности, перечисленной в приложении к Закону, вызывает загрязнение, должен возместить ущерб, который вызывает загрязнение. Приложение к Закону достаточно обширное и включает в себя много видов хозяйственной деятельности. Субъекты возмещения ущерба не прописаны, но фактически таким субъектом может быть как государственный орган, так и частный субъект, осуществляющий хозяйственную деятельность (указанную в Приложении 1) и виновный в экологическом ущербе. Комментируемый Закон не касается вопросов административной и уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства Дании.

Исследуем также Закон от 6 июня 1991 г. № 340 «О возмещении ущерба, причиненного штормом». Компенсация выплачивается государством, следовательно, имеют место публично-правовые отношения. Но имеется оговорка в п. 1 § 2 данного Закона, что компенсация не выплачивается за недвижимое и движимое имущество, на которое, как правило, можно оформить страховку от указанного ущерба и в п. 2 § 2, что компенсация не выплачивается, если другое страхование покрывает рассматриваемый ущерб. Особенно примечательно положение о доступном на рынке услуг страховании аналогично норвежской законодательной практике. С одной стороны, законодатель поощряет страховой рынок и страхование имущества, что может быть позитивным. С другой стороны, очень спорная целесообразность использования размытых формулировок. По сути, вопрос о доступности или недоступности определенного вида страхования будет решаться в судебном порядке. Если же имеют место страховые правоотношения, возможно разбирательство спора как в государственной судебной системе, так и в арбитраже.

Интерес также представляет право Исландии. Так, Закон от 12 июня 2008 г. № 82 «О гражданской защите» регулирует вопросы полномочий и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления в области противодействия ЧС и ликвидации их последствий. Обратим внимание на ст. 8 комментируемого Закона о контактах с третьими сторонами. Национальный комиссар полиции может заключать контракты с частными учреждениями, неправительственными организациями или другими сторонами, в соответствии с которыми они будут участвовать в реализации конкретных аспектов мер гражданской защиты. Данные контракты подлежат утверждению министром юстиции. Представляется, что обозначенные контракты являются гражданско-правовыми. Соответственно, возможно разбирательство споров по этим контрактам посредством как арбитража, так и государственной судебной системы, так как соответствующих ограничений в законодательстве Исландии не имеется.

Таким образом, законодательство государств Арктического региона не содержит запретов на разбирательство споров, предметом которых является ущерб от ЧС, в рамках арбитража и государственного гражданского судопроизводства. Следовательно, имеется принципиальная возможность разрешения указанных споров вышеуказанными способами.

В странах Арктического региона распространено страхование от ущерба, причиненного ЧС как природного, так и техногенного характера. Страховые правоотношения как вид гражданских правоотношений могут также разрешаться в рамках гражданского судопроизводства в государственных судах или с использованием процедуры арбитража.

Литература

1. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита: учеб. пособие. СПб., 2018.
2. Немченко С.Б., Муталиева Л.С. Страхование право: учеб. пособие. СПб., 2010.
3. Немченко С.Б. Роль частного права в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Материалы межвуз. круглого стола. СПб., 2009.
4. Гавриленко В.А. Особенности третейского разбирательства споров в современной России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2018. № 2 (39). С. 18–26.
5. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Комплексная безопасность в Арктике // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 3. С. 52–62.
6. Немченко С.Б., Цеценевская О.И. Арктическая зона Российской Федерации: развитие законодательства в советский период // Вестник МГТУ. 2016. Т. 19. № 2. С. 466–475.
7. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита: учеб. пособие. СПб., 2016.
8. Москалец А.П. Эколого-правовые средства минимизации и предупреждения ущерба от чрезвычайных ситуаций в России и США. М., 2001. С. 92.

УДК 347.64

О НЕОБХОДИМОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ БРАКА С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

**В.М. Шеншин, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.
Д.А. Прокофьева.
Санкт-Петербургская юридическая академия**

Выявляются нюансы и правовые последствия регистрации браков несовершеннолетними; указывается на нестабильное состояние таких союзов, негативно влияющих на формирование демографических показателей России, что косвенно сказывается на национальной безопасности Российской Федерации. Законодателю стоит

жестче регулировать вопрос браков, заключаемых с несовершеннолетними и между ними, так как именно преждевременное взросление может повлечь за собой и «взрослые» проблемы, с которыми несовершеннолетнему, конечно, сложно справиться.

Ключевые слова: заключение брака, несовершеннолетние граждане, брачный возраст

THE MARRIAGE OF MINORS REQUIRES PERFECTION

V.M. Shenshin. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

D.A. Prokofieva. Saint-Petersburg law academy

The nuances and legal consequences of the registration of marriages by minors are revealed; the unstable state of such unions is indicated, which negatively affects the formation of demographic indicators of Russia, which indirectly affects the national security of the Russian Federation. The legislator should regulate the issue of marriages concluded with minors and between them more strictly, since it is premature adulthood that can entail «adult» problems, which, of course, are difficult for a minor to cope with.

Keywords: marriage, minor citizens, marriageable age

Современная формация такова, что трудно не заметить необычную для Российской Федерации тенденцию развития общественных взглядов, приоритетов, принципов. Они все менее похожи на те, что были всего 10 лет назад, колеблется отношение как к традициям, культуре, религии, праву. При соотношении складывающейся ситуации с, так скажем, недалеким прошлым, очень сложно не обратить внимание на кардинальное изменение государства и его правовой системы, а вместе с ними и тех качеств, которые составляют то самое человеческое «я» каждого гражданина в отдельности.

Несомненно, изменения – это важнейшая часть исторического развития общества. На протяжении всей истории, именно благодаря переменам, происходит становление новых форм государственности, политических и правовых систем, должностей, органов власти и пр. И, конечно, такие трансформации не могли проходить без участия в них граждан или, если быть точнее, без влияния на них.

Для большинства граждан Российской Федерации слово «дети» всегда ассоциировалось в первую очередь с радостью, беспечностью, задорностью и теплом. Так, в частности п. 1 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ) гласит: «Ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия)». Права ребенка защищаются законодательством, их перечень четко и ясно изложен в гл. 11 СК РФ. Человек, живущий в современном обществе, вероятно, скажет, что ребенок современности менее адаптирован к реалиям взрослой жизни, менее ответственен, но одновременно с этим хочет повзрослеть как можно быстрее.

Оставляя нравственную сторону вопроса, все же хотелось бы разобраться в том, как сегодня государство регулирует взаимоотношения, возникающие между несовершеннолетними гражданами.

Акцентируем внимание на том, что в современной России наблюдаются тенденции к изменению брачного возраста, а точнее – к его снижению. Роль всестороннего регулирования законодательством самых разных вопросов и сфер человеческой жизнедеятельности крайне весома в формировании развитого и, что не маловажно, справедливого отношения к каждому члену общества. Для этого необходимо четко понимать последствия и проблемы, которые могут возникнуть после таких радикальных изменений и в их процессе.

В качестве проблемы авторы видят недостаточное правовое регулирование порядка заключения браков с несовершеннолетними гражданами, определение их основных проблем, имеющих место быть или возникнуть при заключении такого рода союзов.

Стоит отметить, что дефиниция «брак» в СК РФ не урегулирована. Вместе с тем в юридической литературе это понятие уже давно выработано, вследствие его широкого

распространения среди граждан. Несмотря на то, что определения данному понятию законодатель не дает, семейным законодательством регламентируются те или иные вопросы, связанные с семейными отношениями. Приведенные доводы свидетельствуют о том, что понятие «брак» уже стало абсолютно привычным в своем значении всем и каждому, позволяя воспринимать каждую норму права в том смысле, в котором ее преподносит законодатель. Исследователи определяют брак с совершенно разных точек зрения, делая акцент на официальность и законность, целенаправленность вступления в брак и его нравственную, моральную сторону.

Нечаева А.М. предлагает считать браком союз мужчины и женщины, заключенный с целью создания семьи [1]. Косова О.Ю. под браком понимает союз, заключенный между мужчиной и женщиной, для создания семьи, который оформляется в установленном законом порядке, в результате которого возникают взаимные права и обязанности [2].

Еще ранее римский юрист Модестин определял брак как «союз мужа и жены, общность всей жизни, единение божественного и человеческого права» [3].

В более широком понимании брак следует понимать как добровольный равноправный пожизненный союз мужчины и женщины, заключенный с соблюдением определенных правил, с целью создания семьи, рождения и воспитания детей, ведения общего хозяйства.

Брак непосредственно связан с понятием дееспособности. В п. 1 ст. 13 СК РФ законодатель устанавливает, что возраст, во время которого возможно вступление в брак, составляет 18 лет. Время наступления совершеннолетия – момент приобретения гражданином полной дееспособности.

Общее определение дееспособности содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ). Так, в соответствии с п. 1 ст. 21 ГК РФ дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Она возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении 18-летнего возраста.

Вместе с тем п. 2 ст. 21 ГК РФ предусмотрено, что в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Кроме того, приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения 18 лет.

Может показаться, что увеличивается возможность заключения фиктивных браков, заключаемых между несовершеннолетними. Приобретая дееспособность в полном объеме раньше, чем это должно было произойти при обычных обстоятельствах, граждане, безусловно, обретают ряд привилегий. Большую роль в данном вопросе играет именно возраст их получившего: законодатель не просто так трактует совершеннолетие как факт достижения 18 лет. Здесь существенное значение приобретают психологические факторы, формирующие в человеке его внутреннее «я». Очевидно, что в редких случаях человек, еще не достигший 18-летнего возраста, полностью психологически устойчив, а значит, с точки зрения эмоционального состояния готов полностью отвечать за свои поступки как перед законом, так и перед другими гражданами. Вместе с тем, достигнув 18 лет, человек не до конца формируется, не в полной мере прошел этапы социализации, следовательно, говорить о полной дееспособности не приходится.

Однако ст. 13 СК РФ законодатель устанавливает правило, в соответствии с которым при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе последних разрешить вступить в брак лицам, достигшим возраста 16 лет. В приведенной норме законодатель не обошел стороной и лиц, достигших 14-летнего возраста, предоставив и такой категории граждан возможность заключать брак, но только при определенных условиях.

Законодатель не дает четкого перечня причин, в соответствии с которыми заключение такого брака является возможным. Именно поэтому решения органов местного самоуправления по такого рода вопросам основываются на юридической и судебной

практике. Следовательно, в перечень оснований для вступления в брак по достижению 16 лет принято относить: беременность, фактические отношения (совместное проживание, сожительство), наличие общих детей, призыв жениха на военную службу по призыву, эмансипация и угроза жизни. Признание несовершеннолетнего эмансипированным предусмотрено ст.ст. 287–289 ГК РФ. Под угрозой жизни понимается наличие тяжелых заболеваний, исходом которых принято считать смерть, например, онкология или серьезная инфекция.

Если для несовершеннолетних перечень возможных обстоятельств достаточно широк, то для малолетних граждан, то есть лиц в возрасте от 14 до 16 лет, есть только три возможных условия, при которых имеется возможность вступить в брак. Первое – это беременность. Укажем, что данная причина является одной из самых распространенных. Но решение в пользу лиц, желающих вступить в брак, не будет вынесено без предоставления органу местного самоуправления справки, подтверждающей наличие факта беременности. Второе – это рождение ребенка. В данном случае требуется предоставить свидетельство о рождении, в котором в графе «родители» будут указаны оба лица, желающие вступить в брак. И, наконец, третье – это эмансипация, наступившая на основании решения суда.

Тема эмансипации вообще крайне интересна. Став эмансипированным, подросток получает независимость от лиц, его воспитывавших (родителей, опекунов), становится ответственным за свои действия, что говорит о необходимости продумывания подобного шага. В некоторых случаях разрешение на эмансипацию может дать только суд. Для вынесения решения, в пользу желающего быть эмансипированным необходимо наличие ряда условий. Например, намерение вступить в официальный брак или пребывание лица в раннем супружеском союзе, наличие детей, безнравственных отношений в семье несовершеннолетнего. Толчком к подобным действиям может служить наличие желания несовершеннолетнего стать материально независимым от родителей или опекунов, а также отсутствие у последних желания содержать его. В соответствии с п. 1 ст. 27 ГК РФ несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Пунктом 1 ст. 289 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) предусмотрено, что суд, рассмотрев по существу заявление об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным, принимает решение, которым удовлетворяет или отклоняет просьбу заявителя. Пунктом 2 этой же статьи указывается на то, что при удовлетворении заявленной просьбы несовершеннолетний, достигший возраста 16 лет, объявляется полностью дееспособным (эмансипированным) со дня вступления в законную силу решения суда об эмансипации.

Важным аспектом выступает тот факт, что после признания несовершеннолетнего лица эмансипированным, его родители (попечители) не несут ответственность по его обязательствам (п. 2 ст. 27 ГК РФ).

Один из самых часто встречающихся вопросов заключается в следующем: все ли права и обязанности приобретает эмансипированный гражданин? Приобретение полной дееспособности ранее положенного срока не гарантирует обход лицом возрастных ограничений во всех сферах жизнедеятельности. Эмансипированный, как таковой, не вправе в полной мере пользоваться всеми правами и обязанностями, для которых установлен возрастной ценз. Это может относиться к управлению транспортным средством: эмансипированное лицо не может управлять никаким механическим транспортным средством, кроме транспортных средств, указанных в категории «М» и подкатегории «А1». Помимо этого, он не обязан содержать своих нетрудоспособных родителей, а еще не может быть призван на военную службу.

Соответствуют ли такие меры Конституции Российской Федерации? В соответствии с п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6, Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых

вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» при рассмотрении гражданского дела, одной из сторон в котором является несовершеннолетний, объявленный в соответствии со ст. 27 ГК РФ эмансипированным, необходимо учитывать, что такой несовершеннолетний обладает в полном объеме гражданскими правами и несет обязанности (в том числе самостоятельно отвечает по обязательствам, возникшим вследствие причинения им вреда), за исключением тех прав и обязанностей, для приобретения которых Федеральным законом установлен возрастной ценз (например, ст. 13 Закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», ст. 19 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»). Исходя из положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, такое ограничение прав и свобод является допустимым.

В даче разрешения на вступление несовершеннолетних граждан в брак играет роль и этнический фактор. Современная формация диктует условия, когда минимальный возраст вступления в брак для большинства стран составляет 18 лет. Законодательство слаборазвитых и развивающихся стран предписывает несовершеннолетним вступать в брак до достижения 18-летнего возраста только при согласии родителей и (или) по решению суда. В п. 2 ст. 156 СК РФ содержится предписание, в соответствии с которым условия заключения брака на территории Российской Федерации определяются для каждого из лиц, вступающих в брак, законодательством государства, гражданином которого лицо является в момент заключения брака, с соблюдением требований ст. 14 СК РФ в отношении обстоятельств, препятствующих заключению брака [4–6]. Отсюда следует вывод о существовании значительного количества исключений, позволяющих вступать в брак на территории Российской Федерации.

Анализ статистических данных показывает, что в 2019 г. в Российской Федерации было заключено 950 166 браков [7]. Из них 5 009 заключены с несовершеннолетними невестами (от 16 до 17 лет), а больше всего таких браков зафиксировано на территории Приволжского федерального округа (969 браков), Центрального федерального округа (846 браков) и Северо-Кавказского федерального округа (461 брак). Субъектами, лидирующими по количеству регистрации браков, заключаемых с несовершеннолетними невестами, выступают: Московская область (137), Краснодарский край (260), Волгоградская и Ростовская области (106 и 149, соответственно), Республика Дагестан (200 браков), Республика Башкортостан (162), Свердловская область и Алтайский край (по 137 браков), а также Челябинская и Иркутская области (128 и 156 браков, соответственно).

Отметим, что во всем Северо-Западном федеральном округе таких браков всего 277, а в городе федерального значения Санкт-Петербург их число составляет только 48. Некоторые субъекты Российской Федерации ушли далеко вперед по количеству заключаемых с несовершеннолетними невестами браков. Так с чем это связано? В первую очередь с культурой рассматриваемых территорий. Существует статистика по бракам, заключаемым с невестами, не достигшими 16 лет. Интересно, что при выставлении предложенных критериев для поиска подходящего отчета, сайт rosstat.gov.ru не устанавливает нижнюю планку возрастного ограничения по заключаемым с еще не достигшими 16 лет невестами бракам, то есть предлагает возрастной интервал не от 14 до 16 лет, а просто до 16 лет. Так вот, всего таких браков в Российской Федерации за 2019 г. было заключено 131, из них больше всего в Ростовской области (26), Тюменской области (19) и Самарской области (12).

Совершенно иным образом ситуация обстоит с несовершеннолетними женихами. С юношами, возраст которых варьируется в пределах 16–17 лет, в Российской Федерации в 2019 г. было заключено 557 браков. Больше всего таких браков зарегистрировано на территориях Центрального федерального округа и Приволжского федерального округа (по 97 браков в каждом), Краснодарского края (32 брака), 47 таких браков зарегистрировано на территории Северо-Западного федерального округа, где лидирует Ленинградская область (11 браков).

Очень хорошо видна разница между ролью возраста невесты и возраста жениха, так как, судя по статистике за 2019 г., заключено всего семь браков, в которых жених не достиг 16-летнего возраста. Исходя из этого, можно предположить, что большинство браков с несовершеннолетними гражданами Российской Федерации заключается по причине беременности невест. Конечно, определение этого явления как проблемы зависит в первую очередь от нравственных установок. Тем не менее, беременность в том возрасте, когда женский гормональный фон еще не до конца сформирован, может представлять опасность, как для будущего ребенка, так и для беременной. Именно поэтому, в практике преобладают случаи, когда будущая невеста находится в положении, вследствие чего существует возможность возникновения определенных проблем, связанных с ответственностью перед законом у жениха, уже достигшего совершеннолетнего возраста, а также с большой тратой времени на поиск, оформление справок о беременности, походы к врачу и т.д.

Акцентируем внимание на Семейном кодексе Республики Татарстан. Так же, как и СК РФ, указанный акт устанавливает брачный возраст в 18 лет (ст. 10). Но, обращаясь к предыдущей редакции данной статьи, можно отметить один интересный момент: в п. 3 имело место быть положение, согласно которому: «В виде исключения при наличии особых обстоятельств может быть разрешено вступление в брак лицам, не достигшим возраста шестнадцати лет».

Таким образом, законодатель не устанавливает в данной статье нижней планки для брачного возраста, в отличие от новой редакции этой же статьи. Из этого следует, что как федеральное, так и региональное законодательство, ищет и исправляет возможные недостатки в своих нормативных правовых актах. Тема такого рода отношений очень щепетильная, требует осторожного и тактичного обращения.

Например, приказом Министерства семьи и труда Республики Башкортостан от 25 января 2021 г. № 17-о «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами опеки и попечительства Республики Башкортостан государственной услуги «Выдача разрешения на вступление в брак несовершеннолетним, достигшим возраста 16 лет» органам опеки и попечительства Республики Башкортостан установлен порядок и стандарт по предоставлению государственной услуги, сроки и последовательность осуществления административных процедур (действий) по выдаче разрешения на вступление в брак несовершеннолетним, достигшим возраста 16 лет¹.

Постановлением Городской Управы г. Калуги от 3 февраля 2021 г. № 40-п устанавливаются требования к документам, необходимым для получения разрешения на вступление в брак лицам, достигшим возраста 16 лет, но не достигшим брачного возраста, устанавливается, что уполномоченным органом по каналам системы межведомственного электронного взаимодействия в органах ЗАГС запрашиваются сведения о государственной регистрации рождения общего ребенка в случае осуществления регистрации ребенка на территории Российской Федерации и непредставления заявителем этих сведений по собственной инициативе².

Проблема вопроса заключается в довольно значимой роли «детских браков» в формировании демографической статистики России. Ранее уже было сказано о том, что физиологическая готовность к вынашиванию ребенка появляется практически одновременно с достижением совершеннолетия. Ранняя беременность может повлечь за собой ряд последствий и привести к разным исходам, в том числе и летальным.

¹ Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами опеки и попечительства Республики Башкортостан государственной услуги «Выдача разрешения на вступление в брак несовершеннолетним, достигшим возраста 16 лет: приказ Министерства семьи и труда Республики Башкортостан от 25 янв. 2021 г. № 17-о. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.06.2021).

² О внесении изменений в постановление Городской Управы города Калуги от 14 авг. 2012 г. № 307-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешения на вступление в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, но не достигшим брачного возраста: постановление Городской Управы г. Калуги от 3 февр. 2021 г. № 40-п. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.06.2021).

Вероятность появления на свет ребенка с патологией, аномалией и мертворождения при ранней беременности составляет 50 %. Так, например, в 2019 г. от патологий на первом году жизни умер 1 551 ребенок. По статистике за тот же год, но уже по количеству прерванных беременностей лидирует Приволжский федеральный округ, при этом средняя плотность населения данной территории составляет 32,1 человека на кв. км. Стоит вспомнить, что этот же округ занимал лидирующие позиции в вопросах заключения брака с несовершеннолетними невестами. Помимо этого, он находится на втором месте (после Центрального) по числу умерших от патологий детей, не достигших возраста одного года (265 случаев за год). Количество расторгнутых браков за год на территории этого федерального округа составляет 114 345, что практически в два раза больше, чем в Северо-Западном федеральном округе. Смерти матерей, детей, рожденных с патологиями, или количество мертворожденных имеют достаточно большое влияние на демографическое положение населения, его естественное движение.

Тенденции развития увеличения числа браков с несовершеннолетними гражданами хорошо прослеживается из статистики, но с увеличением числа браков возрастает и число разводов.

Развод – это официальное прекращение действия заключенного между двумя лицами и признанного государством брачного союза.

Вопрос о поиске основных причин расторжения брака до сих пор остается актуальным, так как соотношение и количество причин, выявляемых государством и интерпретированных самими супругами, постоянно меняется. Парсонс Т. причиной роста регистрируемых разводов называет экономические преобразования, происходящие в обществе, которые в конечном итоге приводят его подсистемы в нестабильность [8]. Огборн У. и М. Нимкофф формулируют теорию «перехвата» семейных функций другими институтами, которые приводят к дезорганизации семьи [9].

Как уже было сказано выше, согласно законодательству, лица, вступившие в брак в несовершеннолетнем возрасте, после его регистрации получают полную дееспособность. Здесь стоит отметить, что эту дееспособность они получают и в сфере гражданского процесса. Именно поэтому развод с несовершеннолетним супругом или супругой проходит по общим правилам: либо через ЗАГС (если согласие на расторжение брак обоюдное), либо в судебном порядке.

Важной составляющей в определении прав несовершеннолетних супругов является и ст. 28 СК РФ, устанавливающая перечень лиц, которым предоставлено право требования признания брака недействительным. Цель этого – обеспечить выполнение закона, устранить несправедливые решения.

Здесь стоит отметить, что суд, независимо от того, кем предъявлен иск о признании брака недействительным, заключенного с лицом, не достигшим брачного возраста, а также с лицом, признанным судом недееспособным, обязан привлечь к участию в деле орган опеки и попечительства, который в соответствии с законом осуществляет функции по защите прав недееспособных и несовершеннолетних лиц. Этот орган должен дать заключение о том, будет ли признание брака недействительным соответствовать интересам этих лиц.

Таким образом, российское законодательство достаточно полно регулирует вопрос заключения брака с несовершеннолетними или между ними. Однако имеются и некоторые пробелы в вопросе особых обстоятельств, позволяющих несовершеннолетним вступить в брак. Определение действительно весомых обстоятельств или, напротив, не имеющих значимости, возложено на плечи юристов, органов записи актов гражданского состояния и, конечно, судов общей юрисдикции.

На протяжении всей истории России брачный возраст постоянно менялся, что свидетельствует о непостоянстве взглядов на готовность к браку.

Семья рассматривается как важнейший институт современного общества, поэтому данному вопросу стоит уделить значительное внимание.

Результаты исследований показывают тенденцию к снижению брачного возраста в одних регионах и повышению его в других. Можно отметить, что в крупных городах,

не говоря уже о городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), граждане не спешат с созданием семьи, в отличие от небольших по площади и малонаселенных городов и иных населенных пунктов.

Именно браки в раннем возрасте могут стать причиной сложностей в ближайшем будущем брачующихся, а больше всего таких союзов заключается в небольших населенных пунктах.

По мнению авторов, законодателю стоит жестче регулировать вопрос браков, заключаемых с несовершеннолетними и между ними, так как именно преждевременное взросление может повлечь за собой и «взрослые» проблемы, с которыми несовершеннолетнему сложно справиться.

Литература

1. Нечаева А.М. Семейное право: учеб. для вузов. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2020. 114 с.
2. Косова О.Ю. Семейное и наследственное право России: учеб. пособие // Российский фонд правовых реформ. М.: Статут, 2001. 201 с.
3. Дигесты Юстиниана: в 8 т. М., 2004. Т. 4.
4. Белова С.Н. Право несовершеннолетнего на эмансипацию и его гражданско-правовая защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007.
5. Кукина Т.Е., Калинкина Е.В. Эмансипация несовершеннолетних в Российской Федерации // Перспективы развития науки и образования: сб. науч. трудов по материалам Междунар. науч.-практ. конф.: в 7 ч. М.: ООО «АР-Консалт», 2013. С. 166–167.
6. Булгакова В.Д., Ерохина Е.В. Эмансипация несовершеннолетних предпринимателей // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 51–55.
7. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 30.06.2021).
8. Parsons T., Bales R. Family, socialization and the process of interaction. London: Routledge and Keganm Paul, 1956. 353 с.
9. Ogborn W., Nimkoff M. Technology and changing families. Boston: Houghton Mifflin, 1955. 329 с.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

УДК 340.130

СТАНОВЛЕНИЕ ОТРАСЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

Д.В. Ирошников, кандидат юридических наук, доцент.

**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Анализируются вопросы становления отрасли законодательства о безопасности в Российской Федерации. Применение диахронного сравнительно-правового метода исследования позволило выявить основные закономерности и причинно-следственные связи в формировании данной отрасли законодательства. Автор приходит к выводу, что после распада СССР законодательство о безопасности впервые в российской истории выделилось в обособленную отрасль. Принятие в 1992 г. закона о безопасности, который сыграл огромную историческую роль, стало началом принципиально новой комплексной сферы законодательного регулирования – сферы безопасности.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, система законодательства, Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», классификатор правовых актов

FORMATION OF THE BRANCH OF LEGISLATION ABOUT SECURITY IN RUSSIA

D.V. Iroshnikov.

Russian Presidential Academy of national economy and public administration

The issues of the formation of the branch of security legislation in the Russian Federation are analyzed. The application of the diachronic comparative legal research method allowed to identify the main patterns and cause-and-effect relationships in the formation of this branch of legislation. The author comes to the conclusion that after the collapse of the USSR, the legislation on security for the first time in Russian history became a separate branch. The adoption of the Security Law in 1992, which played a huge historical role, was the beginning of a fundamentally new complex sphere of legislative regulation – the security sphere.

Keywords: security, national security, system of legislation, Law of the Russian Federation No. 2446-1 «On Security» dated March 5, 1992, classifier of legal acts

Принципиально новая концепция правовой основы обеспечения безопасности, в том числе ее понятийно-категориальный аппарат и структурно-функциональные аспекты, начала зарождаться во время так называемой перестройки. Постепенный отход от огосударствления в вопросах безопасности можно наблюдать на примере эволюции Конституции РСФСР 1978 г., в которой впервые за всю историю отечественного конституционного развития содержалась категория «безопасность». Первоначально в Основном Законе было закреплено

понятие «безопасность страны», являющееся по смыслу синонимом государственной безопасности¹.

В результате изменений, которым подверглась Конституция РСФСР 1978 г. в процессе демократизации общества в 1989–1992 гг., существенно изменились и конституционные основы обеспечения безопасности. Теперь в Конституции РСФСР в качестве обобщающей стала фигурировать категория «безопасность» («безопасность Российской Федерации»), а в качестве ее видов различались государственная безопасность, общественная безопасность и экологическая безопасность².

Такое внимание к вопросам безопасности в Основном Законе свидетельствовало о том, что безопасность начала восприниматься в обществе как важнейшая правовая ценность, что постепенно укреплялось в массовом правосознании граждан.

После распада СССР концепция, отражающая примат интересов государства перед интересами личности и, соответственно, абсолютный приоритет государственной безопасности по отношению к иным ее видам, стала неприменимой к новому государству. Понятие «государственная безопасность» оказалось слишком узким для обозначения совокупности безопасности общества в целом, безопасности государства как продукта общества и безопасности личности, которая стала рассматриваться как высшая ценность в демократическом обществе.

В этих условиях 5 марта 1992 г. был принят Закон Российской Федерации № 2446-1 «О безопасности» (Закон № 2446-1), установивший правовой фундамент обеспечения безопасности личности, общества и государства в России. Поскольку сфера безопасности в отечественном законодательстве еще не регулировалась отдельным нормативным правовым актом, эту дату можно считать началом эволюции российского законодательства о безопасности.

Нужно понимать, что закон принимался в очень непростой исторический период: в это время действовала Конституция РСФСР и абсолютное большинство законов советского периода, а впереди была разработка и принятие Конституции новой России и последующая активная правотворческая работа во всех сферах общественной жизни. По объективным причинам советское законодательство не подходило для регулирования новых общественных отношений из-за колоссальной разницы в типах государств и принципах их функционирования, а законодательство Российской империи также не вписывалось в новые реалии, поскольку оно давно устарело.

Таким образом, для нового государства необходимо было с чистого листа создавать новое право, что было осложнено объективным извращением некоторых правовых традиций в советский период. Так, например, юристы за долгие годы отвыкли от идей разделения властей, независимости суда и отделения судебной власти от администрации, от реальной роли адвокатуры, обеспечения политических прав человека и т.п. Именно в этих непростых исторических условиях эволюции российского права был принят закон, регулирующий принципиально новую сферу общественных отношений – сферу безопасности.

Мало кто из ученых сегодня задумывается об огромной положительной роли, которую сыграл в свое время Закон № 2446-1, а ведь именно этот законодательный акт, принятый еще до Конституции 1993 г., кардинально изменил ориентиры и отверг советский примат государственной безопасности по отношению к другим ее видам.

Отраженные в Конституции Российской Федерации 1993 г. вопросы безопасности весьма схожи с положениями Закона № 2446-1, и нельзя отрицать, что концепции, изложенные в законе, были использованы при подготовке текста действующей Конституции России.

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята ВС РСФСР 12 апр. 1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

² Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12 апр. 1978 г.) (в ред. от 10 дек. 1992 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.

С момента принятия закона вопросы безопасности в России стали обособляться в соответствующую отрасль законодательства, определяемую по сфере правового регулирования.

Первый Общеправовой классификатор отраслей законодательства, утвержденный в 1993 г.³, содержал соответствующую отрасль – «законодательство о безопасности». При этом подотрасли не отличались комплексностью и системностью: «Общие вопросы безопасности»; «Органы федеральной службы безопасности, их статус»; «Охрана государственной границы»; «Чрезвычайное положение»; «Государственная тайна»; «Обеспечение безопасности федеральных органов государственной власти и должностных лиц» и «Внешняя разведка». Этими семью подотраслями исчерпывалась отрасль законодательства о безопасности в соответствии с классификатором.

В обновленном в 2000 г. документе, который стал называться «Классификатор правовых актов»⁴ (действует по сей день с незначительными изменениями) и в соответствии с которым в России и по сей день ведется учет законодательства в сфере безопасности, отрасль «Безопасность и охрана правопорядка» была существенно переработана с точки зрения системности и комплексности.

Данная отрасль включала в себя следующие подотрасли:

- «Общие положения в сфере обеспечения безопасности государства, общества и личности»;
- «Силы обеспечения безопасности» (Совет Безопасности Российской Федерации, органы ФСБ и т.п.);
- «Безопасность государства» (охрана государственной границы, государственная тайна, чрезвычайное положение и т.п.);
- «Безопасность общества» (безопасность дорожного движения, информационная безопасность, пожарная безопасность и т.п.);
- «Безопасность личности» (паспортно-визовая служба, регистрационный учет и т.п.);
- «Средства обеспечения безопасности» (оперативно-разыскная деятельность, частная детективная и охранная деятельность и т.п.);
- «Участие граждан и общественных объединений в обеспечении безопасности»;
- «Взаимодействие государственных органов обеспечения безопасности между собой и с правоохранительными органами иностранных государств».

Анализ данного классификатора выявил некоторые отступления от принципа комплексности, однако это компенсируется открытыми перечнями подотраслей, позволяющими компенсировать эту недоработку.

При этом нужно помнить, что отрасль законодательства далеко не всегда совпадает с отраслью права. Существует ряд отраслей законодательства, которые находят отражение в различных отраслях права. Такие отрасли законодательства принято именовать комплексными; к ним можно отнести и законодательство о безопасности. В данном случае стоит однозначно согласиться с позицией Е.Е. Тонкова и В.С. Синенко, выраженной в критическом отношении к комплексным отраслям права. По мнению исследователей, такие правовые общности могут существовать применительно только к сфере законодательства [1].

Следует отметить, что в период действия Закона № 2446-1 был принят целый ряд основанных на его положениях отраслевых законов в сфере безопасности (федеральные законы «О борьбе с терроризмом» (1998); «О противодействии экстремистской деятельности» (2002); «О пожарной безопасности» (1994); «О федеральной службе безопасности» (1995); «О безопасности дорожного движения» (1995) и др.), большинство из которых действует и по настоящее время.

³ Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства: Указ Президента Рос. Федерации от 16 дек. 1993 г. № 2171 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О классификаторе правовых актов: Указ Президента Рос. Федерации от 15 марта 2000 г. № 511. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Помимо принятия указанных «специальных» законов, относящихся к сфере безопасности, после принятия Конституции в 1993 г. в России проводилась огромная кодификационная работа: вступали в силу Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, процессуальные кодексы и др. В этих кодифицированных законодательных актах также отражались и регулировались вопросы безопасности личности, общества и государства. Это в большей степени относится к Уголовному кодексу, который традиционно является мощным инструментом правового обеспечения безопасности.

Тихомиров Ю.А., характеризуя развитие законодательства России с 1990 по 1998 г., отмечал, что «пока правовые массивы формируются хаотично, подчас трудно определить роль базовых законов с присущими им общими нормативными понятиями и терминами, принципами и методами регулирования» [2]. Для отрасли законодательства о безопасности упомянутым базовым законом стал Закон № 2446-1, который на протяжении более 18 лет являлся определенной теоретико-методологической основой: законодатель использовал установленные законом понятийно-категориальный аппарат безопасности, а также иные теоретические положения. Кроме того, российское законодательство о безопасности строилось на принципах, которые были установлены рассматриваемым законом.

В этой связи представляется целесообразным проанализировать фундаментальные теоретические установки, введенные Законом № 2446-1 и послужившие основой для становления российского законодательства о безопасности.

В первую очередь необходимо рассмотреть закрепленные Законом № 2446-1 принципы обеспечения безопасности, которые в отечественном законодательстве были нормативно закреплены впервые, что усиливает их историческую значимость.

Помимо весьма «стандартных» («законность», «интеграция с международными системами безопасности») рассматриваемый закон провозгласил новые и перспективные принципы соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также взаимной ответственности личности, общества и государства по обеспечению безопасности, определившие демократические устои и приоритет интересов личности в новой России.

Принцип баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства среди установленных принципов имеет особую важность, поскольку является одной из важнейших гарантий безопасности личности и отражением идеи справедливости в обеспечении безопасности. Его закрепление в законодательном акте подразумевало поддержание такого баланса в деятельности государственных органов обеспечения безопасности.

Несомненным достоинством Закона № 2446-1 является вклад в понятийный аппарат безопасности: закрепленное в нормативном акте легальное определение безопасности, понимаемой законодателем как состояние защищенности, с научной точки зрения наиболее точно раскрывает суть данного явления. Содержащееся в законе лаконичное и выверенное понятие угрозы безопасности также в полной мере соответствует научным подходам. Закон делит угрозы на реальные и потенциальные, а также на внутренние и внешние. Определение угроз безопасности и их своевременное предотвращение традиционно играют ключевую роль в деятельности по обеспечению безопасности в рамках принципа приоритета предупредительных мер, установленных действующим законом о безопасности.

Если наложить закрепленные в настоящее время в действующем законодательстве и документах стратегического планирования легальные определения тех или иных видов национальной безопасности и угроз различного характера (в частности, содержащиеся в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.⁵, утвержденной

⁵ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в 2017 г., через 25 лет после Закона № 2446-1) на введенные Законом № 2446-1 понятия, то можно прийти к однозначному выводу: до сих пор сохраняется понятийно-категориальная основа теории безопасности, закреплённая в рассматриваемом законе.

Весьма точно Закон № 2446-1 определил основные объекты безопасности: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Данная триада (личность, общество и государство) в качестве объектов обеспечения безопасности до сих пор фигурирует в целом ряде законодательных актов, как общих, так и специальных, в частности, в Федеральном конституционном законе Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном законе Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁶ и др. Более того, поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 г. данные объекты безопасности были включены в текст Конституции. Вопрос об объектах занимает центральное место в теории национальной безопасности. Объект безопасности является критерием разграничения национальной безопасности на виды (государственная безопасность, общественная безопасность, экономическая безопасность и др.). Важность объекта безопасности для системы национальной безопасности отмечают многие исследователи [3].

При этом не может не обращать на себя внимания последовательность перечисления этих объектов в законе – личность, общество и государство. Это не только демонстрирует приоритет интересов личности по отношению к государственным интересам, в соответствии с которым выстраивалось новое демократическое государство, но и показывает соотношение общества и государства.

Как известно, социум создает государство, а последнее является лишь формой организации общества на том или ином этапе его исторического развития. Так, за относительно непродолжительное в контексте мировой истории время Российская империя стала Советской Россией, которая, в свою очередь, трансформировалась в Российскую Федерацию. Эти три государства принципиально отличаются друг от друга не только по форме правления, но и по целому ряду других государствообразующих критериев, в том числе экономических. Однако общество во всех этих государствах одно и то же, и оно реализовывало (пусть не всегда конституционным и законным способом) свое право на самоопределение.

Интересы государства в идеале должны совпадать с публичными интересами, то есть интересами общества, однако на практике это происходит далеко не всегда. Таким образом, обособление общества и его интересов от государства применительно к вопросам безопасности является очень прогрессивным для того времени.

Огромная значимость теоретических положений Закона № 2446-1 позволила А.А. Прохожеву называть их методологически-правовой основой теоретической и практической деятельности в сфере национальной безопасности [4].

Следует также особо отметить важность ст. 7 Закона № 2446-1, закреплявшей основы соблюдения прав и свобод граждан при обеспечении безопасности и предусматривавшей два принципиальных положения:

- 1) право граждан на получение разъяснений от органов, обеспечивающих безопасность по поводу ограничения их прав и свобод;
- 2) ответственность должностных лиц, превысивших свои полномочия в процессе деятельности по обеспечению безопасности.

Белокрылова Е.А. называет это правовыми гарантиями, реализация которых обеспечивает конституционные права граждан в области безопасности [5].

⁶ О Правительстве Российской Федерации: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ; О полиции: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

После того, как Закон № 2446-1 утратил силу, подобный подход не нашел своего отражения в действующем законодательстве. Так, в действующем Федеральном законе Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ФЗ № 390-ФЗ) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина возведены в ранг одного из основных принципов обеспечения безопасности, а Конституция, как известно, в ч. 3 ст. 55 предусматривается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности государства⁷. С учетом этого представляется очевидным установление в ФЗ № 390-ФЗ подобных гарантий, раскрывающих установленный принцип. Однако действующее законодательство о безопасности прямо не закрепляет какие-либо права граждан, связанные с данными ограничениями, а вопрос об ответственности должностных лиц отражен в законодательстве весьма неоднозначно.

Таким образом, Закон № 2446-1 сыграл важную роль в становлении российского законодательства о безопасности, был основан на перспективных принципах, научно обоснованных понятиях и категориях. Теоретические положения концепции обеспечения безопасности, содержащиеся в Законе № 2446-1, последовательно нашли отражение практически во всех нормативных правовых актах, принятых не только в период его действия (1992–2010 гг.), но и в настоящее время. Это говорит об особой роли рассматриваемого закона в становлении российского законодательства о безопасности как законодательства демократического и правового государства.

Закон № 2446-1, принятый в 1992 г. и действовавший более 18 лет, несмотря на внесение в него ряда изменений, объективно устарел и перестал отвечать требованиям времени в условиях новых общественных отношений. На то, что старый закон нуждается в замене, неоднократно указывали исследователи [6–8]. До сих пор в научной литературе сохраняется некоторое негативное «послевкусие» этого закона, который по понятным причинам, несмотря на поправки, не мог отвечать требованиям меняющегося общества. Не вызывает сомнений тот факт, что Закон № 2446-1 действовал несколько дольше, чем нужно. Однако утрата им со временем актуальности не говорит о том, что он всегда не отвечал потребностям государства и общества. Его роль в становлении отечественного законодательства о безопасности сложно переоценить.

Проект нового закона внес 17 июля 2010 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что практика применения Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» показала необходимость его корректировки, уточнения основ и содержания деятельности по обеспечению безопасности, полномочий органов государственной власти в данной области, а также статуса Совета Безопасности Российской Федерации.

ФЗ № 390-ФЗ был принят Государственной Думой 22 сентября в первом, 24 ноября – во втором и 7 декабря 2010 г. – в третьем чтении, 15 декабря 2010 г. одобрен Советом Федерации и 28 декабря подписан Президентом. Закон вступил в силу 29 декабря 2010 г. и действует по сегодняшний день.

Возникает вопрос о том, почему именно 2010 г. был выбран для разработки и принятия нового закона о безопасности. С учетом огромного массива российского законодательства и свойственной российским законодателям некоторой неспешности в обновлении законодательной базы, ответить на него не так просто. То, что Закон № 2446-1, принятый раньше Конституции, устарел, было понятно на всех уровнях государственной власти, и мало кто из ученых в то время не отмечал это в своих публикациях. Однако решение о смене закона было принято именно в 2010 г.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С методологической точки зрения 2010 г. сегодня уже может быть исследован с историко-правовых позиций, так как спустя десятилетие можно предпринять попытку провести объективный научный анализ существующих в то время социально-политических условий, которые стали предпосылками для смены закона, регулирующего вопросы безопасности.

Во-первых, поводом для принятия нового закона стала новая концепция обеспечения безопасности, принятая сразу после самого крупного теракта в истории России по количеству унесенных жизней (захват заложников в Беслане 1 сентября 2004 г.). Уже 13 сентября 2004 г. был издан Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом»⁸, ставший ключевым правовым актом в создании новой антитеррористической концепции. Согласно документу соответствующим государственным органам во взаимодействии со спецслужбами и правоохранительными органами необходимо было разработать концепцию противодействия терроризму, основанную на «предупреждении и предотвращении терроризма в любой форме». С этого времени главной целью спецслужб и правоохранительных органов стало предотвращение террористических актов.

Согласно новой концепции, в первую очередь изменилось антитеррористическое законодательство: в 2006 г. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» сменил новый закон – Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Противодействие терроризму – более широкая деятельность, включающая в себя борьбу с ним в качестве одного из направлений. На первом же месте стоит профилактика терроризма, то есть предотвращение террористических угроз.

Затем аналогично стало меняться и другое российское законодательство. Так, например, незадолго до внесения проекта ФЗ № 390-ФЗ, были внесены изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 238-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁹, который, в частности, был дополнен ст. 13.1. «Применение органами федеральной службы безопасности мер профилактики»¹⁰.

Однако без установления общего принципа для всей системы обеспечения безопасности, а не только для антитеррористической сферы, такие изменения были бы точечными. Очевидно, что подобный подход нужно применять и для обеспечения пожарной безопасности, безопасности дорожного движения и иных видов безопасности. В этой связи во вновь принятом законе были пересмотрены принципы обеспечения безопасности, среди которых важное место занял принцип приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

Аналогичные тенденции можно наблюдать не только в России. Как известно, в США после терактов 11 сентября 2001 г. была существенно пересмотрена концепция не только антитеррористической защищенности, но и обеспечения национальной безопасности в целом, в том числе были расширены соответствующие полномочия спецслужб.

⁸ О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом: Указ Президента Рос. Федерации от 13 сент. 2004 г. № 1167. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 238-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Нужно отметить, что такое полномочие органов безопасности не является для России чем-то принципиально новым (см.: О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 дек. 1972 г. № 3707-VIII. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

Во-вторых, катализатором смены Закона № 2446-1 можно считать обострение вопросов внешней безопасности, в частности, конфликт России и Грузии на территории Южной Осетии в августе 2008 г. Как известно, Президенту Российской Федерации пришлось экстренно принимать оперативные меры для обеспечения безопасности в регионе, в том числе применить вооруженные силы за пределами страны. Традиционно в таких условиях важную роль играет Совет Безопасности, а в России законодательная база, определяющая его функции и полномочия, сильно устарела. Это также могло повлиять на решение Президента России поручить разработать проект нового закона «О безопасности», в котором особое внимание уделялось бы правовому статусу Совета Безопасности.

Более того, после конфликта с Грузией Россией был разработан и предложен европейским партнерам проект договора о европейской безопасности¹¹, который российская сторона направила главам европейских стран и руководителям основных международных организаций, действующих в Европе в сфере международной безопасности (НАТО, Евросоюз, ОБСЕ, ОДКБ, СНГ). Идея заключения этого договора была озвучена Президентом России Д.А. Медведевым на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 24 сентября 2009 г.

Суть договора о европейской безопасности – выстраивание новой конструкции международной безопасности в Европе, основанной на принципе «неделимой и равной безопасности», который по замыслу разработчиков должен лечь в основу современного международного права. Предложенный Россией договор так и не был заключен, в силу субъективных политических причин и нежелания НАТО отдавать России роль гаранта международной безопасности в Европе. Однако данная проблема не является предметом настоящей статьи; проект договора анализируется здесь лишь с целью выявления общественно-политических реалий в сфере безопасности того времени.

Важно иметь в виду, что в 2010 г. в Учредительный договор ОДКБ от 15 мая 1992 г. были внесены существенные изменения, главная идея которых заключалась в том, что агрессия, направленная на одно из государств – участников договора рассматривается как агрессия, направленная на всех участников¹². При таких условиях нужно было, в свою очередь, адаптировать национальное законодательство к новым реалиям, заложив в нем основу и принципы международного сотрудничества в сфере безопасности. Это также послужило предпосылкой для разработки нового Федерального закона «О безопасности», в котором проработаны вопросы международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

В-третьих, к мысли о необходимости замены закона могло подтолкнуть активно развивающееся стратегическое планирование в сфере безопасности. Многие утвержденные документы стратегического планирования в сфере безопасности, в том числе принятая в 2009 г. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой отмечалось, что «Россия в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности»¹³, несомненно, требовали пересмотра базового закона, в котором, в том числе, был бы более детально проработан сам процесс стратегического планирования.

Можно выявить и другие, более или менее очевидные причины разработки и принятия нового закона о безопасности именно в 2010 г., однако согласно методологическому приему, известному как «Бритва Оккама», их целесообразно отсечь, оставив основные.

¹¹ Проект Договора о европейской безопасности // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL : <http://kremlin.ru/news/6152> (дата обращения: 14.05.2021).

¹² Протокол о внесении изменений в Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. (подписан в Москве 10 дек. 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.) (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Принятие нового ФЗ № 390-ФЗ в 2010 г. явилось важнейшим этапом в процессе совершенствования правового обеспечения безопасности в России. Разумеется, новый закон разрабатывался и принимался в совершенно других реалиях, нежели его «предшественник», что обусловило более эффективное регулирование соответствующих общественных отношений.

Сравнительный анализ двух законодательных актов позволил выявить следующие положительные стороны нового закона:

1. Более «юридический» характер закона. Предыдущий законодательный акт был скорее теоретическим. Так, например, первая статья нового закона закрепляет предмет регулирования (в предыдущем законе этого не было), что говорит о роли и месте норм закона в регулировании общественных отношений и четком определении данной сферы. Законом предусмотрен спектр правовых мер обеспечения безопасности, определена система правовых актов, издаваемых в данной сфере. В законе прослеживается высокая роль права и правовых средств в обеспечении безопасности. Эти и другие особенности закона в совокупности делают его более «юридическим», практико-ориентированным, готовым к реальному применению норм для регулирования общественных отношений. Учитывая это, можно отметить, что безопасность законодательно оформилась именно в качестве правовой категории.

2. В законе достаточно комплексно прописано содержание деятельности по обеспечению безопасности, которое включает целый ряд соответствующих направлений, в том числе организацию научной деятельности. Это говорит о более широком взгляде законодателя на безопасность как на важнейшую научную категорию, требующую исследований для совершенствования механизмов ее обеспечения.

3. В законе усовершенствована система принципов обеспечения безопасности, среди которых важнейшее место, как уже отмечалось, можно отвести принципу приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

4. Закон урегулировал основы международного сотрудничества в области обеспечения безопасности, в том числе установил его цели, что, бесспорно, является весьма важным для комплексного правового регулирования вопросов безопасности.

5. Более детально в новом законе прописаны полномочия федеральных органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности, а также вопросы координации и взаимодействия этих органов.

6. Важнейший вопрос, более детально урегулированный новым законом, – вопрос стратегического планирования в сфере безопасности.

7. Статус Совета Безопасности, его задачи и функции, вопросы организации и деятельности, а также порядок принятия и правовой статус его решений был урегулирован на принципиально новом уровне. Несмотря на то, что статус данного конституционного органа определен в законе не бесспорно¹⁴, правовая основа его деятельности прописана весьма детально, что позволяет ему эффективно функционировать, выполняя свое конституционное предназначение.

Перечисленные достоинства нового закона не исключают некоторых недостатков, главным из которых можно назвать отсутствие теоретической концептуальности и урегулированности системно-структурных вопросов безопасности.

Одновременно с тем, что закон стал более «юридическим», чем предыдущий, законодатель практически отказался от закрепления в нем теоретической основы (кроме закрепления системы национальной безопасности неисчерпывающим перечнем видов). Это проявляется в целой совокупности факторов.

¹⁴ Совет Безопасности назван «совещательным» органом, что полностью соответствует его сущности и функциональной роли. Однако закон устанавливает для него координационные полномочия применительно к органам исполнительной власти. Возникает логичный вопрос о том, может ли совещательный орган быть координационным (данный вопрос не относится к предмету исследования, и ответ на него требует отдельных изысканий).

Во-первых, в законе явно не хватает статьи, определяющей основные термины и понятия, на что указывают и другие исследователи [9].

По поводу важности правовых понятий Р.Ф. Иеринг писал: «Язык может быть неточным, право же никогда не может быть достаточно точным, и в этом кроется одна из главных причин, почему язык довольствуется малым числом букв, между тем как право нуждается в большом количестве понятий» [10].

Чиннова М.В. следующим образом обосновывает необходимость нормативного закрепления правовых понятий: «В легальном определении нуждаются все правовые понятия, имеющие ключевое значение, то есть понятия, с помощью которых достигается общий целевой смысл конкретного нормативно-правового акта» [11].

Соглашаясь с указанными позициями, нужно отметить, что для права точная формулировка понятий имеет исключительное значение в виду того, что раскрытие содержания правовых категорий является одним из важнейших средств достижения главного признака права – его формальной определенности.

Как известно, законодатель оставил понятийно-категориальный аппарат безопасности для закрепления в документах стратегического планирования. Такой шаг можно считать не совсем удачным, поскольку законодательно закрепленные легальные определения более стабильны, имеют ощутимо более высокую юридическую силу и влияние на процесс правоприменения. Кроме того, закрепление понятийно-категориального аппарата в основном законе о безопасности позволило бы унифицировать понятийный комплекс всего законодательства о безопасности.

Во-вторых, в новом законе, в отличие от ранее действовавшего, не прописаны объекты безопасности. Представляется, что закон о безопасности, не раскрывающий объекты защиты, концептуально неполноценен.

В-третьих, в законе полностью не раскрыта система национальной безопасности, за исключением некоторых видов. В основополагающем законе о безопасности целесообразно было бы отразить комплексную систему национальной безопасности, определив исчерпывающий перечень ее видов. Как представляется, это в первую очередь поможет осуществлять те или иные меры на основе принципа системности и комплексности, установленного, кстати, этим же законом. Кроме того, раскрыв систему национальной безопасности, следует определить в ней место таким направлениям, как противодействие терроризму и экстремизму, о которых закон упоминает буквально вскользь. Наконец, за скобками закона остались вопросы противодействия коррупции, которая на сегодняшний день является одной из угроз национальной безопасности.

В-четвертых, в законе не раскрыта система обеспечения национальной безопасности, в том числе сил и средств ее обеспечения, то есть государственных органов, в задачи которых входит обеспечение тех или иных видов безопасности. Законодательное закрепление системы таких органов помогло бы повысить эффективность действий по их координации.

В-пятых, закон игнорирует вопрос обеспечения безопасности в системе функций государства, который можно было бы считать необязательным, если не учитывать того, что Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹⁵ в рамках важного общетеоретического положения закрепляет: обеспечение пожарной безопасности есть одна из важнейших функций государства. Нельзя сказать, что отсутствие этой нормы серьезно повлияет на обеспечение безопасности на практике, однако закрепление данного положения в законе о пожарной безопасности и отсутствие в законе о безопасности, который содержит более общие нормы, выдает концептуальную разобщенность действующего российского законодательства о безопасности. Получается, что сегодня только обеспечение пожарной безопасности является функцией государства, а иные виды безопасности такого высокого теоретико-правового статуса не удостоены.

¹⁵ О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако, несмотря на некоторые недостатки в плане закрепления теоретических основ безопасности, новый закон стал во многом более совершенным в регулировании соответствующих общественных отношений.

Проведенное в статье исследование позволяет сделать вывод о том, что после распада СССР законодательство о безопасности впервые в российской истории выделилось в обособленную отрасль. Принятие в 1992 г. закона о безопасности, который сыграл огромную историческую роль, стало началом принципиально новой комплексной сферы законодательного регулирования – сферы безопасности.

Литература

1. Тонков Е.Е., Синенко В.С. Комплексные отрасли в системе права и системе законодательства // Журнал российского права. 2016. № 11.
2. Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1.
3. Шуберт Т.Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы // Право. 1997. № 4.
4. Прохожев А.А. Национальная идеология и национальная безопасность России. М.: ОАО МПК, 2013.
5. Белокрылова Е.А. Комментарий к Закону Российской Федерации «О безопасности» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008.
6. Редкоус В.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках СНГ и его учет в российских условиях. Пятигорск, 2008.
7. Трипольский В.Б. Направления совершенствования законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2007. № 7.
8. Трофимов В.Д. Зачем и какой нужен закон «О национальной безопасности» // Обозреватель. 2009. № 11.
9. Мансуров Г.З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности // Управленец. 2011. № 1–2.
10. Рудольф фон Иеринг. Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. М.: Статут, 2008.
11. Чиннова М.В. Дефиниции в нормативных правовых актах: учеб. пособие. Киров: Изд-во ин-та (филиала) МГЮА в г. Кирове, 2010.

УДК 341.01

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА ПОЛОЖЕНИЙ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ ПРИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А.А. Колесник.

**Экспертно-консультативный совет при Совете Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности**

На основе комплексного анализа текущего состояния и актуальных проблем модельного законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности автором предложены основные направления и задачи совершенствования организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности.

Ключевые слова: модельное законодательство, государства – члены Организации Договора о коллективной безопасности, модельные акты, совершенствование национального законодательства, мониторинг использования модельных актов, Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности

TOPICAL ISSUES OF TAKING INTO ACCOUNT THE PROVISIONS OF MODEL ACTS WHEN IMPROVING NATIONAL LEGISLATION MEMBER STATES OF THE TREATY ORGANIZATION ON COLLECTIVE SECURITY

A.A. Kolesnik.

Expert advisory council under the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security treaty organization

Based on a comprehensive analysis of the current state and current problems of model lawmaking of the member states of the Collective Security treaty organization, the author of the article suggests the main directions and tasks of improving the organizational, legal and methodological foundations for taking into account the provisions of model acts when improving the national legislation of the member states of the Collective Security treaty organization.

Keywords: model legislation, member States of the Collective Security treaty organization, model acts, improvement of national legislation, monitoring of the use of model acts, Parliamentary Assembly of the Collective Security treaty organization

Выработка научно обоснованной системы правовых средств обеспечения национальной и международной безопасности для всех государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ) является наиболее приоритетной задачей в современных условиях [1].

В этой связи межгосударственное взаимодействие, направленное на выработку новых, отвечающих современным требованиям форм и методов обеспечения национальной безопасности, приобретает все большее значение [2].

Общей стратегической целью модельного законотворчества в рамках ОДКБ является создание необходимых условий для парирования общих для всех государств-членов вызовов и угроз современности, в том числе через согласованное совместное развитие экономической и гуманитарной сфер [3].

Координацию усилий государств – членов ОДКБ в вопросах совершенствования законодательного обеспечения национальной безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам осуществляет специально созданная в 2006 г. межпарламентская структура¹⁶ – Парламентская Ассамблея Организации договора о коллективной безопасности (Парламентская Ассамблея ОДКБ, Ассамблея).

Следует отметить, что развитие модельного законотворчества в ОДКБ началось задолго до образования Парламентской Ассамблеи ОДКБ: Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ (МПА СНГ) с 1999 г. принимает модельные акты в интересах

¹⁶ В настоящее время межпарламентское сотрудничество государств – членов ОДКБ включает в себя осуществление комплекса мер, обеспечивающих пространство безопасности, защищенность государств – членов ОДКБ от вооруженной агрессии со стороны третьих стран, объединение усилий в нейтрализации современных вызовов и угроз, в том числе недопущение экспорта «цветных революций», межнациональных конфликтов, борьбу с транснациональной организованной преступностью, незаконными миграцией, оборотом оружия, наркотических и психотропных веществ средствами и способами, присущими парламентской дипломатии.

государств – членов ОДКБ¹⁷. Поэтому закономерно, что правовые стандарты СНГ, объективно исторически появившиеся ранее, в случаях, где они не нуждаются в модернизации, являются первоосновой для законопроектной деятельности в рамках Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

Ассамблея в соответствии с Временным Положением о Парламентской Ассамблее ОДКБ от 30 марта 2007 г. наделена компетенцией вести работу по гармонизации национального законодательства государств-членов. За указанный период накоплен внушительный опыт международного сотрудничества и разработки модельных актов по различным вопросам обеспечения национальной и международной безопасности.

На сегодняшний день потенциал межпарламентского сотрудничества ОДКБ включает в себя [3]:

- широкий круг регулярных мероприятий высокого уровня и других форм сотрудничества по вопросам международной и региональной безопасности;
- более 100 действующих резолюций, заявлений, программ, модельных законов, рекомендаций и иных документов, в том числе нормативных правовых, регулирующих содержательные и процедурные вопросы межпарламентского сотрудничества;
- арсенал методов и процедур, позволяющих преобразовать законодательные инициативы в конкретные правовые акты, а также обеспечить их учет и использование в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ.

Всего с 1991 г. в парламенты государств – членов ОДКБ было направлено более 100 модельных законов и рекомендаций СНГ по проблематике коллективной безопасности, 75–100 % положений которых было реализовано для корректировки существующих и создания новых норм национального права [3]. С 2007 г. Парламентская Ассамблея ОДКБ приняла 76 различных модельных актов¹⁸, большинство из которых также использованы или планируются к использованию при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ.

Модельное законодательство государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ имеет колоссальный потенциал как для поддержки самих интеграционных процессов на постсоветском пространстве, так и для выработки современной системы коллективной безопасности в регионе [4].

Уникальность модельного законотворчества в системе межгосударственных отношений на постсоветском пространстве обусловлена следующими обстоятельствами:

- 1) предметная область модельных актов охватывает все направления и уровни национальных и наднациональных общественных отношений в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам;
- 2) положения модельных актов являются, по сути, связующим звеном между нормами международного права и национальными правовыми предписаниями, обеспечивающими при этом согласованную включенность всех национальных правовых систем региона в международные правоотношения;
- 3) модельные акты являются правовыми документами рекомендательного характера, то есть не имеющими обязательных к исполнению правовых предписаний, а значит, для обеспечения их реализации в национальном праве они должны носить прогрессивный и обоснованный характер;
- 4) процесс модельного законотворчества организован на постоянной и системной основе, то есть планирование разработки и принятия модельных актов осуществляется на основе вновь выявленных конкретных потребностей государств – членов ОДКБ в правовом регулировании и корректируется по мере необходимости;

¹⁷ С учетом того, что в настоящее время все государства – члены ОДКБ входят в состав СНГ, принимаемые органами межпарламентского сотрудничества ОДКБ и СНГ модельные акты имеют для национальных правовых систем равное юридическое и практическое значение.

¹⁸ О Парламентской Ассамблее ОДКБ. URL: <https://paodkb.org/documents?organization=1&page=16> (дата обращения: 27.08.2021).

5) при формировании положений модельных актов учитываются все уровни национальных интересов государств – членов ОДКБ:

- на экспертном уровне – в процессе разработки проектов модельных актов;
- на уровне компетентных органов отраслевого сотрудничества – в процессе согласования проектов модельных актов;
- на уровне законотворческих органов – в процессе обсуждения и принятия модельных актов;

б) соответствие положений модельных актов требованиям и условиям правоприменительной деятельности обеспечивается тем, что в процессе модельного правового оформления общественных отношений участвуют субъекты правоприменительной деятельности, то есть эксперты и организации, которые в последующем будут претворять в жизнь формируемые правовые конструкции.

Представленные характеристики обосновывают роль модельного законодательства в качестве системообразующего элемента интеграционной политики [5] в области обеспечения как национальной, так и коллективной безопасности государств – членов ОДКБ, обеспечивая при этом формирование конкретных правовых механизмов реализации общих жизненно важных интересов в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что сфера модельного законодательства является уникальной площадкой для выстраивания межгосударственного сотрудничества (как отраслевого, так и парламентского) по широкому кругу вопросов обеспечения национальной и международной безопасности.

При этом некорректное использование положений модельных актов для развития национальных правовых систем может привести к формированию системных недостатков в системе правового обеспечения национальной и коллективной безопасности государств – членов ОДКБ, приводящих к снижению эффективности ее функционирования.

В настоящее время в большинстве государств – членов ОДКБ осуществляется поэтапная оптимизация нормотворческой деятельности, предусматривающая формирование целостной, основанной на единых методических принципах системы стандартов, обеспечивающих включенность международных договоренностей в национальное законодательство.

Вместе с тем на сегодняшний день имеется ряд факторов, существенно снижающих эффективность использования положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ [6]. Основными из них являются:

1. Механизмы планирования модельного законодательства не всегда учитывают остроту потребностей государств – членов ОДКБ в модельном правовом оформлении вопросов, отнесенных к компетенции ОДКБ.

Подобные обстоятельства возникают, как правило, в тех случаях, когда в национальном законодательстве конкретные вопросы в сфере обеспечения безопасности должны оперативно получить правовое оформление, не дожидаясь согласования позиций всех государств-партнеров, либо когда такие вопросы носят комплексный характер и не удается определить квалифицированного разработчика подобных модельных актов.

2. Недостаточная заинтересованность национальных ведомственных и отраслевых организаций в развитии модельного законодательства.

Данное обстоятельство обуславливается тем, что некоторые модельные акты недостаточно адаптированы для использования в национальных правовых системах государств – членов ОДКБ и прямой эффект от воздействия их положений на национальное отраслевое законодательство государств – членов ОДКБ спрогнозировать затруднительно.

3. Несовершенство методических и организационно-правовых основ разработки и использования модельных актов государств – членов ОДКБ.

В настоящее время Положением о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 28 ноября 2013 г. [7] установлены лишь общие требования к разработке проектов модельных актов (без учета специфики самих актов и предмета возможного регулирования),

а вопросы организации использования положений модельных актов в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ в целом практически не урегулированы.

4. Недостаточное использование возможностей независимой экспертизы разрабатываемых проектов модельных актов государств – членов ОДКБ, способной значительно повлиять на повышение их качества.

Во многом данное обстоятельство обусловлено фактическим отсутствием на современном этапе соответствующих организационно-правовых и технических условий.

5. Недостаточный учет в положениях модельных актов особенностей национальных правовых систем государств – членов ОДКБ.

Указанный фактор является значимым как для основных положений модельных актов, так и для предлагаемых механизмов реализации данных актов в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ.

6. Наличие противоречий в модельных актах государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ¹⁹ в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам, имеющих смежные предметы правового регулирования.

Как показал проведенный анализ, подобные противоречия, как правило, наиболее ярко прослеживаются в используемом в модельных актах терминологическом аппарате.

7. Несовершенство механизмов «обратной связи» с представителями национальных парламентов государств – членов ОДКБ по вопросам использования положений модельных актов.

Как показывает практика, разработчики проектов модельных актов не всегда осведомлены о тех проблемах и затруднениях, которые возникают у представителей национальных парламентов государств – членов ОДКБ в процессе учета положений модельных актов при совершенствовании их национального законодательства.

Обозначенные проблемы и трудности свидетельствуют о необходимости скорейшей выработки системного подхода к совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ. Конечной целью данной деятельности является создание конкретного и действенного механизма учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ.

Практическими задачами совершенствования системы учета положений модельных актов в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ являются:

- дальнейшее развитие организационно-правовых основ деятельности субъектов нормотворческой деятельности государств – членов ОДКБ по учету положений модельных актов в национальном законодательстве;
- формирование методических основ деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
- совершенствование порядка подготовки и представления сведений о результатах учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
- оптимизация системы мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ.

В качестве конкретных рекомендаций по совершенствованию системы учета положений модельных актов в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ следует выделить следующие:

1. Для развития системы правового регулирования деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ целесообразно разработать и принять организационно-распорядительные и методические документы, раскрывающие особенности:

¹⁹ С учетом того, что в настоящее время все государства – члены ОДКБ входят в состав СНГ, принимаемые органами межпарламентского сотрудничества ОДКБ и СНГ модельные акты имеют для национальных правовых систем равное юридическое и практическое значение.

- работы с проектами модельных актов на стадии их экспертной оценки, обсуждения и подготовки к принятию;
- деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
- взаимодействия представителей парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ и их рабочих органов:
 - 1) с органами государственной власти;
 - 2) с экспертами и экспертными организациями по подготовке предложений по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
 - 3) с разработчиками модельных актов и рабочими органами Парламентской Ассамблеи ОДКБ;
- информационного обеспечения деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Для формирования единого методического инструментария, а также целостного правового механизма координации и взаимодействия в рамках деятельности по учету положений модельных актов в государствах – членах ОДКБ целесообразно также разработать и принять правовые акты (в том числе подзаконные) и методические документы уполномоченных органов государственной власти.

2. В рамках совершенствования организации деятельности национальных парламентов государств – членов ОДКБ необходимо формирование универсального алгоритма рассмотрения принятых модельных актов по существу.

При этом в ходе рассмотрения модельных актов по существу экспертами рабочих органов парламентов государств – членов ОДКБ на основе универсального алгоритма должно обеспечиваться решение следующих задач:

- оценка качества модельного акта;
- определение соответствия модельного акта Конституции и действующему законодательству государства – члена ОДКБ, а также международным договорам, заключенным в рамках ОДКБ;
- проведение сравнительного анализа положений модельного акта и действующих нормативных правовых актов государства – члена ОДКБ, а также положений проектов нормативных правовых актов, внесенных для рассмотрения в парламент (палаты парламента) и в иные субъекты нормотворчества государства – члена ОДКБ;
- уточнение конкретных потребностей государства – члена ОДКБ в правовом оформлении (совершенствовании правового оформления) общественных отношений, на регламентацию которых направлен модельный акт;
- подготовка предварительного прогноза практики применения правовых норм, которые могут быть приняты на основе положений модельного акта;
- определение целесообразности, путей, способов и сроков учета положений модельного акта в национальном законодательстве.

3. Необходимым условием обеспечения эффективности принимаемых решений по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ является обеспечение качественного сбора и анализа информации о состоянии общественных отношений, на регламентацию которых направлен модельный акт, а также степени их урегулированности законодательством государства – члена ОДКБ.

В этой связи в рамках развития организационных основ учета положений модельных актов необходимо формирование достаточной информационной основы для принятия решения о порядке и способах учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Указанную информационную основу могут образовывать:

- сведения государственной централизованной статистической отчетности и отраслевой статистической отчетности;

- систематическая специальная информация правоохранительных и контрольно-надзорных органов, органов прокуратуры;
- информация о практике деятельности конституционного суда, судов общей юрисдикции и судов по разрешению экономических споров;
- информация о практике деятельности органов государственной власти, в том числе о результатах рассмотрения жалоб, обращений граждан и организаций;
- информация, содержащаяся в официальных докладах и иных документах парламента государства о состоянии и развитии законодательства;
- информация, содержащаяся в официальных докладах и иных документах Правительства государства и отраслевых органов исполнительной власти;
- информация международных организаций о положении дел в сферах действия международных договоров и соглашений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;
- информация о результатах социологических опросов населения;
- информация о результатах специализированных научных исследований по вопросам, относящимся к предмету регулирования модельного акта;
- информация, поступившая из общественных организаций;
- информация, содержащаяся в публикациях средств массовой информации по вопросам, относящимся к предмету регулирования модельного акта.

4. В целях формирования согласованного методического инструментария учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ необходима разработка методических приемов и алгоритмов проведения сопоставительной оценки модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ, в ходе которой осуществляется:

- оценка качества и достаточности нормативного правового регулирования в государствах – членах ОДКБ общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;
- выявление в национальной правовой системе государства – члена ОДКБ пробелов, а также положений, необоснованно затрудняющих правоприменительную деятельность и негативно влияющих на достижение целей регулирующего воздействия в сферах общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;
- определение конкретных потребностей государства – члена ОДКБ в развитии (совершенствовании) законодательства, для целей которого могут быть использованы положения модельного акта;
- определение применимости положений модельного акта для развития (совершенствования) законодательства государств – членов ОДКБ.

5. Для обеспечения синхронизации и методического единства процессов гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ на основе использования положений модельных актов в настоящее время необходима разработка универсальных механизмов учета положений модельных актов, обеспечивающих:

- верное понимание и толкование понятий и терминов, используемых в модельном акте;
- обоснованное «приложение» положений модельного акта к предметам национально-правового регулирования;
- строгое и последовательное применение нормативных «связок», «ссылок», «отсылок» к национальным актам и действиям;
- обоснованное включение в национальное законодательство государства наиболее прогрессивных правовых предписаний и новелл, обеспечение их согласованности с действующими правовыми механизмами.

6. В целях создания условий для своевременного и качественного обеспечения представителей парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ, а также разработчиков модельных актов и иных заинтересованных организаций и экспертов

актуальной и согласованной информацией, характеризующей состояние, тенденции и перспективы использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ в настоящее время, необходима корректировка Положения о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей ОДКБ от 28 ноября 2013 г. в части:

- совершенствования системы организации мониторинга использования модельных актов в государствах – членах ОДКБ как комплексной плановой деятельности Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ по сбору, обобщению, оценке и анализу информации, касающейся качества принимаемых модельных актов, востребованности их положений для национальных правовых систем государств – членов ОДКБ, а также возможно имеющихся проблем использования положений модельных актов для совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ;

- формирования универсальных требований и правил представления национальными парламентами государств – членов ОДКБ сведений о результатах использования модельных актов ОДКБ.

Для обеспечения практической реализации изложенных предложений и рекомендаций специалистами российских научно-исследовательских и образовательных учреждений в 2021 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 совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ.

Положения Рекомендаций направлены на обеспечение методологического единства и гармонизации правовых требований к организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Указанные Рекомендации являются организационно-методическим документом, не входящим в систему модельных актов ОДКБ. Содержание Рекомендаций уточняет и дополняет Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей ОДКБ, принятое на шестом пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ 28 ноября 2013 г., в части организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

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

Как представляется, последовательные разработка и реализация внутригосударственных механизмов по совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ позволит обеспечить:

- своевременность и полноту информирования органов межпарламентского сотрудничества ОДКБ о состоянии и тенденциях использования модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

- эффективность разрабатываемых и принимаемых модельных актов, целенаправленность их воздействия на совершенствование национального законодательства в сфере обеспечения национальной и международной безопасности;

- своевременное определение внутренних и внешних коллизий, а также иных недостатков модельного законодательства;

- оперативное выявление потребностей развития модельного законодательства и определения перспектив его дальнейшего использования.

В заключение необходимо отметить, что в современных условиях от качества правового регулирования во многом зависит обоснованное решение задач государственного строительства и общественного развития всех государств – членов ОДКБ.

Посредством учета модельных актов государства – члены ОДКБ развивают свое законодательство, обогащают его новым содержанием, приводят в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, создают условия для построения правового государства. Использование модельных актов создает возможность выработки качественно новых и современных правовых предписаний, учитывающих специфику современных общественных отношений, так как государства – члены ОДКБ, принимая их, имеют право их видоизменять, адаптировать к особенностям своей правовой системы.

Литература

1. Кашкин С.Ю. Стратегия и механизмы гармонизации законодательства. URL: http://www.recep.ru/files/documents/harmonization_kashkin_rus.pdf (дата обращения: 17.06.2019).
2. Научные концепции развития российского законодательства: монография / С.Е. Нарышкин [и др.]; отв. ред. акад. РАН, д-р юрид. наук, проф. Т.Я. Хабриева, д-р юрид. наук, проф. Ю.А. Тихомиров. 7-е изд. доп. и перераб. М.: ИД Юриспруденция, 2015. 544 с.
3. Кочарян В.К. Модельное законотворчество в ОДКБ как инструмент достижения уставных целей и задач Организации // Модельное законотворчество в Союзном государстве: материалы постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России. М.: Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, 2019. С. 109–111.
4. Выборный А.Б. ОДКБ против гибридных угроз // Российская Федерация сегодня. 2018. № 1. С. 30–35.
5. Лафитский В.И. Правовое пространство мира // Международное право и национальное законодательство. М., 2009.
6. Модельное законодательство государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ как инструмент обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам: сб. материалов межведомственной науч.-практ. конф. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2019. 279 с.
7. Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности (принята на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 нояб. 2013 г., постановление № 6-11, с изм., внесенными на девятом пленарном заседании ПА ОДКБ 24 нояб. 2016 г., постановление № 9-6.3). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-o-razrabotke-i-prinyatii-modelnyh-zakonodatelnyh> (дата обращения: 27.08.2021).

УДК 37.014:159.99

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ: ПРАВОВЫЕ, ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**О.В. Богомаз, кандидат психологических наук.
Белорусский институт стратегических исследований**

Проанализирована проблема деструктивного информационного воздействия на детей и молодежь. Автор приводит правовые меры, предпринимаемые для решения этой проблемы, однако акцентирует внимание на необходимости комплексного подхода в обеспечении информационной безопасности подрастающего поколения с учетом психологических особенностей развития личности. Автор приходит к выводу о том, что

профилактика деструктивного информационного воздействия должна основываться на современных педагогических и психологических технологиях, включаемых в процесс обучения и воспитания детей и молодежи, а также опираться на междисциплинарные научные исследования в сфере информационной безопасности.

Ключевые слова: информационная безопасность, деструктивное информационное воздействие, формирование информационной грамотности, обучение и воспитание детей и молодежи

ENSURING INFORMATION SAFETY OF CHILDREN AND YOUNG PEOPLE: LEGAL, PSYCHOLOGICAL AND EDUCATIONAL ASPECTS

O.V. Bogomaz. Belarusian institute of strategic research

The article analyses the problem of destructive information impact on children and young people. The author gives legal measures taken to solve this problem, however, she focuses on the need for an integrated approach to ensuring information safety of the young people taking into account the psychological characteristics of personality development. The author comes to the conclusion that prevention of destructive information should be based on modern educational and psychological technology and interdisciplinary research in the field of information safety. These aspects should be taken into account in the learning process of children and young people.

Keywords: information safety, destructive information impact, formation of information literacy, learning process of children and young people

В современных условиях все более очевидными становятся угрозы, связанные с развитием информационной сферы, а сама информация, распространяемая посредством информационно-коммуникационных технологий, оказывает существенное, в том числе деструктивное информационное воздействие на общество, которое непосредственно связано с осуществлением информационного влияния на политические и социально-экономические процессы, а также с деятельностью внешних акторов в различных целях, в том числе связанных с разрушением традиционных духовных и нравственных ценностей и причинением ущерба национальной безопасности [1]. Это обусловлено тем, что именно в информационной сфере обеспечивается реализация современных потребностей и интересов не только общества в целом и отдельных социальных групп, но и конкретного человека, формируется его мировоззрение. Само информационное пространство стало ареной противоборства различных государственных и политических субъектов за управление сознанием людей, финансовыми потоками и даже направлениями цивилизационного развития [2]. За информационно-коммуникационными технологиями – не только прогресс, но и возрастающая зависимость социальных акторов от информации, информационных ресурсов и технологий при их использовании для реализации различных экономических и политических интересов [3]. Средства массовой коммуникации способны объединять социальные группы населения для обсуждения насущных вопросов и решения различных проблем. Вместе с тем обратным эффектом массовой коммуникации является деструктивное информационное воздействие на личность, общество и государство, что уже сегодня является одной из глобальных проблем. Возможности средств массовой коммуникации позволяют сегодня распространять идеи экстремистского характера, вовлекать людей в социально-опасную деятельность. Технологии деструктивного воздействия современных медиа в глобальном, региональном и национальном информационном пространстве динамично развиваются, быстро адаптируются к изменениям и особенностям общественно-политической обстановки, учитывают социальные аспекты и потребности населения, своевременно поставляя ему «деструктивный информационный фастфуд».

В Республике Беларусь предпринимается широкий перечень правовых мер, направленных на обеспечение информационной безопасности. Стратегические задачи

и национальные приоритеты в данной области закреплены в Концепции информационной безопасности Республики Беларусь, которая обеспечивает комплексный подход к проблеме информационной безопасности, создает методологическую основу для совершенствования деятельности по ее укреплению, служит основанием для формирования государственной политики, выработки мер по совершенствованию системы обеспечения информационной безопасности, конструктивного взаимодействия, консолидации усилий и повышения эффективности защиты национальных интересов в информационной сфере [1].

Через информационное пространство осуществляется воздействие, в результате которого у людей из-за снижения критического отношения к информации может изменяться восприятие действительности, стиль мышления, социальные связи и способы общения, именно поэтому важное значение в обеспечении информационной безопасности имеет информационно-психологическая компонента информационной сферы, одной из главных целей обеспечения которой является устойчивый иммунитет против деструктивных информационно-психологических воздействий на массовое общественное сознание, а в некоторых случаях и противодействие им [1].

Деструктивное информационное воздействие, наносящее ущерб национальным интересам, является одной из потенциально или реально существующих угроз национальной безопасности, что законодательно закреплено в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [4], поэтому значимость обеспечения информационной безопасности сегодня трудно переоценить.

Следует полагать, что одной из наиболее уязвимых к деструктивному информационному воздействию категорией являются дети и молодежь. Это обусловлено малым жизненным опытом, недостаточными знаниями и представлениями об объективной реальности, несформированной критичностью мышления, а также потребностями в положительной оценке себя и своих действий, которую они могут получать, в том числе посредством взаимодействия с информационными потоками. Однако они могут нести потенциальную опасность и содержать информацию как не соответствующую возрасту, так и экстремистского характера, пропагандирующую асоциальное поведение, насилие и т.п. Именно поэтому современная молодежь зачастую становится участником радикальных политизированных формирований, неформальных групп, активных деструктивных сообществ (в том числе, в сети Интернет).

Особую опасность представляет информация, которая оказывает длительное деструктивное воздействие на подсознательную часть психики, отрицательно влияет на развитие и состояние личности, изменяет процесс развития индивида и негативно сказывается на социальном и психологическом формировании подрастающего поколения. Указанная информация может быть представлена как текстами, иллюстрациями, фотографиями, видеоматериалами (фильмы, реклама, мультфильмы), так и в виде феноменов массового сознания – мнений авторитетных лиц, ценностей социальных групп, мифов и т.д.). Неосознаваемая детьми (скрытая) информация может передаваться им преднамеренно с различными целями, такими как манипулирование сознанием и поведением, результатом которого становится выполнение действий, которые они не намеревались и не планировали осуществлять. Ярким примером манипулирования поведением несовершеннолетних является деструктивная интернет-игра «Синий кит», которая пропагандирует формы поведения, противоречащие общечеловеческим ценностям, и приводит ее участников к суициду. Еще одним примером могут послужить распространенные случаи «колумбайна» как негативного последствия деструктивного информационного воздействия компьютерных игр на психику молодежи. Именно поэтому сегодня актуальной представляется выработка тактики и стратегии взаимодействия подрастающего поколения с современной информационной средой с целью повышения осознанности их мотивации и поведения.

Сегодня в Республике Беларусь на законодательном уровне предпринимаются меры по защите детей и молодежи от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 19 ноября 1993 г. № 2570-ХІІ «О правах ребенка» (Закон № 2570-ХІІ) к информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, относится информация, способная оказать негативное влияние

на здоровье, физическое, нравственное и духовное развитие детей определенной возрастной категории, например, информация, побуждающая к совершению преступления или иного общественно опасного деяния, поощряющая или положительно оценивающая жестокость, физическое, психическое, сексуальное насилие, поощряющая привычки, противоречащие формированию здорового образа жизни, дискредитирующая институт семьи и брачно-семейные отношения, информация устрашающего характера и др. В Законе № 2570-ХІІ законодательно закреплено право детей на защиту от такой информации, а также меры по защите детей, такие как: присвоение знака возрастной категории информационной продукции, обязанность учреждений образования применять административные и организационные меры, программно-аппаратные и программные средства, позволяющие не допустить распространения среди детей информации, причиняющей вред их здоровью [5].

В целях защиты детей и подростков при производстве и распространении рекламы в Законе Республики Беларусь 10 мая 2007 г. № 225-З «О рекламе» приведен перечень информации, которую недопустимо включать в рекламную продукцию [6].

Обязательство средств массовой информации присваивать знак возрастной категории информационной продукции до начала ее распространения законодательно закреплено в Законе Республики Беларусь 17 июля 2008 г. № 427-З «О средствах массовой информации» [7].

Так, нормативные правовые акты Республики Беларусь содержат ограничительные и запретительные меры, направленные на защиту детей и молодежи от информации, причиняющей вред, а предпринимаемые меры в учреждениях образования оказываются не всегда эффективными.

Следует отметить, что вопросы обеспечения информационной безопасности детей и молодежи представлены достаточно слабой научной проработкой проблемы. В общей постановке проблемы обеспечения информационной безопасности выделяется ряд аспектов, в том числе связанных с защитой от дестабилизирующего воздействия внешних и внутренних информационных угроз. При значительном количестве научных работ, касающихся правовых аспектов обеспечения информационной безопасности, с позиции междисциплинарного подхода проблеме разработки превентивных технологий защиты детей и молодежи от деструктивной информации посвящено незначительное количество научных трудов [2, 8, 9].

Мировой опыт и практика показывают, что только правовых мер в решении проблемы деструктивного информационно-психологического воздействия сегодня недостаточно.

Одним из подходов в решении рассматриваемой проблемы может послужить выработка мер, направленных на совершенствование современных педагогических подходов, обеспечивающих формирование высокого уровня критичности мышления детей и молодежи. Представляется, что включение вопросов информационной безопасности в образовательные программы позволит обеспечить качественную подготовку школьников, студентов и педагогов. Немаловажное значение здесь также имеют вопросы воспитания, ориентированного на гармоничное развитие, личностный рост, формирование установок на толерантное отношение с окружающим миром, здоровый образ жизни, продуктивное преодоление возможных жизненных трудностей, что необходимо реализовывать в современных педагогических и психологических технологиях в образовательном процессе учреждений образования.

Следует также учитывать, что восприятие информации на разных этапах психического развития детей и молодежи зависит от их личностных особенностей, жизненного опыта, мировоззренческих установок, сформированности защитных механизмов психики, степени развития сознания и самосознания, которые необходимо учитывать в процессе обучения основам информационной грамотности.

Так, для детей младшего школьного возраста (6–10 лет) характерны: высокая способность к запечатлению, быстрому освоению информации, вызывающей интерес, индивидуально избирательная восприимчивость, готовность к «впитыванию» и сохранению впечатлений; внушаемость, недостаточно развитая способность к осмыслению

воспринимаемых сведений; зависимость самооценки детей от оценок взрослых, сверстников, а также занимаемого статуса в коллективе; повышенное внимание ко всему новому и неизведанному [10].

В связи с тем, что основным источником постановки и решения нравственных проблем для ребенка в данном возрасте выступают авторитетные взрослые (учителя, родители и др.), крайне важно при обучении детей основам информационной безопасности уделять внимание рискам, связанным с негативным воздействием на детскую психику посторонних лиц, методам предупреждения и защиты от негативного стороннего воздействия (в том числе звонков и сообщений от неизвестных лиц), правилам поведения детей в сети, а также совместной работе с родителями, направленной на формирование у детей навыков безопасного поведения в Интернете, информирование их о позитивном контенте в интернете.

Для детей 10–13 лет характерны: дифференцированное отношение к учебе, обусловленное избирательным характером к школьным предметам, появлением «любимых» и «нелюбимых» уроков; мотивация обучения связана главным образом с формированием «нужных», в их понимании, умений и навыков, которые позволят им в будущем самостоятельно заниматься интересной деятельностью; повышенный интерес к различного рода активности, зарождение размышлений о будущей профессии; формирование самоконтроля преимущественно в интересной и «престижной» для ребенка деятельности; чуткость к мнению сверстников и взрослых, увлеченность совместными видами деятельности, в том числе компьютерными играми; интерес к проблемам морально-этического характера, особенностям человеческих взаимоотношений [11].

Кроме указанных особенностей необходимо учитывать, что в 10–12 лет постепенно возрастает воспитательное влияние на учащихся массовой культуры, которая, в том числе, содержит информацию, негативно влияющую на формирование ценностных ориентаций. Развитие информационно-коммуникационных технологий способствует достаточно быстрому распространению такой деструктивной информации среди детей и подростков.

С учетом указанных выше особенностей при обучении детей 5–6 классов основам информационной грамотности и работе с их родителями крайне важно уделять внимание опасностям, с которыми может столкнуться ребенок в интернете, культуре организации компьютерного досуга и профилактике игромании, особенностям возникновения компьютерной зависимости и способам ее профилактики, изучении таких понятий как мошенники в сети Интернет, сетевой этикет и навязчивые предложения.

Для детей подросткового возраста (13–16 лет) характерны: стремление к рефлексии, самопознанию и самоанализу, что влияет на мотивацию обучения, труда и общения; избирательный контроль своих действий при несформированном умении предварительно планировать свои действия; подражание внешним атрибутам взрослости; неустойчивая самооценка, связанная с ориентацией на мнение окружающих, что может служить причиной периодически возникающей тревожности; признание своей половой идентичности в физическом, социальном и психологическом плане, что во многом обусловлено постепенным осознанием перехода из детства во взрослую жизнь.

Необходимо отметить, что при данных психологических особенностях подростков активное использование ими средств массовой коммуникации и воздействие различных информационных потоков затрудняет формирование системного мышления и собственных взглядов на различные процессы и явления, создает фрагментированные представления о событиях и явлениях, которые не способствуют интеллектуальной самостоятельности подростка. Активная интернет-коммуникация, наоборот, делает школьников интеллектуально конформными, что проявляется случайной сменой точек зрения, зависящих от текущей ситуации коммуникации и оценок других людей.

С учетом указанных выше особенностей при обучении детей подросткового возраста важно уделять внимание вопросам кибербезопасности, правилам защиты от вредоносных программ, особенностям современного цифрового мира как киберпространства, а также обучению подростков и родителей приемам противодействия деструктивным феноменам интернет-коммуникации.

Для детей юношеского возраста (16–22 года) характерны: недостаточно сформированное понимание необходимости усиленного труда как средства достижения успеха; устойчивый контроль над процессами памяти, свободное запоминание, сохранение и воспроизведение в памяти различного материала; становление мировоззрения, обусловленного отсутствием единственного и однозначного ценностного ориентира, что связано с широким перечнем различной информации, поступающей к молодому поколению из медиаресурсов, социальных сетей и средств массовой коммуникации; «независимость» и самостоятельность суждений, стремление включиться в обсуждение экономических, религиозных и социально-политических проблем (например, религии, критика учителей и родителей и др.); следование определенным нормам морали – релятивистская нравственная позиция, взгляд на моральные проблемы по принципу «правда не абсолютна, она должна быть такой, чтобы приносить пользу как можно большему числу людей».

С учетом указанных выше особенностей при обучении лиц юношеского возраста важно уделять внимание формированию правопослушного поведения в сфере информационной безопасности с разъяснением ответственности за нарушение законодательства в данной сфере, а также разъяснять технологии манипулирования в информационном пространстве, источники деструктивного информационно-психологического воздействия и особенности деятельности современных медиа, распространяющих деструктивный контент, в том числе направленный на постепенную политическую радикализацию населения [12].

По мнению автора, обучение детей и молодежи по указанным направлениям с учетом психологических особенностей развития в целом позволит обеспечить социальные и педагогические аспекты информационной безопасности в условиях цифрового мира, сформировать у подрастающего поколения информационный иммунитет.

Выработка превентивных мер в области защиты подрастающего поколения от деструктивного информационного воздействия также должна опираться на научные исследования в указанной предметной области с целью разработки методов выявления групп риска детей и подростков, наиболее уязвимых к деструктивному воздействию информационной среды, а также прогнозирования возможных негативных последствий влияния определенной информации на различные возрастные категории.

Как представляется, научные исследования по проблеме деструктивного информационного воздействия должны иметь комплексный характер: с позиции психологии и социологии целесообразно проанализировать особенности развития личности в условиях информатизации, изучить влияние информационно-коммуникационных технологий на психику ребенка, а также социальные феномены современной информационно-коммуникационной среды; с позиции педагогики – выявить особенности влияния информационной среды на учебную и воспитательную деятельность; с позиции медицины – спрогнозировать возможные последствия воздействия информационно-коммуникационных технологий на здоровье детей и молодежи.

Таким образом, в условиях глобальной цифровизации и стремительного развития информационно-коммуникационных технологий возрастают объемы деструктивного информационного воздействия на общество, отдельных граждан и социальные группы. Выработка эффективных превентивных мер профилактики деструктивного информационного воздействия является сложным процессом, который, по мнению автора, должен включать не только правовые механизмы, но и современные педагогические и психологические технологии, включаемые в образовательный процесс учреждений образования, а также опираться на научные исследования в указанной предметной области. Как представляется, повышению эффективности превентивных мер профилактики деструктивного информационного воздействия в Республике Беларусь может способствовать выработка единой государственной политики в области информационной безопасности детей и молодежи, основанной на междисциплинарных исследованиях в области обеспечения информационной безопасности и закрепленной в соответствующей Концепции информационной безопасности детей и молодежи.

Литература

1. Концепция информационной безопасности Республики Беларусь: постановление Совета Безопасности Респ. Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019.
2. Краско Г.Г. Проблемы обеспечения информационной безопасности: история и современность // Сотрудничество и партнерство спецслужб стран СНГ в противодействии современным вызовам и угрозам безопасности: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ташкент: Ин-т СГБ Респ. Узбекистан, 2018. С. 26–29.
3. Макаров О.С. Парадигма правового регулирования обеспечения международной информационной безопасности на примере опыта СНГ и ОДКБ. Минск: Ин-т нац. Безопасности Респ. Беларусь, 2016. 344 с.
4. О правах ребенка: Закон Респ. Беларусь от 19 нояб. 1993 г. № 2570-XII. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О рекламе: Закон Респ. Беларусь от 10 мая 2007 г. № 225-3. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О средствах массовой информации: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2008 г. № 427-3. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях: монография. М.: МИФИ, 2003. 388 с.
8. Канавцев М.В., Попова А.Л. Методология обеспечения информационной безопасности детей в современном обществе // Известия С.-Петерб. гос. аграрного ун-та. 2016. № 42. С. 307–312.
9. Бараева Е.И., Шлыкова Т.Ю. Психология развития: учеб. пособие. Минск: РИВШ, 2016.
10. Немов Р.С. Психология: в 3-х кн.: учеб. для студ. высш. пед. учеб. заведений, 4-е изд. М.: Изд-во ВЛАДОС, 2018. Кн. 2.
11. Богомаз О.В. Современные медиа в механизме политической радикализации населения и провоцировании массовых беспорядков // Вопросы борьбы с терроризмом в рамках СНГ в условиях трансформации угроз национальной безопасности: сб. материалов XIV совещания руководителей (начальников штабов) национальных антитеррористических центров государств-участников СНГ. М.: АТЦ СНГ, 2021. С. 35–36.

УДК 34.096

РОЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.М. Силуянова;

С.В. Былич.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Выявляется значение экономической безопасности в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. Анализируются нормативные правовые акты в области обеспечения национальной безопасности. Указывается, что для преодоления угроз безопасности современной России необходима качественная трансформация экономической действительности, что возможно в результате реализации стратегического механизма повышения экономической безопасности.

Ключевые слова: безопасность, защита, охрана, угрозы, риски, национальные интересы, национальные приоритеты, национальная безопасность, экономическая безопасность, финансовый суверенитет, внешняя и внутренняя политика

MODERN PROBLEMS OF ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

N.M. Siluyanova; S.V. Bylich.

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

The importance of economic security in ensuring the national security of the Russian Federation is revealed. The normative legal acts in the field of ensuring national security are analyzed. It is indicated that in order to overcome the security threats of modern Russia, a qualitative transformation of economic reality is necessary, which is possible as a result of the implementation of a strategic mechanism for improving economic security.

Keywords: security, protection, security, threats, risks, national interests, national priorities, national security, economic security, financial sovereignty, foreign and domestic policy

Острыми и актуальными остаются темы, связанные с установлением мировых лидирующих позиций в политических, экономических, социальных и других отношениях. Интеграционные процессы, происходящие в мировом сообществе третьего тысячелетия, серьезно изменяют внешнеполитический курс демократических государств. Внешняя политика страны базируется на основных постулатах международного права, на отказе от агрессивного и вооруженного применения силы и вмешательства во внутренние дела других государств, на мирном разрешении споров, на взаимоуважении, на содействии и поддержке, путем дружеского диалога, на добросовестном выполнении международных договоренностей. Соблюдение этих принципов позволит обеспечить устойчивые межгосударственные отношения, снизить геополитический накал, что позволит обеспечить безопасность в мире. Россия ставит перед собой широкомасштабные задачи по укреплению стабильности на мировой арене, по противостоянию различным радикальным настроениям, по развитию экономических отношений, по сохранению своих собственных традиций и др. [1]. Российское гражданское общество тоже не должно стоять на месте, необходимо активизировать свое самосознание и вовлекаться в осмысление и решение вопросов, имеющих значение на разных уровнях местном и государственном. Сегодня необходимо обратить особое внимание на ценность долгосрочной перспективы, направленную на область, связанную с обеспечением национальной безопасности. Понятие национальной безопасности Российской Федерации в нормативном правовом акте впервые было сформулировано в 2000 г. в Указе главы Российской Федерации «О концепции национальной безопасности Российской Федерации», где очень лаконично под «национальной безопасностью Российской Федерации понималась безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации» [2]. До этого в Указе 1997 г. «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» еще не была выработана данная дефиниция [3]. В 2009 г. появилось развернутое обозначение, приближенное к настоящей формулировке: «национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [4]. В 2015 г. оно претерпело трансформацию [5] и в 2021 г. в новейшем указе окончательно получило более емкое и содержательное определение: «национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [6].

Какие же ключевые блоки являются приоритетными для сохранения и развития интересов России? Какие интересы считаются объективно важными и ценными для личности, общества и государства в вопросах национальной безопасности? Конституция Российской Федерации закрепляет базовые ценности, составляющие стержень российского общества и государства, к которым относятся: наращивание благосостояния народа, обеспечение достоинства граждан Российской Федерации, развитие экономики, сохранение страны в безопасности, развитие государства в правовом и социальном аспектах и др. [7]. Наиболее полный перечень важнейших направлений содержится в нормативном правовом акте Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Среди национальных интересов главой государства выделяются: развитие и сбережение народов России и человеческого потенциала, повышение благосостояния граждан и качества жизни; защита и охрана конституционного строя, целостности и укрепления обороны Российской Федерации; обеспечение законности, ликвидации коррупции, совершенствование механизмов по взаимному сотрудничеству государства и гражданского общества; развитие безопасного информационного потока и защита общества от разрушительного информационного и психологического влияния; стабильное развитие национальной экономики; охрана природы; укоренение и сохранение традиций и культурных ценностей; обеспечение мира и безопасности [6].

Соответственно определены и национальные приоритеты, связанные с национальными интересами, то есть самые важные и объективно значимые для страны направления. Одним из первых является создание комфортных условий гражданам по улучшению размера доходов, по увеличению рождаемости, по обеспечению охраны здоровья и повышению качества медицинской помощи, образования, социальных услуг и других вопросов, направленных на сохранение и развитие народа. Затем с учетом военной и политической обстановки на второй план выходит задача по обеспечению военной безопасности. Далее важное место занимает обеспечение государственной и общественной безопасности за счет снижения уровня преступности, уменьшения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения социальной справедливости, усиления борьбы с коррупцией и других показателей. Следующим становится безопасность в сфере информационного пространства и информационных технологий: для достижения обеспечения безопасности необходимо создать защищенную информационную среду, развивать силы и средства информационного противоборства. Предметом внимания со стороны государства также считаются направления по развитию науки и техники, по сохранению экологии, по рациональному использованию природы, по защите традиционных, духовных и нравственных основ, по развитию культуры, по взаимовыгодному международному сотрудничеству.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8] и в вышеперечисленных нормативных правовых документах о национальной безопасности Российской Федерации вопрос, связанный с обеспечением экономической безопасности, является ключевым. Сегодня ее роль является одной из главных и стоит в самом центре внимания Президента, органов публичной власти Российской Федерации.

Ученые тоже придают важное значение теме, связанной с экономической безопасностью в государстве, например, И.А. Холчева и А.Е. Кисова предприняли попытки исследовать данные понятия и пришли также к выводу, что суверенитет и безопасность государства напрямую зависят от экономических процессов, что развитая экономика является фундаментом для функционирования социальной системы, тем самым обеспечивая экономическую безопасность и, соответственно, гарантирует равновесие в обществе [9].

Абалкин Л.И. экономическую безопасность видит как концентрацию условий и факторов, обеспечивающих независимость и устойчивость национальной экономики [10], при этом выделяет следующие элементы: экономическую независимость, экономическую стабильность и устойчивость, а также способность к прогрессу и саморазвитию.

В Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» под экономической безопасностью понимается состояние защищенности национальной экономики

от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации [11].

Президент в своем послании парламенту Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. поставил задачу сконцентрировать внимание на новых инициативах социально-экономического развития России, обозначив проблемы и цели в этой сфере. Он также отметил, что высшим национальным приоритетом является сбережение нашего народа. Закрепление этого приоритета нашло отражение в Конституции Российской Федерации: в положениях о защите института семьи, материнства, отцовства, детства, об укреплении политической, экономической, социальной сфер [12].

9–10 сентября 2021 г. в Московском государственном институте международных отношений МИД России состоялся IV Столыпин-форум. Основной целью этого мероприятия был диалог более 200 иностранных и российских спикеров об актуальных вопросах в экономической сфере, о предложениях в достижении целей экономического развития и роста. Участники обсудили вопросы о влиянии на мировую экономику пандемии и способы выхода из кризиса. Внимание также было сконцентрировано на вопросах по выстраиванию эффективной системы развития российской экономики с учетом объективно значимых экономических потребностей. В дискуссиях звучали тезисы об укреплении российской финансовой и экономической независимости при проведении экономической политики, принимая во внимание международные договоренности и многое другое.

Очевидным является то, что сегодня необходимо полное взаимодействие органов публичной власти, куда входят и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, и Центральный банк России с общественными организациями и разработка мер, направленных на обеспечение экономической безопасности.

Для укрепления экономической независимости страны необходимо: во-первых, обеспечить институциональную и структурную перестройку российской экономики на новой технологической основе и на основе применения низкоуглеродных технологий; во-вторых, сохранить макроэкономическую устойчивость, поддерживать инфляцию на низшем уровне, обеспечить устойчивость национальной бюджетной системы; в-третьих, повысить платежеспособность, обеспечить баланс между кредитованием и повышением долговой нагрузки; в-четвертых, обеспечить прирост инвестиций; в-пятых, создать инновационное технологичное производство, обновить отрасли экономики; в-шестых, модернизировать промышленные предприятия, создать высокотехнологичные рабочие места; в-седьмых, преодолеть потребность российской экономики от ввоза импортного оборудования; в-восьмых, укрепить позиции в области авиационной, кораблестроительной, космической промышленности и в других сферах; в-девятых, модернизировать финансовую систему Российской Федерации и развить производственную, социальную, транспортную инфраструктуру, инженерную, информационную, военную, рыночную, инновационную, туристическую инфраструктуру в целях ускорения роста российской экономики и многое другое.

С учетом вышесказанного, можно смело отметить, что в XXI в. в Российской Федерации устойчиво функционирует деятельность публичной власти, общественных организаций, представителей научного сообщества в области обеспечения экономической безопасности. Еще одним существенным признаком данной деятельности является наличие взаимосвязи сущности государства и социального назначения государства, которые реализуются в области правового обеспечения экономической безопасности. В том числе имеется и приоритетная направленность на выполнение крупных задач и достижение целей по обеспечению экономической безопасности с помощью правовых и организационных методов. Таким образом, роль обеспечения экономической безопасности в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации является масштабной. Важно отметить, что, являясь одним из главных и значимых направлений деятельности страны, преобразовывается и динамично изменяется государство в целом. Правовое регулирование общественных отношений в сфере экономической безопасности созидательно воздействует на состояние национальной безопасности России.

Литература

1. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 нояб. 2016 г. № 640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49. Ст. 6886.
2. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 10 янв. 2000 г. № 24 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 170 (утратил силу).
3. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 1300 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909 (утратил силу).
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444 (утратил силу).
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 212 (утратил силу).
6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (Ч. II). Ст. 5351.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г., с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
9. Холчева И.А., Кисова А.Е. Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Дневник науки. 2019. № 5 (29). С. 96.
10. Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 4–12.
11. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 21 апр. 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 340

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ

Ю.В. Папазова;

А.В. Богданов, кандидат юридических наук, доцент;

Е.Н. Хазов, доктор юридических наук, профессор.

Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя

Рассматриваются актуальные вопросы информационной безопасности и противодействия преступлений в информационной сфере правоохранными органами России. Анализируется использование сайтов-двойников в информационных системах, применяемых мошенниками. Предлагаются основные направления по эффективному использованию механизма противодействия и раскрытию преступлений правоохранными органами в сфере информационно-телекоммуникационных технологий.

Ключевые слова: правоохранительные органы, информационная безопасность, информационно-телекоммуникационные технологии, преступность, организованная преступность, мошенничество, сайты-двойники, противодействие, органы внутренних дел

ENSURING INFORMATION SECURITY BY LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF RUSSIA

Yu.V. Papazova; A.V. Bogdanov; E.N. Khazov.

Moscow university of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

The article deals with topical issues of information security and countering crimes in the information sphere by law enforcement agencies of Russia. The use of duplicate sites in information systems used by fraudsters is analyzed. The main directions for the effective use of the mechanism of countering and solving crimes by law enforcement agencies in the field of information and telecommunications technologies are proposed.

Keywords: law enforcement agencies, information security, information and telecommunications technologies, crime, organized crime, fraud, duplicate sites, counteraction, internal affairs bodies

Современный мир уже невозможно представить без существования информационно-цифровых технологий. Данная тема носит актуальный характер и, безусловно, резкий переход и массовое использование информационно-цифровых технологий порождает целое множество угроз безопасности Российской Федерации. Поэтому государственный информационный суверенитет и информационная безопасность защищаются дополнением п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации. В частности, во введенном пункте находится «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий; оборот цифровых данных» [1].

Владимир Путин, выступая 3 марта 2021 г. на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, сказал, что «Ваша задача – эффективно ответить на этот криминальный вызов, защитить граждан и добросовестный бизнес, который активно осваивает цифровое пространство. Для этого важно своевременно информировать людей о способах защиты от мошенников, повышать профессиональную подготовку и техническое оснащение органов внутренних дел. И, конечно, нужно наладить более чёткое взаимодействие с банковским сообществом, интернет-провайдерами, операторами сотовой связи, так как количество преступлений в сфере информационных технологий: за последние 6 лет возросло более чем в 10 раз» [2].

На сегодняшний день стремительное развитие информационных технологий и перевод всех сфер деятельности человека в информационную сферу воспринимается как положительное явление, но есть и свои минусы.

Предоставляя огромные возможности по доступу к информации, информационно-телекоммуникационные сети одновременно выступают катализатором многих мошеннических действий. Как бы хорошо люди ни были осведомлены о мошенниках, все равно многие попадают на их удочку, даже если они тщательно проинструктированы. Одна из новых схем, по которой мошенники совершают свои действия, это сайты-двойники [3].

Число преступлений, совершаемых посредством информационно-телекоммуникационных технологий, увеличилось в 45 раз в период с 2013 по 2020 г. С каждым днем количество таких правонарушений только растет, а раскрываемость снижается. Этому способствуют многочисленные факторы. В качестве примера можно привести несовершенство законодательства в сфере информационно-телекоммуникационных технологий. Развитие этой области происходит с огромной скоростью и законодатель не успевает регулировать отношения в этой сфере или закреплять законодательно отдельные разновидности преступлений в области информационных технологий и их термины. В настоящее время в уголовном законодательстве

Российской Федерации пока еще не предусмотрена ответственность за совершение таких деяний как фишинг и социальная инженерия. Кроме того, эти термины не закреплены ни в каком информативном правовом документе, следовательно, использовать их в ходе проведения расследования или судебных разбирательств не допустимо, а общепринятые определения распространены среди специалистов в области информационной безопасности и технологий [4].

Фишинг (от англ. fishing – «рыбная ловля») – это одна из форм мошенничества в сети Интернет [5]. Отталкиваясь от этого, законодатель рассматривает фишинг как мошенничество, которое регулируется ст. 159.6 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) (мошенничество в сфере компьютерной информации), ответственность за совершенное деяние наступит только в том случае, если причинение ущерба составляет более 1 000 руб. За хищение денег в интернете от 1 000 до 2 500 руб. наказание достаточно мягкое – штраф до 120 000 руб., также предусмотрены обязательные или исправительные работы, а возможно и назначение ограничения свободы сроком на два года. Если ущерб причинен в размере от 2 500 до 250 000 руб. и группой лиц, то наказание ужесточается до четырех лет лишения свободы. Если мошенничество в Интернете совершено на сумму от 250 000 до 1 000 000 руб., статья предусматривает наказание в виде содержания в колонии сроком до пяти лет. Когда мошенники действовали в составе организованной группы или причинен ущерб свыше 1 000 000 руб., то наказание может быть до 10 лет лишения свободы [6].

Также для выявления сайтов-двойников можно использовать программные решения в виде расширений для браузера. Примерами таких расширений являются: Microsoft Defender Browser Protection, Online Security Pro, Malwarebytes Browser Guard и др. Принцип работы расширений довольно прост – проверка URL-адреса по базе известных злонамеренных URL-адресов, если он совпадает, расширение отображает пользователю предупреждение, информирующее об опасности. Несмотря на то, что данные расширения предназначены для блокировки определенного вредоносного контента, следует помнить, что это защита в режиме реального времени, которая действует только во время просмотра сайтов. Они не позволяют настраивать фильтры защиты, но действуют как дополнительный фактор безопасности, особенно если на компьютере не используете базовый антивирус. Тем не менее использование данных решений позволит ликвидировать наибольший фактор риска – человеческий, так как фишинговые атаки направлены на психологическое побуждение жертвы ввести логин и пароль либо совершить иные действия на сайте-двойнике [7].

К основным каналам распространения фишинговых ссылок также можно отнести мессенджеры. Так, компания VadeSecure опубликовала отчет [8], посвященный фишинговым угрозам в IV квартале 2019 г. Исследователи выделили 25 наиболее эксплуатируемых фишерами брендов, составив этот перечень путем анализа множества фишинговых URL-адресов. В итоге WhatsApp оказался на пятом месте составленного исследователями рейтинга с 5 020 уникальными фишинговыми URL. Это означает, что мессенджер поднялся с 63 на 5 место в списке самых фальсифицируемых брендов, которые применяются в фишинговых атаках, продемонстрировав стремительный рост на 13 467 %.

Основные примеры мошенничества в WhatsApp, на которые нужно обратить внимание [9]:

Хорошо продуманная фишинг-афера в WhatsApp, которая пользуется особой популярностью: мошенники утверждают, что Adidas предлагает 2 500 бесплатных пар кроссовок в честь своего юбилея. Сообщение содержит ссылку, которая выглядит подлинно, но при ближайшем рассмотрении вы определите что нет точки над *i* в слове Adidas. При нажатии на ссылку, вы будете перенаправлены на опрос с четырьмя вопросами. В конце этого дается указание поделиться ссылкой, чтобы претендовать на приз, но, конечно же, приза вы не получаете, вместо этого, вы получаете предложение заявить получение кроссовок за 1 долл. США. На самом деле, вы подписываетесь на очень хитрую услугу подписки, которая будет взимать с вас 49,99 \$ в месяц [10].

Чаще всего мошенники делают массовую рассылку, в которой предлагают случайным пользователям бесплатные купоны на различные подарки и скидки, требуя при этом лишь

перейти по ссылке. Правда по ссылке пользователей не ждет ничего хорошего. В лучшем случае смартфон подпишут на платные услуги, которые будут списывать с мобильного счета по 30–50 руб. ежедневно. В худшем – владелец смартфона скачает вирус, который передаст информацию обо всех его учетных записях и банковских картах. Все переписки в мессенджерах также окажутся под угрозой, поэтому по таким ссылкам ни в коем случае переходить нельзя.

Еще одно недавнее мошенничество в WhatsApp, на которое следует обратить особое внимание, основано на отправке «документа» с конечным расширением *exe*. Чтобы обмануть пользователя, ему присылают (чаще всего со взломанного аккаунта друга) сообщение вида «Посмотри, что мне прислали...» и предлагают открыть документ Word, Excel или PDF, прикрепленный к сообщению в WhatsApp в виде ссылки, переход по которой фактически загрузит вредоносное программное обеспечение на устройство с целью кражи личной информации [11].

Если уже говорить непосредственно о преступлениях, совершаемых с использованием интернета, то в этом случае интернет выступает как способ и/или инструмент совершения противоправных деяний. При использовании таких методов фишинга как: создание сайта-клона, проведение массовой рассылки сообщений с подставными ссылками, с целью получения доступа к конфиденциальной информации, злоумышленники имеют возможность неправомерного обогащения [12].

Рассмотрим более детально создание сайтов-двойников. Данный метод предусматривает чаще всего копии сайтов известных организаций, банков, интернет-магазинов, социальных сетей и т.д. Иногда кроме дизайна копируется функционал веб-сайта, например, вход в личный кабинет. Для этого мошенники находят программистов, которые создают сайты-двойники с нуля. Некоторые злоумышленники сами владеют нужными навыками верстки: знают языки программирования HTML и CSS, которые используются для создания веб-сайтов. Ничего нового придумывать не нужно, достаточно просто скопировать каждый блок и элемент сайта-оригинала. Есть специальные программы, которые скачивают программный код веб-страницы. Они используются для создания копий веб-сайтов. В этом случае мошеннику даже не понадобятся серьезные технические навыки по созданию интернет-страниц. Целью таких сайтов является хищение логина и пароля персональных данных или данные банковских карт, которые вы используете на оригинальном сайте. Пользователь переходит по фишинговой ссылке и видит перед собой обычный ресурс, которым постоянно пользуется. Ничего не подозревая вводит свой логин и пароль, персональные данные или выполняет платеж с вводом данных банковских карт, которые сразу же становятся известны злоумышленникам. Сайты-двойники полностью копируют оригинальные внешне, но сама ссылка является отличной от настоящей, однако заметить это не так просто. Рядовые пользователи не обращают внимания на написание ссылки интернет-ресурсов в целом, что и является главной проблемой. Мошенники на это и рассчитывают, создавая сайты-клоны. Они подделывают ресурсы по продаже авиабилетов, туристических путевок, мест в гостиницах и санаториях. Можно наткнуться на сайты-двойники государственных органов и фирм по продаже различных товаров и услуг. Данные случаи особенно распространены в последнее время. Также сайт-клон может создаваться с целью нанесения ущерба репутациям компаний путем публикации на этом сайте недостоверной, негативной информации. Это приводит к потере доверия клиентов, потеря потенциальной прибыли и посягательству на интеллектуальную собственность [13]. Вероломный пример был обнаружен экспертом компании TrendMicro, когда фальшивый сайт использовался для сбора пожертвований в пользу жертв землетрясения. Для привлечения трафика на этот сайт в интернете была развернута специальная рекламная компания.

Другой пример: на фоне пандемии у российских сервисов доставки еды появилось большое количество мошеннических копий. С апреля 2020 г. в интернете было создано примерно 56 «клонов» сайта DeliveryClub и как минимум 30 фишинговых копий «Сбермаркета» и «Яндекс.Еды»; также подделывали «Утконос», «ВкусВилл»

и «Перекресток». В апреле 2020 г. эксперты «Лаборатории Касперского» выявили 58 страниц, сделанных под «Авито», а в июле – уже 201. Общее же число обнаруженных подделок под эту площадку за семь месяцев превысило 500.

Также наблюдалось появление большого количества подозрительных ресурсов, якобы обещающих социальные выплаты в связи с пандемией или предлагающие пройти опрос за вознаграждение. Но получить деньги можно только после перевода «платежа» или «комиссии». В результате деньги уходят злоумышленникам.

Растет активность злоумышленников, обзванивающих клиентов банков [14].

Выявление таких сайтов дело непростое, особенно для пользователя, который слабо обучен поведению в сети Интернет и работе в ней. Есть определенные признаки сайтов-двойников, по которым можно опознать их. Зачастую отсутствует безопасное соединение по протоколу HTTPS (расширение протокола HTTP для поддержания шифрования в целях безопасности), адрес веб-страницы начинается с `http://` и нет опознавательного оповещения о безопасном соединении. В настоящее время все современные браузеры обладают возможностью информирования пользователей о подозрительном сайте, основываясь на главном критерии о безопасном соединении и не только. Далее стоит обращать внимание на домен, на котором зарегистрирован сайт. Многие сайты зарегистрированы на доменах, где нет ограничений для регистрации (например, .org., net., com., info., biz и т.д.) или используют домен конструктора сайтов (например, Tilda или Wix) [15].

При осуществлении платежей в сети Интернет рекомендовано проверять, где расположен веб-сервер платежного ресурса (например, отечественный платежный сервис не может быть расположен в другой стране). Еще одним признаком является то, что сайт зарегистрирован недавно и оплачен на короткий срок (например, на один год). На сайте могут отсутствовать или быть неактивными ссылки на некоторые разделы сайта. Возможны случаи грамматических, стилистических, синтаксических ошибок и опечаток в текстовиках сайта. Или может быть и такое, что в адресной строке высвечивается одинаковый адрес для всех страниц сайта. Также отзывы пользователей, которые находятся на таких сайтах, могут быть не активными или, если эти отзывы из социальной сети (например, Вконтакте), то нельзя перейти на страничку пользователя, оставившего отзыв. Все эти признаки указывают на то, что пользователь находится на фишинговом сайте [16].

Для защиты пользователей разрабатывается большое количество методик для выявления таких фишинговых сайтов. Основные моменты, на которые стоит обращать внимание при работе с любым Интернет-ресурсом, сайтом – не нужно слепо верить всему, что рекламируют. Фишинговые сайты активно продвигаются их создателями с использованием инструментов веб-маркетинга: SEO-оптимизация контекстной, банерной рекламы, рекламы в социальных сетях, поэтому в поисковой выдаче ссылки на сайты-клоны могут стоять выше ссылок на легитимные ресурсы [17]. Обязательно нужно проверять, используется ли безопасное соединение по протоколу HTTPS. Если адрес страницы, на которой производится оплата услуги или покупка товара начинается с `http://`, а не с `https://` и нет зеленого замка (о котором уведомляет браузер), оповещающего об установке защищенного соединения, это означает, что сайт может быть фишинговым [18].

Немаловажно проверять на каком домене зарегистрирован сайт, местоположение веб-сервисов и возраст сайта. Для проверки можно использовать WHOIS – сервисы, для чего в любой поисковой системе необходимо написать «<Адрес (название) сайта>WHOIS». Вдобавок к этому, во многих браузерах есть специальное расширение, которое автоматически проверяет месторасположение веб-сервера любого сайта, на который заходит пользователь. При посещении сайта проверять текстовый контент сайта на наличие грамматических, стилистических, синтаксических ошибок и опечаток. К примеру, для быстрой проверки текста можно скопировать текст на проверяемой странице сайта и вставить в документ Word, при этом включив проверку правописания. Возможны нестыковки контента сайта. Например, если на сайте используется счетчик оплат, он может постоянно показывать одно и тоже количество произведенных оплат или его может «накручивать» специальная программа. Нужно просто понаблюдать за сайтом, посмотреть

все разделы (в основном на фишинговых сайтах нет разделов или их достаточно маленькое количество), здесь все зависит от внимательности и скупуплезности пользователя. При переходе в другие разделы стоит обратить внимание на адресную строку. Для разных разделов адрес должен быть свой (уникальный), достаточно проверить две-три страницы сайта. Если адрес будет один для всех разделов, то перед пользователем фишинговый сайт. Ну и конечно нужно понимать, что при принятии решения – пользоваться или не пользоваться сайтом, нужно опираться на здравый смысл, а не на акционные заманчивые обещания [19].

Какие следует предпринимать первые действия, если наткнулись на сайт-клон ресурса и вообще в целом на подозрительный ресурс?

Во-первых, нужно определить IP-адрес злоумышленника и заблокировать его, чтобы он больше не смог зайти на ваш ресурс и соответственно копировать его, также нужно проверять логин доступа и смотреть с какого IP идут постоянные обращения.

Далее по WHOIS нужно определить хостинг и регистратор домен злоумышленника и отправить письмо о факте воровства, но хостинг не несет ответственности за содержание сайтов своих клиентов, он должен уведомить об этом злоумышленника, чтобы он в течении семи дней предпринял меры или его ожидает блокировка. Ситуации бывают разные, все зависит от владельца хостинга и регистратора. Также нужно отправить письма в «Яндекс» и «Гугл» для того, чтобы и они заблокировали данный сайт. Если предыдущие методы не помогают, то стоит обращаться в правоохранительные органы и в Роскомнадзор [20].

Статистика пострадавших от фишинга неутешительная. Из россиян, ставших жертвами фишинга, чуть более 47 % заявили, что им пришлось сменить пароли от аккаунтов, 23 % заявили, что у них украли деньги, у 17 % украли личные данные, 13 % пришлось аннулировать кредитные или дебетовые карты. Из тех, кто понес финансовые потери, 43 % потеряли до 3 500 руб., 20 % потерял от 3 500 до 6 999 руб., 12 % потеряли от 7 000 до 13 999 руб., 5 % – от 14 000 до 20 999 руб., 20 % более 21 000 руб. Растет латентность данного вида преступления. 61 % россиян, пострадавших от фишинга, не сообщили о мошенничестве. Основные причины, по которым люди не сообщают о мошенничестве: считают, что это не нанесет никакого вреда и не относится к этому серьезно, 30 % не знают куда сообщить об этом, 29 % уверены в том, что все равно ничего не произойдет, если они сообщат, 28 % считают, что полученная злоумышленниками информация ничего не стоит.

Исходя из этих данных, нужно разрабатывать более эффективные методические рекомендации по профилактике совершения этих преступлений [21].

Также нужно создать систему непосредственного уведомления пользователей интернета о видах мошенничества и как с ними бороться, чтобы не стать жертвой преступления. Чтобы снизить количество преступлений этой категории, а именно такого вида мошенничества, как фишинг, нужно повышать уровень образованности пользователей в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, а также совершенствовать систему мониторинга сети Интернет в целом для своевременного реагирования на противозаконные действия в сетевой инфраструктуре.

Развитие информационно-телекоммуникационных технологий имеет большое значение для обеспечения безопасности личности, общества и государства. В современном информационном пространстве при увеличении различных угроз, в числе которых и информационные, разнообразии форм компьютерных преступлений, распространенное применение искусственного интеллекта, присутствие и возможность использования информационно-телекоммуникационных технологий во всех сферах правоохранительной, экономической, регулятивной деятельности является необходимым и весьма перспективным направлением деятельности для обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Основным требованием для обеспечения эффективного и незамедлительного взаимодействия служб, отвечающих за общественную безопасность и правопорядок, является создание единой информационной среды, ее постоянное обновление и качественное профессиональное администрирование.

Необходимо продолжать развитие интегрированных банков данных значимой оперативно-розыскной и криминалистической информации для достижения более высокого уровня информатизации органов исполнительной власти, в частности, органов внутренних дел. Уровень технической оснащённости всех органов оперативно-розыскной деятельности телекоммуникационной инфраструктурой и информационными ресурсами должен соответствовать современным вызовам и техническим требованиям.

В сложившихся требованиях информационных правоотношений нужно учитывать существующие информационные угрозы и риски, обеспечивать конституционные гарантии права личности на частную жизнь, безопасность общества и государства от преступных посягательств.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
2. Выступление Владимира Путина 3 марта 2021 г. на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Рос. Федерации // Расширенное заседание коллегии МВД России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65090> (дата обращения: 25.06.2021).
3. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Киберпреступность и дистанционное мошенничество как одна из угроз современному обществу // Всероссийский криминологический журнал. 2020. № 1. С. 15.
4. Противодействие органов внутренних дел киберпреступности / А.В. Богданов [и др.]: учеб.-метод. пособие для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных учреждений органов внутренних дел и практических работников правоохранительных органов, специализирующихся по линии борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации. М., 2015.
5. Справочник терминов и понятий. Русско-английский (англо-русский) по науч. спец. 12.00.02: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.А. Горшенева [и др.]. М., 2021.
6. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апр. 2021 г., с изм. от 8 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Информационно-телекоммуникационная сеть Интернет как один из наиболее востребованных ресурсов в противодействии незаконному обороту наркотиков // Вестник Московского ун-та МВД России. 2018. № 3. С. 173–179.
8. Отчет компании VadeSecure, посвященный фишинговым угрозам в IV квартале 2019 г. URL: <https://xakep.ru/2020/02/21/phishing-urls/> (дата обращения: 25.06.2021).
9. Мошенничество в WhatsApp. URL: <https://security.mosmetod.ru/moshennichestvo-v-seti/120-moshennichestvo-v-whatsapp> (дата обращения: 25.06.2021).
10. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. / И.А. Климов [и др.]. М., 2019.
11. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска: учеб. пособие для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных учреждений органов внутренних дел и практических работников правоохранительных органов, специализирующихся по линии борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации / А.В. Богданов [и др.]. М., 2016.

12. Криминальная среда как объект оперативно-розыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты) / О.Б. Абакумов [и др.]. М., 2014.
13. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем // Вестник Московского ун-та МВД России. 2020. № 5. С. 151–157.
14. Любан В.Г., Молянов А.Ю., Хазов Е.Н. Распространенные способы мошенничеств в сфере информационно-телекоммуникационных технологий // Вестник Московского ун-та МВД России. 2019. № 1. С. 190–194.
15. Богданов А.В., Панкратьев А.Н., Хазов Е.Н. Основные направления и особенности деятельности оперативных подразделений по раскрытию и расследованию налоговых преступлений // Вестник экономической безопасности. 2020. № 4. С. 132–138.
16. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Теоретико-правовые аспекты обеспечения государственной и общественной безопасности России // Войска национальной гвардии в системе обеспечения государственной и общественной безопасности. 2019. С. 75–80.
17. Оперативно-розыскная деятельность: тестовые задания. 3-е изд., перераб. и доп. / В.В. Алексеев [и др.]. М., 2021.
18. Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект) / О.Б. Абакумов [и др.]. Хабаровск, 2017.
19. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Особенности раскрытия преступлений и выявление лиц, осуществляющих сбыт огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств через сеть интернет // Криминологический журнал. 2020. № 3. С. 39–45.
20. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие. 6-е изд., перераб. и доп. / А.В. Богданов [и др.]. М., 2021.
21. Экстремистские организации: сущность, идеология, тактика их деятельности: учеб. пособие / К.М. Лобзов [и др.]. Новосибирск, 2021.

УДК 342.5

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ НА ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н.Ю. Немова, кандидат юридических наук;
В.П. Григонис, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируется конституционная модель местного самоуправления, функционирующая после проведения общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Рассматриваются особенности взаимодействия МЧС России с органами государственной власти и органами местного самоуправления на примере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Делается вывод о том, что взаимодействие органов МЧС России с органами государственной власти и органами местного самоуправления является важным элементом успешного сотрудничества.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, публичная власть, территориальная организация местного самоуправления, чрезвычайная ситуация, МЧС России

INFLUENCE OF CONSTITUTIONAL STANDARDS ON THE RELATIONSHIP OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

N.Yu. Nemova; V.P. Grigoris.

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

The constitutional model of local self-government functioning after the all-Russian vote on July 1, 2020 is analyzed. The features of the interaction of the Ministry of Emergency Situations of Russia with state authorities and local self-government bodies are considered on the example of protecting the population and territories from natural and man-made emergencies. It is concluded that the interaction of the Ministry of Emergency Situations of Russia with state authorities and local self-government bodies is an important element of successful cooperation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, local self-government, public authority, territorial organization of local self-government, emergency situation, EMERCOM of Russia

Главным достижением России за последние годы, безусловно, является общая демократизация государственной власти. Конституция Российской Федерации – Основной Закон государства является важнейшим элементом любой правовой системы и служит основой механизма государства, характеризуется как неотъемлемый атрибут правового, демократического общества. В Основном законе закреплены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, правила организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Рассмотрим вопрос влияния конституционных норм на взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления. «Идеальная» Конституция – это документ, отражающий «высшие ценности», тот идеал, к которому государство должно стремиться. При этом Б.С. Эбзеев высшую ценность представляет моделью согласования интересов ... общества и личности, государства и гражданина» [1].

К числу основных характеристик Конституции можно отнести, прежде всего, ее легитимность, верховенство и стабильность. Конституция Российской Федерации является фундаментом системы права. Любые изменения и реформы, происходящие в различных сферах общественной, политической жизни общества, государства, самым тесным образом связаны с Конституцией, которая всегда должна оставаться гарантом прав и свобод граждан, стабильности конституционного строя, обеспечивающим эти права и свободы [2]. В статьях Конституции Российской Федерации, а также в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации закреплена сложная система общественных отношений, сложившихся в области местного самоуправления. В связи с тем, что органы местного самоуправления не входят в круг органов государственной власти, вопрос взаимодействия и сотрудничества этих двух властей является весьма сложным и подвергается долгим дискуссиям и спорам [3]. Власть на местном уровне представляет собой участие лиц, проживающих на соответствующей территории, в регулировании, управлении и решении непосредственно или через формируемые ими органы местного самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории и с учетом развития всего общества [4].

Муниципальное управление стало формироваться на рубеже VIII–IX столетий. Появились первые теории самоуправления. В современном обществе муниципальное управление выполняет ряд основных функций. Познавательная функция заключается в механизме муниципального управления. Мировоззренческая функция формирует определенное отношение граждан к вопросам местного самоуправления. Регулятивная функция разрабатывает предложения по совершенствованию системы муниципального управления. Прогностическая функция определяет перспективы развития муниципального управления [5].

Местное самоуправление осуществляет свою власть в пределах территорий муниципальных образований. Особое значение имеет выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов переданных государственным полномочий и публичных функций, осуществляемых вместе с государственными органами власти. В Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» сказано о том, что органы государственной власти и местного самоуправления взаимодействуют между собой с целью достижения максимального эффекта для выполнения различных задач в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории [6].

Основные направления развития законодательства о местном самоуправлении видятся в совершенствовании муниципально-территориального устройства, нормативного описания компетенции местного самоуправления, а также в определении форм взаимодействия с органами государственной власти. Местное самоуправление, являясь элементом народовластия, составляет одну из основ конституционного строя [7]. Особенностью современной системы местного самоуправления является и то, что вопросы местного значения определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ФЗ № 131-ФЗ) и другими законами.

Фундамент местной власти образуют общности граждан, проживающих на соответствующей территории. Но именно гражданин является главным ядром муниципальной власти на местах [8].

Местное самоуправление реализуется при наличии населения, проживающего в пределах своей территории. Обязательность наличия населения следует из Конституции Российской Федерации. На основании действующей Конституции Российской Федерации, а именно, ст. 130 местное самоуправление осуществляется «населением», «гражданами». Таким образом, в частности демографическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность норм, устанавливающих один из признаков местного самоуправления – население на данной территории. Важен и уровень жизни населения, степень образования. Во многих муниципальных образованиях, особенно сельских, выражена тенденция к депопуляции населения. Это связано с развитием производства, строительством жилья [9]. Указанное обстоятельство ставит во главу угла последние поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации, в плане включения в публичную власть и органов местного самоуправления.

В прежней редакции ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации звучала следующим образом: «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Действующая редакция указанного положения предписывает, что органы местного самоуправления, «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, и в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи». Таким образом, органы местного самоуправления наделены новым полномочием и исключено старое.

ФЗ № 131-ФЗ закрепляет понятие «вопросы местного значения» и перечисляет их. Кроме вышеуказанного закона, вопросы, которые входят в компетенцию местной власти, установлены в других нормативно-правовых актах [10].

Частью 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления делегируются некоторые полномочия государственных органов, но с условием, что им будут переданы для этого необходимые для осуществления таких полномочий материальные и финансовые средства с последующим контролем за этим со стороны государства. Рассмотрим более подробно данную конституционно-правовую норму.

Взаимоотношения, возникшие в связи с выполнением местным самоуправлением отдельных государственных полномочий, законодательно регулируются достаточно четко, однако установленный порядок фактически не всегда соблюдается, и значительная часть государственных полномочий и государственных расходов перекладываются на плечи местных властей без соответствующего финансирования. В некоторых городах расходы составляют от трети до половины расходной части бюджета. Это компенсация семьям, имеющим детей, дотации по коммунальным платежам, льготы для ветеранов и других малообеспеченных слоев населения. Местные власти бывают вынуждены нести эти расходы, отрывая финансовые ресурсы от неотложных муниципальных нужд. Поэтому, согласно закону, муниципальное образование формирует и утверждает свой бюджет самостоятельно. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Следует учитывать, что местные органы на практике не могут оказывать влияние на государственные органы. Например, таких органов как санэпиднадзор, контрольно-ревизионные службы, экологический надзор [11]. Задача органов местного самоуправления заключается в том, чтобы проверить соблюдение норм действующего законодательства на территории муниципального образования. Специализированные государственные органы должны поставить в известность местные органы власти о нарушениях законодательства. В результате выявленных нарушений выдаются предписания об их устранении. Взаимодействие данных органов происходит и в области набора необходимых статистических данных.

Органы местного самоуправления обязаны предоставлять органам государственной статистики все необходимые данные.

Взаимоотношения органов местной власти с государственными органами власти представляют собой сотрудничество, требующее материального обеспечения, с гарантированием необходимого финансирования [12].

Муниципальное образование формирует и утверждает свой бюджет самостоятельно. Однако установление нормативов отчислений в местный бюджет от регулирующих налоги органов, формирующих основную часть бюджета, является прерогативой субъекта Федерации. Кроме того, большая часть муниципальных образований при сегодняшней налоговой системе не в состоянии обеспечить себя за счет собственных источников и вынуждена просить у субъектов Российской Федерации финансовую помощь. Для обоснования финансовой помощи муниципальные образования представляют, а субъекты Российской Федерации осуществляют проверку расчетов расходной части бюджета по всем статьям. Для проведения такой проверки финансовый орган субъекта Российской Федерации, по существу, ведет свой расчет всех местных бюджетов и сопоставляет этот расчет с расчетом, представляемым муниципальным образованиям, и в дальнейшем принимает решение для выделения средств.

Поэтому местная власть, будучи формально самостоятельной в разработке и утверждении своего бюджета, фактической свободой не обладает. Каждый вид предметов ведения имеет свои источники финансирования.

Вопросы местного значения и вопросы «остаточной» компетенции должны обеспечиваться поступлениями от налоговых и неналоговых доходов, а также безусловных дотаций, а переданные государственные полномочия – целевыми трансфертами [13]. С вопросами совместного ведения все не так однозначно. В соответствии с конституционной нормой (ст. 133 Конституции Российской Федерации) местные органы власти имеют право, на компенсацию расходов, которые возникли дополнительно, из-за реализации публичных совместных функций муниципальными органами и органами государственной власти. Ряд авторов, исходя из буквального понимания компенсации дополнительных расходов, видят механизм возмещения уже понесенных расходов, другие допускают предварительное финансирование и предлагают использовать форму иных межбюджетных трансфертов.

Материальный критерий квалификации вопросов в качестве местных – непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, часто нарушается при формировании перечней вопросов местного значения. Например, если говорить об участии в предупреждении терроризма и экстремизма или в профилактике и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (ЧС), то уже само слово «участие» подразумевает отнюдь не локальный характер соответствующего предмета ведения.

Защита населения и территорий, в том числе и от ЧС является важнейшей задачей МЧС России, органов государственной власти и местного самоуправления.

Сегодня в отечественном законодательстве термин «чрезвычайная ситуация» используется достаточно широко. Указанное понятие используется в более чем 100 нормативных актах, большую часть которых составляют законы, регулирующие сферу предупреждения и ликвидации ЧС [14].

Обратим внимание на то, что предписания ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации предполагают, что ограничения прав и свобод человека и гражданина возможны только в рамках принятого соответствующего нормативного права и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц [15].

Созданная в 1992 г. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) осуществляет меры по устранению ЧС. В нее входят органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

В компетенцию РСЧС входит защита населения и территории от ЧС. Главными функциями деятельности РСЧС являются, прежде всего: «недопущение ЧС, минимизация возможного ущерба или потерь, нанесенных ЧС, устранение последствий ЧС».

На федеральном уровне существуют органы управления, а также силы и средства, которые подчиняются центральному управлению, они действуют на всей территории Российской Федерации.

Органы МЧС России осуществляют управление и взаимодействие с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также с местными органами. Осуществляется совместное планирование действий с главными управлениями МЧС России по субъектам при возникновении ЧС.

Государственные органы проводят мероприятия по делам гражданской обороны и защиты населения и территорий от ЧС. Так осуществляется подготовка сил и средств для ликвидации ЧС, проводят обучение населения правилам поведения при введении ЧС. Проводится сбор информации о ЧС, а также обмен этой информацией среди государственных органов, муниципальных органов и ведомствами субъекта Российской Федерации. Оказывается поддержка организациям, предприятиям и учреждениям в проведении ими работ в обычном режиме.

МЧС России, органы государственной власти и органы местного самоуправления ведут совместную деятельность по разработке нормативной правовой базы для исполнения, осуществления политики государства в сфере защиты населения и территории от ЧС; устанавливают режимы карантина на определенных территориях, где произошла ЧС. Осуществляют совместный мониторинг и прогнозирование определенной территории и проводят мероприятия по предупреждению ЧС.

Взаимодействие органов МЧС России с органами государственной власти и органами местного самоуправления – это важный элемент успешного сотрудничества. МЧС России осуществляет взаимодействие с данными органами власти на всех уровнях для реализации задачи по защите населения и территорий от ЧС, а также для их предотвращения и ликвидации, поэтому именно при полном обеспечении взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и органами МЧС России возможно полное оказание противостояния социальным трудностям.

Выводы:

1. Таким образом, влияние норм конституционного права на взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, особенно в связи с принятием поправок к Конституции Российской Федерации, увеличилось, так местные органы власти стали входить в один блок публичной власти с органами власти государственной, не входя при этом в систему органов государственной власти, как указано в ст. 2 Конституции Российской Федерации.

2. Вхождение местных органов в единую систему с государственными органами власти позволит более успешно решать вопросы местного значения, в том числе в сфере гражданской обороны и защиты населения и территорий от ЧС.

3. Органам местного самоуправления на конституционном уровне предписано в пределах своей компетенции обеспечить доступность медицинской помощи, а такое полномочие как осуществление охраны общественного порядка было нивелировано и исключено из соответствующей статьи Конституции Российской Федерации.

4. Органы государственной власти получили возможность участвовать в формировании органов местной власти, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

5. Необходимо в вопросе утверждения бюджета местного самоуправления закрепить, что с целью более оптимального отчисления в местный бюджет налоговых поступлений необходимо создать в органах законодательной власти субъекта Российской Федерации совместную комиссию, которая бы функционировала и выстраивала взаимоотношения с местными властями.

6. Расходные обязательства при выполнении совместных публичных функций, в любом случае, должны быть разграничены. Вполне приемлема форма целевого субсидирования со стороны государства, а также софинансирование из собственных доходов муниципалитетов.

Литература

1. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35.

2. Горяченко Е.Е. Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология: всероссийский научный журнал. 2017. № 1. С. 271–291.

3. Грачев В.С. Местное самоуправление как микромодель гражданского общества в Российской Федерации // Закон и право. № 2019. № 6. С. 47–49.

4. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

5. Иванов В.В. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Власть. 2017. Т. 25. № 12. С. 29–32.

6. Кубашов С.Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации. М.: ФЛИНТА, 2017.

7. Малиненко Э.В. К вопросу унификации конституций и уставов субъектов Российской Федерации и Конституции Российской Федерации в части местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 28–35.

8. Мухлынина М.М. Развитие российского конституционализма в свете поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации: вопросы местного самоуправления в системе публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4. С. 18–21.

9. Ховалкин И.А. Реформирование системы местного самоуправления в 2020 году: нормативно-правовые вопросы, финансовое обеспечение и регулирование // Молодой ученый. 2020. № 52 (342). С. 256–259.

10. Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юнити-Дана, 2018.
11. Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента Российской Федерации В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 7–24.
12. Винокуров В.А. Направления правового регулирования отдельных вопросов, связанных с чрезвычайными ситуациями // Российское законодательство в сфере борьбы с пожарами и другими стихийными бедствиями: история и современность: материалы Всерос. круглого стола / под общ. ред. Б.В. Гавкалюка. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2020. С. 7.
13. Силуянова Н.М., Шеншин В.М. Особенности взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций // Пожарная безопасность: современные вызовы. Проблемы и пути решения: материалы Всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2021. С. 141–145.
14. Григонис В.П. Генезис права на жизнь: история и современность // Российское законодательство в сфере борьбы с пожарами и другими стихийными бедствиями: история и современность: материалы Всерос. круглого стола / под общ. ред. Б.В. Гавкалюка. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2020. С. 90.
15. Алехин А.А., Немченко С.Б. Понятие чрезвычайной ситуации в русском законодательстве // Российское законодательство в сфере борьбы с пожарами и другими стихийными бедствиями: история и современность: материалы Всерос. круглого стола / под общ. ред. Б.В. Гавкалюка. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2020. С. 18.

УДК 340

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБУЧЕНИЯ И ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ В АСПЕКТЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ СРЕДИ МОЛОДЕЖИ

А.А. Зозуля, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются основные аспекты профилактики правонарушений в молодежной среде через призму правосознания и правовой культуры. Исследуются основные причины и специфика правонарушающего поведения молодых людей, сущность и соотношение понятий «правовое обучение» и «правовое воспитание», анализируются официальные концепции повышения правосознания населения, на этой основе предлагаются основные направления решения выявленных проблем.

Ключевые слова: правосознание, правовая культура, правовое обучение, правовое воспитание, правонарушение, правовая политика, правовое воздействие, правовая информация

PROBLEMS OF IMPROVING LEGAL TRAINING AND LEGAL EDUCATION IN THE ASPECT OF CRIME PREVENTION AMONG YOUNG PEOPLE

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

The article deals with the main aspects of crime prevention in the youth environment through the prism of legal awareness and legal culture. The main causes and specificity of delinquent behavior of young people, the essence and relationship of the concepts of «legal training»

and «legal education» are investigated, the official concepts of raising legal awareness of the population are analyzed, and on this basis the main directions of solving the identified problems are proposed.

Keywords: legal awareness, legal culture, legal education, legal education, offense, legal policy, legal impact, legal information

Профилактика правонарушений является важнейшим направлением обеспечения общественной безопасности, включающим, в том числе позитивное воздействие как на лиц с признаками отклоняющегося предпреступного поведения, нарушающих нормы морали и права в силу различных обстоятельств, так и на внешне благополучных индивидов, но без сформировавшейся устойчивой привычки к законопослушному поведению. Такое воздействие должно осуществляться государственными органами и должностными лицами, которые по своему функционалу имеют соответствующие обязанности и полномочия, а также субъектами гражданского общества, в том числе осуществляющими свою деятельность в образовательной сфере.

Статистика свидетельствует о криминальной активности в молодежной среде. Как следует из официального отчета прокуратуры, несовершеннолетние в России ежегодно совершают или участвуют более чем в 40 000 преступлений [1]. В связи с этим не случайно проблема профилактики подростковой преступности нашла свое отражение в нормативно-правовой сфере. Однако преобладавшая до последнего времени позитивистская традиция отечественной юридической науки и практики сформировала законотворческий подход, основанный на понимании профилактики правонарушений преимущественно как коррекции поведения несовершеннолетних, особенно в случаях рецидива. В частности, это отчетливо проявляется в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

При более широком понимании права, в русле ряда современных концепций, которые не считают связь права с государством единственным определяющим его признаком, сущность правонарушения так или иначе связана с явлениями духовного измерения права. Такой подход применительно к необходимости профилактики правонарушений актуализирует проблемы правосознания и правовой культуры с тем, чтобы известный вопрос из монолога Родиона Раскольникова получал у каждого индивида ответ, сообразный с уголовным законом.

Таким образом, при системном подходе к профилактике правонарушений в молодежной среде на первый план выступает задача формирования надлежащего правосознания индивидов и социальных групп. Поэтому одной из главных современных задач правового государства и гражданского общества является воспитание нового поколения, для которого правовая культура – естественное состояние жизни. В связи с этим возникает необходимость совершенствования всей системы правового обучения и воспитания как важнейшего института формирования надлежащего правосознания, что обуславливает актуальность проблематики настоящего исследования.

Понятно, что система правового обучения и воспитания должна соответствовать реалиям современной жизни, в том числе отвечать вызовам правонарушающего поведения молодых людей. В этом контексте необходимо отметить, что помимо традиционных составов противоправных деяний, динамика социального и экономического развития последнего времени привела к появлению ряда относительно новых видов правонарушений. Так, всеобщая информатизация, являясь все более влиятельным фактором общественной жизни, обуславливает необходимость выделения в отдельную категорию информационных правонарушений, под которыми понимаются общественно опасные деяния, совершенные в области информационных правоотношений и запрещенные законом под угрозой наступления юридической ответственности (например, неправомерный доступ к информации с помощью компьютерной техники) [2]. Отдельные авторы выделяют

в качестве нового вида правонарушений семейно-бытовые правонарушения, посягающие на сложившиеся в обществе семейно-бытовые отношения [3]. Представляется, что с учетом отмечаемой многими исследователями зависимости современных молодых людей от информационных технологий, экспансии гэмблинговой аддикции, а также свойственной подрастающему поколению семейно-ориентированной социализации, отмеченные выше виды правонарушений являются чрезвычайно актуальными в молодежной среде.

Другими детерминантами, так или иначе определяющими содержание правового обучения и воспитания новых поколений, по мнению автора, являются причины и специфика правонарушающего поведения молодежи. Исследование различных аспектов данного явления, а также разработка мер профилактики антисоциального поведения молодежи отражено в значительном количестве публикаций видных ученых различных научных направлений. Анализ этих исследований позволяет сделать вывод о том, что причины совершаемых молодыми людьми правонарушений, их специфические характеристики кроются как в окружающей социальной, в том числе правовой действительности, так и в особенностях психологии и физиологического развития тинэйджеров.

Среди социальных факторов, так или иначе формирующих молодежную преступность, необходимо отметить, прежде всего, процессы становления постсоветской российской государственности и связанные с ними изменения социальных отношений. Ведь правовое воспитание очень сильно детерминировано правовой действительностью, поскольку невозможно воспитывать у человека уважение к тем ценностям, которые только декламируются, но фактически отсутствуют в общественном сознании и деятельности людей.

В отличие от советского периода, когда задачей официальной идеологии вообще и по отношению к молодежи в частности являлось воспитание законопослушного, уважающего потребности общества и коллективный интерес гражданина, в настоящее время фактически преобладает идеология роскоши и потребления. Эта идеология, умноженная на потребительское отношение к жизни, у значительной части молодежи сдвинула вектор устремлений от общественно полезных целей к элементарному достижению такого материального достатка, который в качестве нормы транслируется со всех экранов, являясь при этом не более чем красивой рекламной картинкой.

Средствами массовой информации, произведениями массовой культуры создан и растиражирован стандарт успешного человека – праздный, обеспеченный, замкнутый на своих потребностях индивид. Резко возросло число людей, которые хотели бы удовлетворить свои притязания, не прилагая при этом существенных усилий и следуя девизу «Я достоин большего». Неизбежный в большинстве случаев крах этих неоправданных надежд привел значительную часть молодого поколения к разочарованию относительно общепринятых норм и правил, причем не только правовых, но и в сфере иных социальных регуляторов.

Как отмечается в научной литературе, ухудшение социально-экономического положения большинства российских семей с началом, так называемых, реформ в конце XX в., снижение финансирования образовательных, культурно-просветительных мероприятий, социальных учреждений, ослабление государственной поддержки спортивных молодежных организаций, увеличение миграционных процессов нашли свое отражение в социальном статусе несовершеннолетних и привели к негативной социальной переориентации молодежи, к возрастанию агрессии и преступности несовершеннолетних [4].

В таких условиях в среде молодежи усиливаются эгоцентрические тенденции и создаются предпосылки, способствующие совершению правонарушений, в том числе направленных против публичных интересов, включая преступления против общественной безопасности и общественного порядка. При этом можно констатировать, что правоприменительная реальность не приводит к пониманию молодежью неотвратимости ответственности за противоправные деяния, а существующие модели обучения и воспитательные процессы не могут полностью это компенсировать.

В качестве относительно самостоятельного фактора правовой действительности, оказывающего влияние на состояние преступности в молодежной среде, можно назвать односторонний подход государства к проблеме профилактики правонарушений. Анализ существующего нормативного регулирования в сфере молодежной политики позволяет сделать вывод о том, что государство применительно к проблеме профилактики правонарушений среди подрастающего поколения предпочитает воздействовать на нее путем угрозы наказания и применением надлежащих санкций по отношению к молодым людям. В частности, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не видит в качестве элементов системы профилактики институты обучения и воспитания. В этой связи можно считать справедливым вывод И.Н. Архипцева и Р.А. Лашенко о том, что основным звеном профилактической системы государство считает меры общесоциального предупреждения в связке с уголовно-правовым инструментарием государства как реакции на правонарушения несовершеннолетних [4]. То есть налицо карательный уклон политики государства. Однако, как отмечает Т.М. Зайко, «профилактическая работа по предупреждению преступлений со стороны несовершеннолетних и молодежи не может сводиться только к специализированной деятельности органов внутренних дел» [5].

Что касается субъективных факторов, детерминирующих поведение молодых людей в сфере правового регулирования, необходимо и здесь отметить наличие определенных особенностей. Правонарушения в среде молодежи специфичны не только и не столько по объективным элементам состава. Скорее они отличаются по мотивам и в первую очередь – это следование «стадному инстинкту», предписаниям моды или индивидуальному антисоциальному желанию.

Университет прокуратуры Российской Федерации на основе анализа криминальной статистики описал психологический портрет личности несовершеннолетнего преступника, который по многим параметрам существенно отличается от «зрелых» правонарушителей. Особенности молодежного возраста – это недостаток жизненного опыта, повышенная внушаемость, сочетающаяся с оппозиционным отношением к запретам и предписаниям, максимализм, преимущественная ориентация на неформальную группу, стремление к самостоятельности и самоутверждению, неустойчивость самооценки [1].

Таким образом, к основным причинам, актуализирующим проблему правонарушений в молодежной среде, можно отнести следующие:

- низкий уровень материального благосостояния населения. И хотя бытие не полностью определяет сознание, но в совокупности с растиражированным стандартом успешного человека, которого мало кому удастся быстро и легко достичь, неприемлемые материальные условия жизни являются значимым фактором формирования поведения подростков;

- критически низкий уровень доверия молодых людей к постулатам общей и правовой культуры в условиях снижения авторитета морали и других неюридических социальных регуляторов, а также появлению молодежной «моды» на правовой скепсис;

- несовершенство отечественного законодательства и правоприменительной практики. С одной стороны, исследователи отмечают возрастающую юридикацию нормативного поля и избыточную зарегулированность правом общественных отношений, с другой – констатируют наличие малопонятных норм и законодательных «лазеек», что приводит к известным проблемам при реализации права и в первую очередь правоприменения;

- гэмблинговая аддикция. Чрезмерное увлечение интернетом, деструктивными компьютерными играми может привести к тому, что виртуальная реальность может заместить реальность объективную и определит «сценарий противоправного поведения» [6].

Суммируя отмеченные выше причины, можно сделать вывод, что правонарушающее поведение молодежи обусловлено не только спецификой этой возрастной группы, но и целым комплексом факторов окружающей действительности. В связи с этим назрела необходимость в целостной системе профилактической деятельности с участием множества субъектов, связанных общностью целей и задач. И с учетом особого значения правовой культуры в этой системе особую актуальность приобретают вопросы совершенствования правового обучения и воспитания.

В идеале задачей воспитательного процесса в молодежной среде является формирование именно законодобряющего правосознания и достижение на его основе юридического мировоззрения как высшего уровня правовой культуры. Однако это слишком амбициозная цель, поскольку её достижение зависит не только и не сколько от использования правовоспитательных форм и средств, но и, в первую очередь, от состояния всей правовой действительности. Поэтому задача-минимум, которая стоит перед субъектами процесса правового обучения и воспитания – это формирование законопослушного правосознания, которое гарантированно обеспечит осознанное правомерное поведение молодежи.

Такая ближайшая цель стоит и в отношении профилактики экологических правонарушений. Как отмечает А.Н. Безрук, в результате экологического воспитания у молодежи должно сформироваться, прежде всего, правоисполнительное поведение, характеризующееся предвидением и предотвращением возможных негативных последствий для природы от деятельности человека [7].

Задача формирования надлежащего правосознания решается в рамках правового образования и воспитания, которые в юридической науке рассматриваются главным образом как основные направления повышения правовой культуры общества. При этом правовое воспитание как целенаправленный процесс представляет собой организованное, управляемое и преднамеренное воздействие на правосознание индивидов и социальных групп, осуществляемый с помощью системы созданных правовоспитательных форм и средств. Такой подход нашел свое отражение в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Российской Федерации 4 мая 2011 г.) [8].

Несколько иной подход к вопросу соотношения правового образования и правового воспитания применяется в исследованиях педагогического направления. Это вполне понятно, поскольку такие исследования ориентированы скорее не на характеристики конечного результата, а на оптимальные способы его достижения в рамках педагогического процесса. Под правовым образованием понимается целостный процесс воспитания и обучения праву, в результате которого происходит осознание смысла и сущности права, что позволяет обеспечить необходимый уровень правовых знаний, умений и навыков, а также изменить личность [9]. Таким образом, для педагогики правовое образование – это система более высокого порядка, чем правовое воспитание, и этот подход проявляется, в том числе и в нормативно закрепленных дефинициях. Так в ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» под образованием понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения [10].

Как видно из приведенной дефиниции, правовое воспитание вместе с правовым обучением есть неотъемлемая часть правового образования. А поскольку, как отмечается в педагогических исследованиях, обеспечение единства обучения, воспитания и развития на основе целостности и общности составляет главную сущность педагогического процесса [11], правовое образование молодежи можно определить как педагогический процесс, включающий правовое обучение и правовое воспитание с целью развития у молодых людей законодобряющего правосознания и формирования, в конечном итоге, должного уровня правовой культуры.

По мнению автора, в системе мероприятий, направленных на повышение уровня правовой культуры молодежи, ведущую роль играет правовое обучение, ориентирующее ее на достижение в обществе достойного места. Однако следует учитывать, что проблема повышения правовой культуры молодых людей не исчерпывается формированием надлежащих рациональных компонентов правосознания. Сегодня, при достаточной степени информированности молодых людей о субъективных правах, юридических обязанностях и ответственности наблюдается определенный пробел в правосознании, состоящий в отсутствии положительных эмоциональных компонентов, которые по сути и составляют правовую воспитанность.

Как отмечается в научных публикациях, правовая воспитанность – не просто информированность о праве и накопление у человека знаний по правовым вопросам, а осознанное усвоение им основных положений законодательства, выработка чувства глубокого уважения к праву, превращение полученных знаний в личное убеждение, в стойкую установку строго следовать предписаниям закона, а затем и во внутреннюю потребность и привычку его исполнения, формирование правовой активности граждан [12]. Отсутствие правовой воспитанности в реальности характеризуется отсутствием элементарной привычки к правомерному поведению. Решить эту проблему призвана вторая часть единого педагогического процесса – правовое воспитание.

Таким образом, правовое обучение и правовое воспитание являются взаимосвязанными элементами единого, комплексного, регулируемого, управляемого, планомерно организованного образовательного процесса, итогом которого должно стать формирование правовой культуры молодых людей в условиях модифицированной системы реальной социализации личности. В ракурсе такой задачи в свое время была сделана попытка на общегосударственном уровне определить и нормативно закрепить принципы, цели, основные направления и содержание официальной политики в сфере повышения правосознания населения нашей страны. Еще в 2011 г. Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, призванные сделать работу по правовому воспитанию на всех уровнях комплексной и системной. Однако в силу фактического отождествления в рамках Основ понятий «правовое воспитание» и «правовое образование» предложенные в этом документе меры не вполне соответствуют научно обоснованной модели правового образования.

Представляется, что с учетом обозначенных выше причин и условий формирования правонарушающего поведения молодежи, можно обозначить ряд основных направлений совершенствования правового воспитания и обучения. В первую очередь следует отметить задачу актуализации правовых, социально-этических компонентов содержания в процессе учебно-воспитательной деятельности, что вызывает необходимость определенной модернизации учебных программ и материалов, так или иначе задействованных в передаче правовых знаний.

Значимым направлением правового обучения и воспитания в сфере профилактики правонарушений является информирование молодых людей о процессе и результатах деятельности силовых структур и иных субъектов правоприменения (в том числе соответствующих структур МЧС России) по профилактике правонарушений. Такое информирование помимо прочих целей будет способствовать повышению эффективности профилактических мероприятий, поскольку обеспечит их реальную легитимность, а не формальную легальность.

На взгляд автора, одним из значимых факторов, определяющих направление совершенствования правового обучения и воспитания, является доступность информационного пространства в сети Интернет и ангажированность молодых людей различными социальными сетями. В этих условиях необходимым требованием формирования надлежащего правосознания является способность критически переосмысливать весь массив информации и предлагаемые в интернет-сообществах специфические социальные ценности. Критически мыслящий человек будет способен противостоять широко растиражированным в молодежном сообществе авторитетам с дешевой популярностью, силе «стадного инстинкта» и мнению большинства.

Автор убежден, что в целях формирования конструктивного критического мышления педагогический процесс правового обучения и воспитания должен включать демонстрацию обучаемым примеров аргументированного критического отношения к реальным процессам и результатам правового регулирования в обществе. В этом плане нельзя не согласиться с мнением Т.И. Колесниченко, которая утверждает, что нравственные качества личности не только подразумевают критическое мышление, но и, по сути своей, свидетельствуют о наличии важных элементов правового сознания [13]. И, вне всяких сомнений, способность критически мыслить необходимо развивать в процессе профессионального юридического образования.

Поскольку правовое обучение выступает главной формой приобретения молодыми людьми правовых знаний и социализации в правовой сфере, к важнейшим направлениям повышения правовой культуры следует отнести приведение системы подготовки юристов в соответствие с императивами профилактики правонарушений. Со средних веков профессиональное юридическое образование выступает основным источником правосознания и, как показывает исторический опыт, способно в корне изменить юридическую практику и правовую культуру в целом. Так, выпускники юридического факультета Болонского университета в свое время фактически обеспечили имплементацию римской юридической доктрины в правовую систему большинства европейских государств. Именно поэтому систему профессионального юридического образования необходимо рассматривать как значимый институт профилактики правонарушений среди молодежи. Ведь, по справедливому замечанию М. Шекхара, юридическое образование направлено на подготовку хороших юристов, которые, помимо знания закона, должны быть осведомлены о человеческих ценностях и правах человека, что является своеобразной защитой от несправедливости, основанной на холодной логике закона [14].

Подводя итог рассмотренной проблематике можно сделать вывод о том, что правонарушающее поведение молодежи обусловлено не только спецификой данной возрастной группы, но и целым комплексом факторов окружающей действительности. В этом ракурсе проблемы правового обучения и правового воспитания необходимо рассматривать комплексно как взаимосвязанные элементы единого, регулируемого, управляемого, планомерно организованного образовательного процесса, итогом которого должно стать, как минимум, внедрение в правосознание индивидов соответствующих общественным ценностям стереотипов правовой культуры. Основные направления совершенствования правового образования в контексте профилактики правонарушений среди молодежи обусловлены объективными факторами отечественной правовой и в целом социальной действительности, а также особенностями социальных процессов в молодежной среде. Указанные направления целесообразно определять в рамках комплексной научно обоснованной программы повышения правовой культуры несовершеннолетних и молодежи, учитывающей не только традиционные общественно признанные ценности, но и перспективы динамично меняющейся социальной структуры общества и общественных отношений.

Литература

1. Особо опасные дети. Генпрокуратура сообщила о росте подростковой преступности в стране. URL: <https://rg.ru/2020/04/20/genprokuratura-soobshchila-o-roste-podrostkovoj-prestupnosti-v-strane.html> (дата обращения: 05.09.2021).
2. Сидорова А.В. Модификация общетеоретической концепции «правонарушение» (субъект и субъективная сторона) в Интернет-эпоху // Рос. юстиция. 2019. № 1. С. 68–70.
3. Гайдуков А.А. К вопросу о понятии «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 16-1. С. 168–170.
4. Архипцев И.Н., Лащенко Р.А. Система предупреждения преступности несовершеннолетних в Белгородской области // Уголовное право и криминология. 2018. № 1. С. 36–39.
5. Зайко Т.М. Меры борьбы с преступностью несовершеннолетних и молодежи: правовой и психолого-криминологический аспекты: монография. Мин. обр. и науки Рос. Федерации, УрГЮУ. Тамбов: ООО «Консалтинговая компания Юком», 2017. 85 с.
6. Мищенко В.И. Правонарушения молодежи и причины их совершения // Молодой учёный. 2016. № 17 (121). С. 214–217.
7. Безрук А.Н. Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 154–159.

8. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Рос. Федерации 4 мая 2011 г.). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071558/> (дата обращения: 09.09.2021).

9. Минина А.А. Направления государственной политики в области правового воспитания // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 51–54.

10. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.

11. Саркисян Т.Н. Педагогический процесс как целостное явление // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 6. № 6. Ч. 1. 2014. С. 139–143.

12. Понятие и значение правового просвещения. URL: <https://to21.minjust.gov.ru/ru/ponyatie-i-znachenie-pravovogo-prosveshcheniya> (дата обращения: 05.09.2021).

13. Колесниченко Т.И. Правовое образование как фактор профилактики правонарушений несовершеннолетних // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 3. С. 1–8.

14. Mayank Shekhar. Challenges of Legal Education in the 21st Century (July 6, 2017). URL: <https://www.legalbites.in/challenges-legal-education-21st-century/> (дата обращения: 05.09.2021).



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

УДК 352.951; 343.136

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ ПО ФАКТУ НАРУШЕНИЙ ПРАВИЛ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СООТНОШЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

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

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

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

Д.Р. Аджигитов.

Главное управление МЧС России по Астраханской области

Рассмотрен порядок действий должностных лиц при проверке сообщений и заявлений о пожаре. Проанализированы нормы ведомственных правовых актов, регулирующих проверку сообщений о преступлениях и иных происшествиях. Сделан вывод о необходимости совершенствования ведомственных нормативных правовых актов в части выявления административных правонарушений при проведении проверок по фактам пожаров.

Ключевые слова: нарушение правил пожарной безопасности, дознаватель, инспектор государственного пожарного надзора, проверка, пожар, уголовная ответственность, административная ответственность

SOME FEATURES OF CONDUCTING AN INSPECTION ON THE FACT OF VIOLATIONS OF FIRE SAFETY RULES: THE RATIO OF CRIMINAL PROCEDURAL AND ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL ACTIVITIES

A.V. Menshikov; L.S. Mutaliev.

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

D.R. Adjigitov.

Head department of EMERCOM of Russia for the Astrakhan region

The order of actions of officials when checking messages and statements about a fire is considered. The article analyzes the norms of departmental legal acts regulating the verification of reports of crimes and other incidents. The conclusion is made about the need to improve departmental regulatory legal acts in terms of identifying administrative offenses during inspections on the facts of fires.

Keywords: violation of fire safety rules, interrogator, state fire supervision inspector, inspection, fire, criminal liability, administrative liability

Пожары, в силу своей потенциальной опасности, а также уничтожающей способности, требуют особых подходов, знаний и навыков при исследовании причин возникновения и течения возгорания. В связи с этим в прошлом возникла необходимость подготовки специалистов, занимавшихся расследованием пожаров. В настоящее время эта роль отведена дознанию по делам о пожарах. Отличия дознания от следствия заключаются в круге и характере дел, отнесенных к дознанию, срокам, органам и отдельным особенностям процессуальных форм производства дознания и его окончания. За органами государственного пожарного надзора (ГПН) федеральной противопожарной службы закреплено производство дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 168, ч. 1 ст. 219, ч.ч. 1, 2 ст. 261 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ). Данные составы связаны с нарушением противопожарного режима, правил пожарной безопасности. Пожар является опасной разновидностью чрезвычайной ситуации, представляющей собой неконтролируемое горение, сопровождаемое опасными факторами пожара. Расследование пожаров относится к сложной категории дел, требующих специальных знаний в сфере пожарной безопасности. Преступления в сфере пожарной безопасности представляют собой большую общественную опасность. Пожары способны причинить значительный вред имуществу, жизни и здоровью. При осуществлении дознания по делам о пожарах дознаватели, органы дознания могут производить неотложные следственные действия. В полномочия дознавателя входит возможность возбуждения уголовного дела. Круг полномочий дознавателя органа дознания значительно уже полномочий следователя. При производстве дознания возможно причинение вреда защищаемым правам и свободам. От угрозы возникновения пожара не застрахован никто, даже при неукоснительном соблюдении правил пожарной безопасности, установленных и закрепленных нормативно. Как установлено в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», пожар – это неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства.

Согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», безопасность можно определить как состояние защищенности государства в целом (национальная безопасность), общества и отдельной личности в нем. Следовательно, пожарную безопасность можно охарактеризовать как состояние защищенности личности, общества и государства от пожаров. Кроме того, пожарная безопасность обеспечивает защиту имущества граждан и юридических лиц.

Правила пожарной безопасности представляют собой комплекс нормативных положений, устанавливающих обязательные требования к обеспечению пожарной безопасности, федерального и регионального уровня, а также содержащихся в отраслевых нормативных документах и актах локального характера, направленных на предотвращение пожаров и обеспечение безопасности людей и объектов в случае возникновения пожара [1].

Для возбуждения уголовного дела по факту возникновения пожара, поджога, нарушения требований пожарной безопасности и по ряду других оснований, необходимо, чтобы наличествовал состав преступления в полной совокупности его элементов. Состав преступления по делам о пожарах включает в себя:

1) объект (то, на что было направлено преступное посягательство (обязательно на чужое имущество), какой ущерб нанесен пожаром (уничтожение или повреждение чужого имущества);

2) объективную сторону, которая характеризуется внешними проявлениями преступного деяния (время, место, способ совершения преступления, причина пожара, причинная связь между действием или бездействием лица и наступившими последствиями);

3) субъект преступления, которым может быть исключительно вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет [2];

4) субъективную сторону, которая характеризуется формой вины (умысел (прямой, косвенный), неосторожность (легкомыслие, небрежность)), и для установления которой зачастую требуется определить еще и мотивы лица, совершившего преступление [3].

Дознаватель, в обязанности которого входит определение очага пожара и причин его возникновения, принимает решение о возбуждении уголовного дела именно по тому, является ли пожар событием абсолютным или относительным. Пожар как абсолютное событие во все моменты своего существования не зависит от воли субъектов, тогда как в относительных событиях на каком-либо этапе существования явления присутствует воля субъектов. Она может выражаться в форме действия и бездействия. К абсолютным событиям относят пожары, являющиеся природными катаклизмами, а пожар от неосторожного обращения с огнем – к событиям относительным. Но даже если пожар возник вследствие поджога, он не превращается в деяние, так как пожар представляет собой горение неконтролируемое, что автоматически относит его в разряд событий. В задачу дознавателя входит отнесение причины пожара к естественным причинам либо к причинам антропогенным.

Перечень оснований для возбуждения уголовного дела определен в ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). При этом данная статья УПК РФ разделяет поводы и основания для возбуждения уголовного дела. На взгляд авторов, поводы характеризуют объективную составляющую, а основания – субъективную составляющую возбуждения уголовного дела. Узнав о событиях объективного мира (например, о пожаре), дознаватель проверяет наличие достаточных данных о совершении преступления и только после этого принимает процессуальное решение о возбуждении уголовного дела.

Согласно действующему в настоящее время УПК РФ, стадия возбуждения уголовного дела является самостоятельной полноценной стадией уголовного процесса. Можно выделить задачи, которые ставятся перед должностными лицами на этой стадии уголовного процесса. В первую очередь ими должен быть установлен факт наличия или отсутствия условий для начала уголовного процесса (состоялся ли факт преступления), во вторую очередь, необходимо решить вопрос о наличии оснований для отказа в начале уголовного судопроизводства.

Несомненно, что все стадии уголовного процесса направлены на достижение единой цели уголовного процесса – защиту лиц от преступлений и от незаконного привлечения их к уголовной ответственности. Являясь началом всего процесса, стадия возбуждения уголовного дела преследует цель определения законности повода для такого возбуждения или наличия оснований для отказа в нем. Органы и должностные лица призваны незамедлительно отреагировать на информацию о свершившемся правонарушении, формой их реагирования на преступление и является возможность возбуждения уголовного дела и отказа в его возбуждении. Современное развитие науки и техники предъявляет новые требования и вызовы системе уголовного противодействия преступлениям. Статья 140 УПК РФ в ч. 2 устанавливает правило о том, что дело может быть возбуждено при наличии достаточных оснований для возбуждения уголовного дела. Конструкция «достаточных оснований» содержит в себе субъективное начало и оценочный характер. Преступлением считается деяние, содержащее в себе все элементы состава преступления, предусмотренные УК РФ. При получении информации о правонарушении у должностного лица, а в случаях с пожарами – у дознавателя ГПН нет возможности оценить наличие всех элементов состава, все обстоятельства дела. Для этого и существуют иные стадии процесса, первая же стадия направлена на экспресс-анализ обстоятельств и принятие единственно верного решения о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении. Именно необходимость принятия решения при отсутствии тщательного расследования приводит зачастую к процессуальным ошибкам, влекущим нарушение прав и законных интересов граждан [4].

У стадии возбуждения уголовного дела есть общая цель, которая объединяет все действия должностных лиц, в том числе и дознавателя, заключающаяся в выявлении

достаточных оснований для возбуждения уголовного дела или вынесения обоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом на должностных лицах лежит огромная ответственность, которая диктует необходимость проведения тщательной проверки всей имеющейся по делу информации. Поводом для начала проверки выступает конкретный факт, подлежащий исследованию на предмет наличия или отсутствия признаков преступления. В этих условиях возрастает значение общеправовой подготовки дознавателя. Для принятия решения о возбуждении уголовного дела дознавателю необходимо определить конкретную статью УК РФ, по которой будет возбуждено дело. Данное действие может быть совершено только при наличии знаний обо всех элементах состава преступления в первую очередь о его объективной стороне. Именно объективная сторона преступления оставляет в окружающем мире следы, в последствие интерпретируемые как доказательства. Пожар в этом смысле представляет собой уникальное явление, которому трудно остаться незамеченным. Сам по себе пожар оставляет после себя очевидные последствия разрушения объектов огнем, но при этом он уничтожает все объективные следы предшествующих событий, действий, которые наряду с материальными носителями также уничтожаются. Сам по себе пожар является событием – стихийно развивающимся горением, влияние на которое может быть оказано с некоторой долей успеха.

Основанием для возбуждения уголовного дела являются субъективные побуждения дознавателя не допустить уклонения лица, виновного в совершении преступления, от уголовной ответственности; продолжения преступной деятельности; выяснения истинных причин произошедшего пожара. После сообщения о пожаре дознаватель ГПН прибывает на место пожара. Не всегда удается прибыть одновременно с пожарными. Это связано со штатной численностью дознавателей. Кроме того, законом о пожарной безопасности установлено время прибытия пожарных на место пожара после получения сообщения о нем. Дознаватель прибывает на место пожара при первой возможности. После прибытия на место пожара он принимает меры по охране места пожара в целях недопущения утраты доказательств и информации о причинах возникновения пожара. Требования дознавателя являются обязательными для всех. При необходимости дознаватель вызывает специалистов для разрешения вопросов, возникающих в ходе осмотра места пожара. Существуют особенности осмотра отдельных видов сгоревшего имущества, осмотров в различных климатических и погодных условиях [5]. Необходимо отметить обязательность разъяснения присутствующим при осмотре лицам их прав и обязанностей, а также ответственности. При участии понятых им разъясняются положения, предусмотренные ст. 60 УПК РФ.

При осмотре места пожара можно выделить определенную последовательность действий дознавателя:

- определение места возгорания – очага пожара. В настоящее время существует большое количество методик определения очага пожара. Они основываются на физических, химических основах горения [6];
- выявление и фиксация информации о поджоге, а также виновных лицах. Выявить поджог очень сложно. Как правило, поджог осуществляется с помощью легковоспламеняющихся (ЛВЖ) и горючих жидкостей (ГЖ). В настоящее время существуют различные экспертные методики определения следов ЛВЖ и ГЖ на месте пожара [7]. Для выявления наличия поджога дознавателю необходимо определить место возгорания, течение пожара, действия пожарных по тушению пожара;
- поиск доказательств случайности возникновения пожара (неисправность проводки, молния и пр.), а также выявления инсценировки случайности пожара;
- выдвижение версий произошедшего, определение конкретного состава преступления (при наличии признаков);
- фиксация места пожара с помощью фото и видеотехники;
- осмотр прилегающей территории с целью выявления следов и доказательств.

Таким образом, деятельность дознавателя при проведении проверки по факту пожара направлена на выявление причин возникновения пожара, а также выявление признаков состава преступления. Немаловажной задачей является выявление имевшихся нарушений правил пожарной безопасности. Для этой цели разработаны методики проведения проверок по факту пожара. При этом деятельность дознавателя ограничена УПК РФ, в случае отсутствия признаков состава преступления дознаватель выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом дознаватель может выявить признаки административного правонарушения – нарушение правил пожарной безопасности – повлекшего пожар [8]. Согласно действующему законодательству о привлечении лиц к административной ответственности в сфере пожарной безопасности необходимо выявление признаков административного правонарушения в результате проверки [9]. В настоящее время ведомственными нормативными актами МЧС России не определен порядок действий дознавателя, а также руководителя органа дознания в случае выявления признаков административного правонарушения в ходе доследственной проверки, а в приказе МЧС России от 2 мая 2006 г. № 270 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иных происшествиях в органах Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (приказ МЧС России № 270) установлена отсылочная норма к федеральному законодательству. Сложившаяся ситуация, по мнению авторов, приводит к снижению пожарной безопасности из-за не привлечения к административной ответственности лиц, виновных в возникновении пожара. В связи с этим предлагаем в приказ МЧС России № 270 внести пункт, устанавливающий обязанность дознавателя ГПН при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела одновременно составлять рапорт руководителю органа дознания с сообщением о совершении административного правонарушения в сфере пожарной безопасности, выявленного при проведении доследственной проверки. Также установить обязанность руководителя органа ГПН инициировать проведение внеплановой проверки по факту обнаруженного дознавателем административного правонарушения в сфере пожарной безопасности. Данные изменения позволят повысить пожарную безопасность за счет обеспечения привлечения к юридической ответственности за нарушения требований пожарной безопасности.

Таким образом, доследственная проверка, осуществляемая в рамках ст. 144 УПК РФ по факту пожара, представляет собой уголовно-процессуальную деятельность, направленную на поиск признаков состава преступления. В случае выявления признаков административного правонарушения в ходе проведения доследственной проверки необходимо осуществлять административно-юрисдикционную деятельность по привлечению лиц, виновных в совершении административного правонарушения в сфере пожарной безопасности. К обоим видам деятельности предъявляются собственные процессуальные требования, касающиеся порядка сбора доказательств, сроков и пр. Несоблюдение этих требований приводит к нарушению прав и законных интересов лиц, а также недостижению процессуальных целей.

Литература

1. О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2002 г. № 14 (в ред. от 18 окт. 2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2002. № 8.
2. Спасенников Б.А. Учение о невменяемости: монография. М.: Юрлитинформ, 2017. 183 с.
3. Маслова Е.В. Факультативные признаки субъективной стороны состава преступления: теоретико-прикладное исследование: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.П. Кузнецова. М.: Юрлитинформ, 2018. 239 с.

4. Бытко Ю.И. Проблемы правовой регламентации проверки сообщения о преступлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 2 (133). С. 161–170. DOI 10.24411/2227-7315-2020-10049.

5. Панышина Н.В. Особенности осмотра термически поврежденных автотранспортных средств в суровых климатических условиях (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) // Российский следователь. 2019. № 5. С. 21–23.

6. Современные методы поиска и обнаружения пиротехнических составов на месте пожара / М.В. Хромов [и др.] // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы формирования культуры безопасности жизнедеятельности: приоритеты, проблемы, решения: материалы Всерос. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2018. С. 397–400.

7. Елфимов Н.В., Дементьев Ф.А. Изучение возможности применения тонкослойной хроматографии с люминесцентным окончанием для диагностики горючих жидкостей при расследовании поджогов // Комплексная безопасность и физическая защита: труды VIII Мемориального семинара профессора Бориса Ефимовича Гельфанда и XV Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2019. С. 307–310.

8. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иных происшествиях в органах Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 2 мая 2006 г. № 270 (в ред. от 22 июня 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Сусеков Н.С. Проведение пожарных проверок: основания для проведения проверки // Научные вести. 2019. № 2. С. 176–182.

УДК 343.9

РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК «КРИМИНОЛОГИЯ» (ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА В.Ю. ГОЛУБОВСКОГО; ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА Е.В. КУНЦ)

Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент;

Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор;

Н.В. Удальцова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Приведен краткий обзор учебника «Криминология», раскрыта актуальность издания, своевременность, полнота представленного материала, необходимого для подготовки специалистов в области юриспруденции. Отмечается, что, несмотря на позитивные тенденции в структуре и динамике преступности в последние годы, криминогенная обстановка в стране по-прежнему вызывает обоснованное беспокойство. Защита прав и свобод граждан, борьба с преступными проявлениями, предупреждение преступности в России являются важнейшими направлениями государственной и общественной деятельности в Российской Федерации. Авторами акцентируется внимание на том, что обязанность государства, правоохранительных и судебных органов России по защите и надежному обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан, по предупреждению противоправных проявлений следует из принципов и норм международного права и Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: преступность, учебник, криминология, предупреждение, преступления

REVIEW OF THE TEXTBOOK «CRIMINOLOGY»
(EDITED BY DOCTOR OF LAW, PROFESSOR V.Yu. GOLUBOVSKY;
DOCTOR OF LAW, PROFESSOR E.V. KUNTS)

E.A. Zorina; N.I. Utkin; N.V. Udaltsova.

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

A brief overview of the textbook on «Criminology» is given, the relevance of the publication, timeliness, completeness of the presented material necessary for the training of specialists in the field of jurisprudence is revealed. It is noted that despite the positive trends in the structure and dynamics of crime in recent years, the criminogenic situation in the country still causes reasonable concern. The protection of citizens' rights and freedoms, the fight against criminal manifestations, and the prevention of crime in Russia are the most important areas of state and public activity in the Russian Federation. The authors emphasize that the duty of the state, law enforcement and judicial bodies of Russia to protect and reliably ensure the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, to prevent illegal manifestations follows from the principles and norms of international law and the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: crime, textbook, criminology, prevention, crimes

Авторским коллективом ученых при поддержке издательства «Юрлитинформ» в 2020 г. был издан учебник «Криминология» (16,5 п.л., 261 с.). Учебник подготовлен под редакцией доктора юридических наук, профессора, ведущего научного сотрудника ФКУ НИИ ФСИН России, почетного работника высшего профессионального образования В.Ю. Голубовского и доктора юридических наук, профессора, ведущего научного сотрудника ФКУ НИИ ФСИН России, почетного работника высшего профессионального образования Е.В. Кунц. Рецензентами учебника выступили ученые, имеющие заслуженный авторитет в области уголовного права и криминологии – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Ю.М. Антонян и доктор юридических наук, профессор Л.В. Готчина.

В период правовых реформ интерес к состоянию современной преступности достаточно высок. Изучение криминологии направлено на комплексное исследование преступности, являющейся следствием различных социальных проявлений, таких как наркомания, алкоголизм, проституция, бродяжничество. Реформирование судебных и правоохранительных органов, поиск новых решений, направленных на совершенствование механизма защиты прав и свобод граждан, усиление борьбы с преступностью и ее профилактика является обязанностью государственной власти в России. Противозаконные деяния граждан как крайне негативное проявление их социальной деятельности, направленное против интересов личности, общества и государства, определяет необходимость проведения профилактической работы, а в современный период она становится наиважнейшей задачей. Представляется интересной позиция авторов относительно вопросов профилактики преступности, а именно о представлении ее как «системы государственных и иных мер, направленных на устранение и нейтрализацию, ослабление значения причин и условий преступлений, сдерживание от совершения преступлений населения и корректировку поведения лиц» (с. 7).

Дисциплина «Криминология» изучается обучающимися по юридическим специальностям, входит в число обязательных для преподавания юристам в соответствии с приказом Министра образования и науки Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 28 «О внесении изменения в федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1511», является важной составляющей исследования

цикла уголовно-правовых дисциплин, дополняет, структурирует знания в данной области, способствует становлению специалистов в области права. В содержании издания учтены изменения и дополнения законодательства по состоянию на 1 марта 2020 г.

Общетеоретический характер изучения дисциплины «Криминология» не способен достичь целей образовательного процесса, только неразрывная связь с практическим материалом обеспечит решение задач установления причин и условий, способствующих росту преступности, методов борьбы с ней. Для решения данных вопросов в учебнике представлены актуальные статистические данные в виде таблиц, схем и диаграмм.

Учебник, несомненно, представляет интерес в решении всех аспектов изучения дисциплины.

Последовательность изложения материала соответствует системе науки криминологии, порядок рассмотрения проблематики которой предполагает переход от общих вопросов к частным. Традиционным является подход разделения на общую и особенную части (с. 12). Авторским коллективом использован данный алгоритм изложения материала с условным разделением на две части.

Содержание учебника включает в себя 21 главу, каждая из которых состоит из 65 параграфов и словаря криминологических терминов.

Первая глава «Криминология как наука» содержит определение, в ней раскрывается предмет, задачи криминологии, представлена ее система и перспективы развития, сформулировано место в системе научных знаний. Во второй главе «Методика криминологических исследований» дана общая характеристика методики криминологических исследований, статистические и социологические методы. Третья глава «Развитие криминологии и ее современное состояние» исследует зарубежные криминологические теории и школы, этапы развития отечественной криминологии XX в. Четвертая глава «Преступность и ее характеристики» содержит понятие и признаки преступности, количественные и качественные показатели преступности, раскрывает понятие ее латентности. В пятой главе «Причины преступности» отечественными криминологами изложены концепции причинности преступности, классификации причин преступности, исследована роль потерпевшего в создании криминогенной ситуации. Шестая глава «Личность преступника» раскрывает понятие и виды личности преступника, исследована его социальная и биологическая природа. Седьмая глава «Криминологическая характеристика виктимизации» содержит существующие на сегодня подходы в учении о жертве, дана общая характеристика и виды виктимной профилактики. Восьмая глава «Криминологическое прогнозирование» включает понятие, виды и методы криминологического прогнозирования. Глава девятая «Предупреждение преступности, профилактика» раскрывает организацию предупредительной деятельности и излагает существующую проблематику в области предупреждения преступности. Глава 10 «Преступность и асоциальные формы проявления» соотносит преступность и наркоманию, проституцию и алкоголизм.

Во второй части учебника с 11 по 20 главы рассматривается криминологическая характеристика отдельных видов преступлений и преступности: коррупционная, насильственная, в сфере экономики, неосторожная, преступность несовершеннолетних, женская преступность, профессиональная, рецидивная и преступность на почве межнациональных и религиозных конфликтов. В рамках данных глав даны понятия, общая характеристика, комплекс мер по борьбе с данными видами преступлений и меры профилактики.

Отдельная глава (21) «Международное сотрудничество в области борьбы с преступностью» посвящена проблемам, существующим в области активизации международного сотрудничества в борьбе с преступностью, приводятся нормы международного права, направленные на борьбу с преступностью.

Изложение максимально доступно для усвоения материала. Полностью соответствует требованиям федерального государственного образовательного стандарта. Присутствуют авторские концепции известных ученых в области уголовного права: Ю.М. Антоняна, Г.В. Дашкова, А.И. Долговой, И.И. Карпеца, Н.Ф. Кузнецовой, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, И.М. Мацкевича, В.Е. Эминова.

Учебник представляет интерес как для обучающихся образовательных организаций (бакалавров, магистрантов), так и для преподавателей, научных работников, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, адъюнктов, аспирантов, интересующихся данной проблематикой.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Аджигитов Дамир Рашидович – зам. нач. отд. норм.-техн., лицензионного контроля, орг. контроля за оборотом пож.-техн. продукции и предоставления гос. услуг УНДиПР ГУ МЧС России по Астраханской обл. (414024, г. Астрахань, ул. Волжская, д. 11);

Богданов Анатолий Васильевич – доц. каф. оперативно-розыскной деят. и спец. техники Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12), канд. юрид. наук, доц.;

Богомаз Ольга Владимировна – гл. советник упр. внутр. политики Белорусского ин-та стратегич. исслед. (220004, Республика Беларусь, г. Минск, пр. Победителей, д. 7), канд. психол. наук;

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

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

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

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

Ирошников Денис Владимирович – доц. каф. правового обеспеч. нац. безопасн. Рос. акад. народного хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации (119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, стр. 1), канд. юрид. наук, доц.;

Колесник Артем Анатольевич – член Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ (191015, Россия, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 53, Парламентский центр);

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

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

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

Папазова Юлия Владимировна – препод.-методист каф. оперативно-розыскной деят. и спец. техники Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12);

Прокофьева Дарья Александровна – студентка СПб юрид. акад. (192012, Санкт-Петербург, пр. Обуховской обороны, д. 114, лит. А);

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

Хазов Евгений Николаевич – проф. каф. конституц. и муниц. права Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12), д-р юрид. наук, проф.;

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



ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

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

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

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

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 7 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 11 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 3 заслуженных юриста Российской Федерации, заслуженные изобретатели Российской Федерации и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время осуществляют 56 докторов наук, 277 кандидатов наук, 58 профессоров, 158 доцентов, 12 академиков отраслевых академий, 8 членов-корреспондентов отраслевых академий, 5 старших научных сотрудников, 6 почетных работников высшего

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

В составе университета:

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

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

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

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

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

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

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

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

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Вытегра, Горячий Ключ (Краснодарский край), Мурманск, Петрозаводск, Пятигорск, Севастополь, Стрежевой, Сыктывкар, Тюмень, Уфа; представительства университета

за рубежом: г. Алма-Ата (Республика Казахстан), г. Баку (Азербайджанская Республика), г. Бар (Черногория), г. Ниш (Сербия).

Общее количество обучающихся в университете по всем специальностям, направлениям подготовки, среднему общему образованию составляет 7 057 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1 100 специалистов.

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

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

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

Международная деятельность вуза направлена на всестороннюю интеграцию университета в международное образовательное пространство. На сегодняшний момент университет имеет 18 действующих соглашений о сотрудничестве с зарубежными учебными заведениями и организациями, среди которых центры подготовки пожарных и спасателей Германии, КНР, Франции, Финляндии.

В университете обучаются иностранные курсанты из числа сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС Кыргызской Республики и Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан в пределах квот на основании межправительственных соглашений и постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1448 «О подготовке лиц офицерского состава и специалистов для правоохранительных органов и таможенных служб государств-участников СНГ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации». В настоящее время в университете проходят обучение 30 сотрудников Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан и 15 сотрудников МЧС Кыргызской Республики.

В соответствии с двусторонними соглашениями университет осуществляет обучение по программам повышения квалификации. Регулярно проходят обучение в университете специалисты Российско-сербского гуманитарного центра, Российско-армянского центра гуманитарного реагирования, Международной организации гражданской обороны, Министерства нефти Исламской Республики Иран, пожарно-спасательных служб Финляндии, Туниса, Республики Корея и других стран.

Преподаватели, курсанты и студенты университета имеют возможность проходить стажировку за рубежом. За последнее время стажировки для профессорско-преподавательского состава и обучающихся в университете были организованы в Германии, Сербии, Финляндии, Швеции.

В университете имеются возможности для повышения уровня знания английского языка. Организовано обучение по программе дополнительного профессионального

образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Компьютерный парк университета составляет более 1 200 единиц. Для информационного обеспечения образовательной деятельности функционирует единая локальная сеть с доступом в электронную информационно-образовательную среду университета, справочно-правовую систему «КонсультантПлюс», систему «Антиплагиат». Компьютерные классы позволяют обучающимся работать в сети Интернет, с помощью которой обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса.

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

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонды библиотеки университета составляют более 350 700 экземпляров литературы по всем отраслям знаний. Они имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис». В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует Электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В сети Интранет работает Единая ведомственная электронная библиотека МЧС России, объединяющая библиотеки системы МЧС России.

В Электронной библиотеке оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: Дальневосточный филиал и библиотека Арктического спасательного учебно-научного центра «Вытегра». Имеется доступ к Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина. Заключены договоры с ЭБС IPRbooks и ЭБС «Лань» на пользование и просмотр учебной и научной литературы в электронном виде. Имеется 8 000 точек доступа.

В фондах библиотеки насчитывается более 150 экземпляров редких и ценных изданий. Библиотека располагает богатым фондом периодических изданий, их число составляет 8 121 экземпляр. На 2019 г., в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта, выписано 80 наименований журналов и газет. Все поступающие периодические издания расписываются библиографом для электронных каталога и картотеки. Издания периодической печати активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и единый план изготовления печатной продукции МЧС России. Университет издает 8 научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных мероприятий, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс (ISSN). Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты

диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей.

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

Кадетский пожарно-спасательный корпус осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учетом дополнительных образовательных программ. Основные особенности деятельности корпуса – интеллектуальное, культурное, физическое и духовно-нравственное развитие кадет, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на поприще государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы.

В университете большое внимание уделяется спорту. Команды, состоящие из преподавателей, курсантов и слушателей, – постоянные участники различных спортивных турниров, проводимых как в России, так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта.

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС) включает в себя участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведении тренировок по ППС.

В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по пожарно-прикладному и аварийно-спасательному спорту, хоккею, американскому футболу, волейболу, баскетболу, силовым единоборствам и др. В составе сборных команд университета – чемпионы и призеры мировых первенств и международных турниров.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете Институте нравственно-патриотического и эстетического развития. Творческий коллектив университета принимает активное участие в ведомственных, городских и университетских мероприятиях, направленных на эстетическое и патриотическое воспитание молодежи, а также занимает призовые места в конкурсах, проводимых на уровне университета, города и МЧС России. На каждом курсе организована работа по созданию и развитию творческих объединений по различным направлениям: студия вокала, студия танцев, клуб веселых и находчивых. Для курсантов и студентов действует студия ораторского искусства, команда технического обеспечения, духовой оркестр.

На территории учебного заведения создается музей истории Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в котором обучающиеся и сотрудники, а также гости университета смогут познакомиться со всеми этапами становления учебного заведения – от курсов пожарных техников до университета.

В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.



АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

Материалы, публикуемые в журнале, должны отвечать профилю журнала, обладать несомненной новизной, относиться к вопросу проблемного назначения, иметь прикладное значение и теоретическое обоснование и быть оформлены по следующим правилам:

1. Материалы для публикации представляются куратору журнала. Материал должен сопровождаться:

а) для **сотрудников** СПб университета ГПС МЧС России – *выпиской* из протокола заседания кафедры о целесообразности публикации и отсутствии материалов, запрещенных к публикации в открытой печати, *рецензией от члена редакционного совета* (коллегии). По желанию прилагается вторая рецензия от специалиста соответствующего профиля, имеющего ученую степень;

б) для авторов **сторонних** организаций – сопроводительным *письмом* от учреждения на имя начальника университета и *разрешением* на публикацию в открытой печати, *рецензией* от специалиста по соответствующему статье профилю, имеющему ученую степень;

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

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

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

2. Статьи, включая рисунки и подписи к ним, список литературы, должны иметь объем от 8 до 13 машинописных страниц.

3. Оформление текста:

а) текст материала для публикации должен быть тщательно отредактирован автором;

б) текст на одной стороне листа формата А4 набирается на компьютере (шрифт Times New Roman 14, **интервал 1,5**, без переносов, в одну колонку, **все поля по 2 см**, нумерация страниц внизу посередине);

в) на первой странице авторского материала должны быть напечатаны **на русском и английском языках**: УДК (универсальная десятичная классификация); название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); инициалы и фамилии **авторов (не более трех)**; ученая степень, ученое звание, почетное звание; место работы (название учреждения), аннотация, ключевые слова.

Требования к аннотации. Аннотация должна быть краткой, информативной, отражать основные положения и выводы представляемой к публикации статьи, а также включать полученные результаты, используемые методы и другие особенности работы. Примерный объем аннотации 40–70 слов.

4. Оформление формул в тексте:

а) формулы должны быть набраны на компьютере в редакторе формул Microsoft Word (Equation), размер шрифта эквивалентен 14 (Times New Roman);

б) в формулах рекомендуется использовать буквы латинского и греческого алфавитов (курсивом);

в) формулы печатаются по центру, номер – у правого поля страницы (нумеровать следует только формулы, упоминаемые в тексте).

5. Оформление рисунков и таблиц:

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

- б) если в тексте не одна таблица, то их следует пронумеровать (сначала пишется: Таблица 2, на той же строке название таблицы полужирно, и далее следует сама таблица);
- в) если в тексте одна таблица или один рисунок, то их нумеровать не следует;
- г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;
- д) в тексте ссылки на таблицы и рисунки делаются следующим образом: рис. 2, табл. 4, если всего один рисунок или одна таблица, то слово пишется целиком: таблица, рисунок.

6. Оформление библиографии (списка литературы):

Список литературы должен содержать не менее 10 источников. При этом в него не следует включать ссылки на учебники, учебные пособия, патенты, ГОСТы, приказы, распоряжения и другие нормативные документы, сайты компаний и т.п. Информация о них должна быть дана непосредственно по тексту или в сносках. Если статья рассматривает проблемы нормирования, то нормативные документы допускается включать в Список литературы.

При этом количество ссылок на статьи из иностранных научных журналов и другие иностранные источники должно быть не менее 30 % от общего количества ссылок. Не более половины от оставшихся 70 % должны составлять статьи из русскоязычных научных журналов, остальное – другие первоисточники на русском языке.

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

Не менее половины источников должны быть включены в один из ведущих индексов цитирования: Российский индекс научного цитирования eLibrary, Web of Science, Scopus, Chemical Abstracts, MathSciNet, Springer и др. В случае присвоения публикациям цифрового идентификатора объекта (DOI) его необходимо указать, что позволит однозначно идентифицировать объект в базах данных (в поиске DOI поможет сайт: URL: <http://www.crossref.org/>).

Состав источников должен быть актуальным и содержать не менее половины современных (не старше 7 лет) статей из научных журналов или других публикаций.

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 литературы:

Литература

1. Адорно Т.В. К логике социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 76–86.

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев [и др.] // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

3. Щетинский Е.А. Тушение лесных пожаров: пособ. для лесных пожарных. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВНИИЛМ, 2002.

4. Грждяну П.М., Авербух И.Ш. Вариант вероятностного метода оценки оползнеопасности территории // Современные методы прогноза оползневого процесса: сб. науч. тр. М.: Наука, 1981. С. 61–63.

5. Минаев В.А., Фаддеев А.О. Безопасность и отдых: системный взгляд на проблему рисков // Туризм и рекреация: тр. II Междунар. конф. / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2007. С. 329–334.

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электрон. науч. журн. 2006. № 4. URL: http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3 503.

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

Сведения об авторах прилагаются в конце статьи и включают: Ф.И.О. (полностью), должность, место работы с указанием адреса и его почтового индекса; номер телефона, адрес электронной почты, ученую степень, ученое звание, почетное звание.

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

МЧС РОССИИ
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 3 (52) – 2021

Издается ежеквартально

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 30.09.2021. Формат 60×86_{1/8}
Усл.-печ. 10,5 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 97

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