

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**
LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS
№ 3 (60)–2023

Редакционный совет

Гавкалюк Б.В. <i>Председатель</i>	к.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зыбина О.А. <i>Заместитель председателя</i>	д.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Уткин Н.И. <i>Заместитель председателя</i>	д.ю.н., проф., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Агаев Г.А.	д.ю.н., проф., Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, Санкт-Петербург, Россия
Бондуровский В.В.	к.ю.н., доц., Секретариат Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, Санкт-Петербург, Россия
Винокуров В.А.	д.ю.н., доц., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Грешных А.А.	д.п.н., к.ю.н., проф., засл. работник высш. шк. Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Ишеков К.А.	д.ю.н., доц., Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия
Ковалева Н.В.	д.ю.н., доц., Государственный университет управления, Москва, Россия; Академия управления МВД России, Москва, Россия
Кручинина Н.В.	д.ю.н., проф., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, Москва, Россия
Кузбагаров А.Н.	д.ю.н., проф., Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия, Санкт-Петербург, Россия
Макаров О.С.	д.ю.н., доц., Белорусский институт стратегических исследований, г. Минск, Республика Беларусь
Маюров Н.П.	д.ю.н., проф., засл. юрист Рос. Федерации, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Мохоров Д.А.	к.ю.н., доц., Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, Санкт-Петербург, Россия
Мушкет И.И.	д.ю.н., проф., почет. работник сферы обр. Рос. Федерации, Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ, Санкт-Петербург, Россия

Сафарзода Б.А.	д.ю.н., проф., Совет Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ – полномочный представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан в МПА СНГ и ПА ОДКБ, Санкт-Петербург, Россия
Шишкин С.Н.	д.ю.н., Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия, Санкт-Петербург, Россия
Шурухнов Н.Г.	д.ю.н., проф., Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Москва, Россия
Дмитриева И.В. <i>Секретарь</i>	Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

Редакционная коллегия

Немченко С.Б. <i>Председатель</i>	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Шеншин В.М. <i>Заместитель председателя</i>	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Виноградов В.Н.	к.т.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Доильницын А.Б.	к.ю.н., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зозуля А.А.	к.ю.н., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Зокоев В.А.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Ирошников Д.В.	д.ю.н., доц., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия
Муталиева Л.С.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Смирнова А.А.	к.и.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Эльмурзаев А.В.	к.ю.н., доц., Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия
Домничева А.В. <i>Секретарь</i>	Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

Editorial council

- Gavkalyuk B.V.**
Chairman PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- Zybina O.A.**
Deputy chairman DSc, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- Utkin N.I.**
Deputy chairman DSc, prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- AgaeV G.A.** DSc, prof., Saint-Petersburg state university of aerospace instrumentation, Saint-Petersburg, Russia
- Bondurovsky V.V.** PhD, associate prof., Secretariat of the Parliamentary Assembly of the collective security Treaty Organization, Saint-Petersburg, Russia
- Vinokurov V.A.** DSc, associate prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- Greshnykh A.A.** DSc, PhD, prof., honored worker of the higher school of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- Ishekov K.A.** DSc, associate prof., Lomonosov Moscow State university, Moscow, Russia
- Kovaleva N.V.** DSc, associate prof., State university of management, Moscow, Russia; Academy of management of the Ministry of internal affairs of Russia, Moscow, Russia
- Kruchinina N.V.** DSc, prof., O.E. Kutafin Moscow State law university, Moscow, Russia
- Kuzbagarov A.N.** DSc, prof., North-Western branch of the Russian State university of justice, Saint-Petersburg, Russia
- Makarov O.S.** DSc, associate prof., Belarusian institute of strategic studies, Minsk, Republic of Belarus
- Mayurov N.P.** DSc, prof., honored lawyer of the Russian Federation, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
- Mokhorov D.A.** PhD, associate prof., Higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of the humanitarian institute of Peter the Great Saint-Petersburg polytechnic university, Saint-Petersburg, Russia
- Musket I.I.** DSc, prof., honorary worker of the sphere of education of the Russian Federation, International institute for monitoring the Development of democracy, parliamentarism and observance of electoral rights of citizens of the IPA CIS member States, Saint-Petersburg, Russia
- Safarzoda B.A.** DSc, prof., Council of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States – Plenipotentiary Representative of the Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan in the IPA CIS and PA CSTO, Saint-Petersburg, Russia
- Shishkin S.N.** DSc, North-Western branch of the Russian State university of justice, Saint-Petersburg, Russia
- Shurukhnov N.G.** DSc, prof., Research Institute of the Federal Penitentiary Service, Moscow, Russia
- Dmitrieva I.V.**
Secretary Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia

Editorial board

Nemchenko S.B. <i>Chairman</i>	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Shenshin V.M. <i>Deputy chairman</i>	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Vinogradov V.N.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Doilnitsyn A.B.	PhD, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Zozulya A.A.	PhD, Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Zokoev V.A.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Iroshnikov D.V.	PhD, associate prof., Russian Presidential academy of national economy and public administration, Moscow, Russia
Mutaliev L.S.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Smirnova A.A.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Elmurzaev A.V.	PhD, associate prof., Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia
Domnicheva A.V. <i>Secretary</i>	Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia



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, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Колесник А.А. Научное обеспечение модельного законодательства в ОДКБ: потребности и перспективы.....	6
Морева А.А., Асеев И.И. Организация деятельности федеральных государственных органов по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайной ситуации.....	16

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Бондуровский В.В., Пospelов С.В. Деятельность Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по гармонизации законодательства в сфере миграционной политики и противодействия незаконной миграции.....	22
Кузнецов С.С., Шманцарь Д.А. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в местах проживания многодетных семей, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении в Российской Федерации.....	31
Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: надлежащие инструменты правового регулирования.....	39
Шеншин В.М. К вопросу о проблемах правового регулирования водолазных работ в МЧС России.....	46

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Мала Агарвал. Правовое регулирование торговли лекарственными растениями в индийской экономической системе.....	55
---	----

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Белов А.Н. Лесные пожары как криминальное явление.....	61
Полстовалов О.В. Криминалистическая профилактика в качестве основы для выявления и предупреждения опасных ситуаций, развивающихся в Арктическом регионе.....	69
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	74

CONTENT

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

Kolesnik A.A. Scientific support of model lawmaking in the CSTO: needs and prospects.....	6
Moreva A.A., Aseev I.I. Organization of the activities of federal state bodies to ensure and protect human and civil rights and freedoms in an emergency situation.....	16

PUBLIC LAW (STATE-LEGAL) SCIENCES

Bondurovsky V.V., Pospelov S.V. Activities of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization on harmonization of legislation in the field of migration policy and countering illegal migration.....	22
Kuznetsov S.S., Shmantsar D.A. Problems of ensuring fire safety in places of residence of large families, families in a difficult life situation, in a socially dangerous situation in the Russian Federation.....	31
Nikishin V.V. Environmental safety in the Russian Arctic: proper legal instruments.....	39
Shenshin V.M. On the issue of the problems of legal regulation of diving operations in EMERCOM of Russia.....	46

PRIVATE LAW (CIVIL) SCIENCES

Mala Agarwal. Legal regulation of trade in medicinal plants in the indian economic system.....	55
---	----

CRIMINAL LAW SCIENCES

Belov A.N. Forest fires as a criminal phenomenon.....	61
Polstovalov O.V. Forensic prevention as a basis for identifying and preventing dangerous situations developing in the Arctic region.....	69
To the authors of the journal «Law. Safety. Emergency situations».....	74

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 341.01

НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ОДКБ: ПОТРЕБНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

✉ Колесник Артём Анатольевич.

Экспертно-консультативный совет при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ,
Санкт-Петербург, Россия

✉ kolesnikaa@mail.ru

Аннотация. На основе анализа практики модельного законодательства в ОДКБ автором выявлены проблемы, влияющие на эффективность данной деятельности, одной из которых является недостаточный уровень научного обеспечения процесса разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ. Результаты анализа позволили автору сформулировать и обосновать предложения по повышению качества научного обеспечения модельного законодательства в ОДКБ, а также выделить ключевые особенности данной деятельности на современном этапе.

Ключевые слова: гармонизация законодательства, модельное законодательство, государства – члены ОДКБ, модельные акты, межпарламентское взаимодействие, научное обеспечение, научные исследования, методическое обеспечение, национальная безопасность

Для цитирования: Колесник А.А. Научное обеспечение модельного законодательства в ОДКБ: потребности и перспективы // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 6–15.

Scientific article

SCIENTIFIC SUPPORT OF MODEL LAWMAKING IN THE CSTO: NEEDS AND PROSPECTS

✉ Kolesnik Artem A.

Expert advisory council under the Council of the Parliamentary Assembly of the CSTO,
Saint-Petersburg, Russia

✉ kolesnikaa@mail.ru

Abstract. Based on the analysis of the practice of model lawmaking in the CSTO, the author identifies problems affecting the effectiveness of this activity, one of which is the insufficient level of scientific support for the process of developing and preparing for the adoption of model acts of the CSTO. The results of the analysis allowed the author to formulate and substantiate proposals to improve the quality of scientific support for model lawmaking in the CSTO, as well as to highlight the key features of this activity at the present stage.

Keywords: harmonization of legislation, model legislation, CSTO member states, model acts, inter-parliamentary cooperation, scientific support, scientific research, methodological support, national security

For citation: Kolesnik A.A. Scientific support of model lawmaking in the CSTO: needs and prospects // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 6–15.

В современных условиях создание научно обоснованной системы правового обеспечения национальной и международной безопасности для всех государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) является приоритетной задачей. С учетом этого межгосударственное взаимодействие, осуществляемое в рамках деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ, направленное на выработку новых, отвечающих современным требованиям форм и методов такого обеспечения, приобретает все большее значение [1, 2].

Гармонизация законодательства в сферах, связанных с коллективной безопасностью, реализуется через принятие Парламентской Ассамблеей ОДКБ модельных законодательных актов и рекомендаций, которые не носят обязательного юридического характера и не являются источником международного права. Однако ценность и важность этих нормативных актов заключается в том, что они направлены на сближение национальных законодательств государств-членов по тем вопросам государственной, экономической и общественной жизни, по которым у всех государств имеются близкие по содержанию взгляды и подходы [3].

Именно потому, что модельные акты ОДКБ являются правовыми документами рекомендательного характера, не имеющими обязательных к исполнению правовых предписаний, для обеспечения их реализации в национальном праве они должны носить объективный, прогрессивный и научно обоснованный характер [4].

Некоторыми учеными признается, что модельное законодательство в последние годы все больше обретает черты системообразующего элемента [5, 6] в процессе интеграции государств – членов ОДКБ по вопросам обеспечения их национальной и коллективной безопасности. Именно благодаря новейшим правовым моделям и юридическим технологиям, закрепляемым в модельных актах, в правовом поле ОДКБ на системной основе происходит поэтапное формирование конкретных правовых механизмов реализации общих жизненно важных интересов в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам [7].

Однако процесс разработки модельных актов ОДКБ сопряжен с множеством проблем и трудностей, большинство из которых носят объективный характер и могут быть устранены при дальнейшем совершенствовании процесса модельного законотворчества.

Так, отдельными специалистами среди наиболее значимых проблемных моментов, существенно снижающих эффективность деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ [8], выделяется несовершенство методических и организационных основ разработки модельных актов ОДКБ, несовершенство информационно-аналитического и научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ, а также отсутствие согласованного методического инструментария проведения экспертной оценки проектов модельных актов ОДКБ.

Работа по решению обозначенных проблем ведется экспертным сообществом на системной основе: в целях обеспечения методологического единства и гармонизации правовых требований к организации деятельности по разработке и подготовке к принятию модельных актов ОДКБ, а также к учету положений таких актов в законодательстве государств – членов ОДКБ в 2021–2022 гг. специалистами российских научных и образовательных организаций на основе многолетнего опыта экспертно-правового обеспечения национальной и международной безопасности разработаны организационно-методические документы, которые были приняты на пятнадцатом пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ в декабре 2022 г.:

– Рекомендации по совершенствованию методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ [2];

– Рекомендации по совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ [4].

В указанных рекомендациях предложены согласованные подходы к организации модельного законотворчества и использования модельных актов в национальном законодательстве ОДКБ. Представляется, что использование указанных рекомендаций позволит восполнить имеющиеся пробелы в методическом обеспечении модельного законотворчества на пространстве ОДКБ, что, в свою очередь, будет способствовать повышению качества разрабатываемых положений модельных актов и степени их адаптации к непосредственному использованию при совершенствовании национального законодательства [4].

Вместе с тем приходится констатировать, что научное и информационно-аналитическое обеспечение модельного законотворчества в ОДКБ к настоящему времени так и не сложилось в комплексную систему, обеспечивающую решение ключевой задачи – научной проработки актуальных и прогнозируемых проблем, требующих изучения в рамках

совершенствования правового регулирования в сфере обеспечения национальной и международной безопасности, с последующим практическим использованием в виде современных правовых моделей и юридических технологий.

Многие эксперты-разработчики проектов модельных актов ОДКБ еще пять лет назад в ходе специализированного экспертного опроса указали, что наибольшую озабоченность у них вызывают обстоятельства, обусловленные [8]:

- нехваткой актуальной и достоверной информации о конкретных потребностях государств – членов ОДКБ в правовом регулировании в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам. В соответствии с утвержденным регламентом [9] работа по сбору и обобщению сведений о потребностях государств – членов ОДКБ в модельном правовом оформлении вопросов обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам ведется Секретариатом Парламентской Ассамблеи ОДКБ в опросном порядке, большинство предложений в программы модельного законотворчества представляется самими экспертами-разработчиками, а не представителями национальных парламентов государств – членов ОДКБ. Вместе с тем результаты научных исследований актуальных проблем обеспечения национальной и международной безопасности в данной работе практически не используются;

- недостаточностью актуальной и достоверной справочно-правовой информации о состоянии законодательства в государствах – членах ОДКБ в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам. В настоящее время не во всех государствах – членах ОДКБ имеются открытые для общего пользования порталы правовой информации в сети Интернет. Актуальные сведения о законодательстве иных стран можно получить, как правило, на платной основе, что существенно снижает возможности экспертов-разработчиков обеспечить объективность разрабатываемых материалов. Данное обстоятельство оказывает существенное влияние не только на процесс планирования модельного законотворчества в ОДКБ, но и на формирование соответствующей информационной основы специализированных научных исследований в данной сфере;

- нехваткой специализированных правовых научных и аналитических исследований (в том числе сравнительного правового анализа) по вопросам обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам в государствах – членах ОДКБ. Как показывает практика, подобного рода исследования регулярно проводятся различными научными и образовательными организациями государств – членов ОДКБ, однако их результаты не всегда доступны экспертам-разработчикам проектов модельных актов и представителям законодательных органов;

- низкое качество результатов научных исследований, проводимых в интересах обеспечения процесса модельного законотворчества, неготовность (неадаптированность) таких результатов к непосредственному практическому использованию при разработке проектов модельных актов.

Отдельно следует подчеркнуть, что практическая значимость проводимых научных исследований не всегда соответствует необходимому уровню и ожиданиям экспертов-разработчиков проектов модельных актов и специалистов рабочих органов Парламентской Ассамблеи ОДКБ, которые осуществляют текущее и перспективное планирование модельного законотворчества. Данное обстоятельство не в последнюю очередь оказывает негативное влияние на эффективность научного обеспечения модельного законотворчества, а также ставит под сомнение эффективность привлечения тех или иных экспертных, научных и образовательных организаций к решению актуальных проблем в рассматриваемой сфере.

Практика использования результатов научных и аналитических исследований при разработке проектов модельных актов ОДКБ показывает, что типовыми недостатками научной продукции, используемой в рамках данной деятельности, снижающими ее практическую значимость, являются:

- отсутствие новизны в предлагаемых решениях проблем правового обеспечения национальной и международной безопасности. Принципиальным условием обеспечения практической значимости является получение в ходе проведения научных исследований новых знаний для процесса модельного законотворчества. Функции научного обеспечения

(научной проработки) не должны сводиться лишь к обобщению и систематизации накопленного опыта, так как это заведомо обрекает науку на отставание от реальной практики и актуальных потребностей государств – членов ОДКБ в этой сфере;

– недостаточная достоверность и обоснованность результатов исследований (теоретических и практических положений: фактов, выводов, предложений, рекомендаций и т.п.);

– необоснованное акцентирование внимания на исследовании второстепенных вопросов, не относящихся к основному предмету научного исследования, при поверхностном анализе первоочередных проблем, требующих научной разработки. Одной из причин этого является то, что исследовательские коллективы нередко раскрывают не те аспекты проблемы, которые необходимы практике, а те, по которым у них имеется материал;

– включение в результаты научных исследований неаргументированных, поверхностных выводов, субъективных мнений, непроверенных фактов, ненужных сведений и рассуждений;

– несоответствие положений, выводов, рекомендаций, полученных в ходе научного исследования, нормативной правовой базе государств – членов ОДКБ, концептуальным основам деятельности органов межпарламентского сотрудничества;

– недостаточная степень готовности разрабатываемой научной продукции к непосредственному практическому использованию при подготовке проектов модельных актов ОДКБ и сопроводительных материалов к ним, неоднозначность предлагаемых решений и невозможность их применения на практике.

Наличие перечисленных недостатков обусловлено проблемами организационного характера, основными из которых выступают:

– отсутствие в ряде случаев конкретных заказчиков научных исследований в интересах модельного законодательства, способных сформировать объективные требования к научному результату;

– неиспользование авторами исследований имеющихся информационных ресурсов (справочных, правовых, статистических), издержки информационного обмена между научными организациями и компетентными органами отраслевого сотрудничества в ОДКБ;

– отсутствие реальной апробации предварительных и итоговых результатов научных исследований;

– некачественная обработка авторами исследования предложений и рекомендаций заинтересованных научных организаций и компетентных органов отраслевого сотрудничества в ОДКБ.

Как показывает опыт модельного законодательства, имеющиеся пробелы и недостатки в научном и информационно-аналитическом обеспечении модельного законодательства в ОДКБ отрицательно сказываются как на качестве самих модельных актов, так и на результатах их использования при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ.

Обеспечение научной обоснованности и объективности означает, что предлагаемые в модельных актах правовые модели (законодательные решения) и юридические технологии их обеспечения (реализации) должны носить объективный и научно обоснованный характер, что подразумевает тщательный учет социально-политических, экономических, военных и других факторов развития тех сфер жизнедеятельности общества и государства, к которым относится предмет проекта модельного акта [7, 10, 11]. Научное обоснование проекта модельного акта также является непременным условием обеспечения согласованности его положений с действующим модельным и национальным законодательством, увязки предлагаемых правовых моделей с принятыми и планируемыми к разработке и принятию правовыми предписаниями.

Обеспечение научной обоснованности проекта модельного акта предполагает создание условий для выработки юридически грамотного, корректного с точки зрения современных требований законодательной техники проекта правового акта, который бы отвечал потребностям правового регулирования данной сферы общественных отношений и содержал положения, обеспечивающие механизм его реализации [12].

На практике конкретные пробелы и недостатки в научном обосновании разрабатываемых проектов модельных актов с неизбежностью влекут такие негативные последствия, как:

- затягивание процесса рассмотрения и принятия проектов модельных актов ввиду их низкого качества и недостаточной обоснованности предлагаемых в них правовых моделей и юридических технологий;

- не востребованность документа для использования в национальных правовых системах государств – членов ОДКБ;

- необходимость подготовки дополнительных модельных актов (комментариев, рекомендаций), которые разъясняют и конкретизируют положения принятых модельных актов, что, в свою очередь, влечет неоправданное увеличение количества таких документов и «путает» правоприменителя при организации их использования [10, 11].

Следует отметить, что основные требования к порядку разработки и содержанию модельных актов ОДКБ, которые призваны служить ориентиром для развития национального законодательства всех государств-членов, установлены Положением о разработке и принятии типовых (модельных) законодательных актов и рекомендаций Парламентской Ассамблеей ОДКБ, принятом Парламентской Ассамблеей ОДКБ 28 ноября 2013 г. [9].

Закрепленный порядок подготовки проектов модельных актов в интересах Парламентской Ассамблеи ОДКБ включает в себя ряд обязательных этапов, первым из которых является научная проработка вопросов, относящихся к предмету регулирования проекта модельного акта [7, 9].

Таким образом, наблюдается объективное противоречие: требования по обязательной научной проработке вопросов, относящихся к предмету модельного акта (как самостоятельного этапа модельного законотворчества), установлены, но недостатки и пробелы в данной области продолжают существовать и оказывать негативное влияние на весь процесс данной деятельности.

Представляется, что решение перечисленных проблемных вопросов должно осуществляться на основе качественного развития системы информационно-аналитического и научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ в сфере противодействия новым вызовам и угрозам. В свою очередь, такое развитие должно быть направлено на совершенствование системы получения и применения новых знаний в гуманитарной области для решения актуальных проблем в сфере обеспечения национальной и международной безопасности. При этом успешное планирование развития системы научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ предполагает комплексное и слаженное задействование возможностей научных и образовательных организаций всех государств – членов ОДКБ.

В соответствии с документами, регламентирующими деятельность Парламентской Ассамблеи ОДКБ, вопросы организации научного обеспечения модельного законотворчества возложены на Экспертно-консультативный совет при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ [13].

Планирование научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ является важной и неотъемлемой частью процесса координации деятельности его субъектов¹. Практика планирования в данной области должна обеспечивать объединение различных направлений научно-исследовательской деятельности и координацию усилий ее субъектов для научной проработки в заданные сроки наиболее актуальных проблем правового обеспечения в сфере национальной и международной безопасности на пространстве ОДКБ.

В качестве конкретных задач развития научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ в сфере противодействия новым вызовам и угрозам следует определить:

- совершенствование механизмов определения проблем, требующих научной проработки в сфере противодействия новым вызовам и угрозам с последующим правовым оформлением на модельном и национальном уровнях;

¹ Исходя из сложившейся практики, в качестве основных субъектов модельного законотворчества выделяются эксперты и специалисты компетентных органов государственной власти, представители научных учреждений, иных заинтересованных органов (организаций) государств – членов ОДКБ.

– повышение уровня практической значимости результатов прикладных научно-исследовательских работ и эффективности организации использования их результатов в процессе модельного законоотворчества в ОДКБ;

– развитие современных форм организации научной деятельности, в том числе путем расширения практики выполнения научными и образовательными организациями государств – членов ОДКБ совместных научно-исследовательских работ, взаимной экспертизы результатов научных исследований;

– формирование и продвижение актуальной научной повестки в рамках международного сотрудничества компетентных органов отраслевого сотрудничества государств – членов ОДКБ, ориентированной на выработку научно обоснованных прогнозов развития современных вызовов и угроз безопасности глобального и регионального характера, а также соответствующей системы совместных мер по противодействию им;

– совершенствование методологии и методик проведения прикладных научных исследований, в том числе путем внедрения современных информационных технологий;

– развитие системы информационного обеспечения научно-исследовательской деятельности в интересах модельного законоотворчества в ОДКБ.

Так, одним из основных направлений повышения практической значимости на этапе планирования научных исследований является тщательное предварительное изучение проблем, требующих научной разработки, правильное определение цели и задач научного исследования, ожидаемых результатов и возможных путей их внедрения, а также точное соотнесение имеющихся ресурсов исполнителя с ожиданиями и практики модельного законоотворчества.

Накопленный опыт в рассматриваемой области свидетельствует, что значительный положительный эффект дает следующий алгоритм предварительной проработки тем исследований:

1 этап. По каждой теме, предполагаемой к исследованию, его авторами должны готовиться обосновывающие материалы (справки, записки), в которых на основе всесторонней и глубокой проработки необходимо раскрывать: актуальность темы научного исследования, предполагаемые цель и задачи исследования, степень научной проработки проблемы, предполагаемая практическая значимость результатов исследования, форма и возможные пути их последующего использования при подготовке проектов модельных актов ОДКБ.

2 этап. После подготовки обосновывающих материалов требуется проведение научно-организационного мероприятия (совещания, семинара, «круглого стола») с участием приглашенных экспертов и специалистов, которое выступает в качестве неформальной дискуссионной площадки, позволяющей обсудить все существенные аспекты исследования, определить его приоритеты, заложить основу для эффективного решения поставленных в научно-исследовательской работе задач, определить содержание ожидаемых выходных (итоговых) документов и пути внедрения результатов исследования.

Именно при таком подходе будут обеспечиваться правильная постановка задач научного исследования и ориентирование его исполнителей на получение конкретных значимых результатов, пригодных для практического использования в процессе модельного законоотворчества.

В свою очередь, практическая значимость результатов исследования – это возможность применения добытого и научно обработанного в ходе исследования явления (объекта, процесса) нового знания в реальной практике модельного законоотворчества. Она во многом определяет востребованность и успешность реализации на практике продукта научной деятельности, без чего признание научной деятельности эффективной (результативной) невозможно.

Основными критериями оценки практической значимости результатов научного исследования выступают:

– *перед использованием:* потенциальное значение научной работы для практики модельного законоотворчества, которая определяется актуальностью решаемой проблемы (ее масштабом и остротой) и возможностью (потенциалом) решения данной проблемы с использованием результатов исследования;

– *после использования*: степень и форма непосредственного использования полученных выводов и оценок при разработке правовых моделей и обеспечивающих их реализацию юридических технологий в сфере обеспечения национальной и коллективной безопасности в ОДКБ.

Практика планирования модельного законотворчества на среднесрочную перспективу свидетельствует о том, что в настоящее время наиболее актуальными направлениями научных исследований, результаты которых могут быть использованы в процессе разработки проектов модельных актов ОДКБ, являются [8]:

- противодействие терроризму и экстремизму;
- обеспечение информационной безопасности;
- противодействие незаконной миграции и торговле людьми;
- противодействие незаконному обороту наркотических средств и их прекурсоров;
- развитие военного и военно-технического сотрудничества государств – членов ОДКБ;
- развитие сотрудничества государств – членов ОДКБ в гуманитарной сфере;
- обеспечение пограничной безопасности;
- обеспечение химической и биологической безопасности.

При этом наиболее востребованными с практической точки зрения являются научные результаты, на основе которых могут быть обоснованы предложения в отношении:

- криминализации различных общественно опасных деяний, противодействие которым относится к деятельности компетентных органов отраслевого сотрудничества в ОДКБ;
- совершенствования организации и методического обеспечения деятельности по выявлению, анализу, оценке и прогнозированию угроз безопасности государств – членов ОДКБ;
- гармонизации и унификации терминологии, используемой государствами – членами ОДКБ в сфере обеспечения национальной и международной безопасности;
- совершенствования государственной политики и стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности государств – членов ОДКБ;
- совершенствования организации и проведения совместных оперативно-розыскных мероприятий компетентных органов государств – членов ОДКБ.

Как показывает опыт научного обеспечения модельного законотворчества в ОДКБ [7], обеспечение достоверности и высокой практической значимости результатов научных исследований достигается на основе использования в процессе их выполнения:

- сведений из официальных справочно-правовых систем государств – членов ОДКБ, размещенных в открытом доступе;
- сведений государственной централизованной статистической отчетности и отраслевой статистической отчетности;
- систематической специальной информации правоохранительных и контрольно-надзорных органов, органов прокуратуры;
- информации о практике деятельности конституционных судов, судов общей юрисдикции и судов по разрешению экономических споров;
- информации о практике деятельности органов государственной власти, в том числе о результатах рассмотрения жалоб, обращений граждан и организаций;
- информации, содержащейся в официальных докладах и иных документах парламента государства о состоянии и развитии законодательства;
- информации, содержащейся в официальных докладах и иных документах правительства государства и отраслевых органов исполнительной власти;
- информации международных организаций о положении дел в сферах действия международных договоров и соглашений, участниками которых являются государства – члены ОДКБ;
- информации о результатах социологических опросов населения.

Использование научных результатов таких исследований позволяет принять во внимание экономические, социально-политические, экологические и другие факторы развития определенной сферы жизнедеятельности общества, к которой относятся разрабатываемые проекты модельных актов ОДКБ.

Кроме того, использование результатов научных и аналитических исследований позволяет обосновать роль и место разрабатываемых проектов модельных актов ОДКБ в системе действующих или будущих (запланированных к разработке) модельных актов ОДКБ, а также исключить возможность появления в нем несоответствий и логических противоречий.

Оперативность и качество научного обеспечения модельного законодательства в ОДКБ на всех этапах работы над проектом модельного акта способствуют обоснованному выбору используемых правовых моделей и юридических технологий, более полному и точному отражению в них многообразия общественных отношений, относящихся к предмету правового регулирования проекта. При этом объем и характер учитываемой научной и аналитической информации, а также приоритетные ее формы определяются в зависимости от конкретной стадии работы над проектом модельного акта:

1) на начальной стадии приоритетными будут такие виды научной информации, как сводные научные обзоры предложений по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере, аналитические обзоры действующих в данной сфере правовых актов, информация об имеющемся зарубежном опыте законодательного регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений, анализ состояния и прогнозы ее развития, данные социологических исследований [14];

2) на стадии обсуждения проекта модельного акта особый интерес представляет оценка возможных правовых альтернатив в регулируемой сфере, научный анализ итогов обсуждения и экспертной оценки [10, 11].

Как представляется, реализация на системной основе мероприятий по повышению качества научного обеспечения модельного законодательства в ОДКБ в сфере противодействия новым вызовам и угрозам позволит обеспечить повышение:

- оперативности разработки, согласования и принятия модельных актов ОДКБ;
- качества разрабатываемых положений модельных актов и степени их адаптации к непосредственному использованию при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ;
- качества экспертно-аналитического сопровождения процесса разработки, согласования и принятия проектов модельных актов, обеспечивающего полноценный учет национальных интересов государств – членов ОДКБ в рамках создания единого правового пространства на их территории;
- качества и оперативности деятельности по актуализации положений модельных актов с учетом развития правоотношений и потребностей государств – членов ОДКБ.

В конечном итоге качественное научное обеспечение модельного законодательства в ОДКБ будет способствовать формированию условий, при которых модельное законодательство сможет стать полноценным и эффективным фундаментом, необходимым для создания и развития системы реализации согласованных национальных и межгосударственных интересов в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам.

Список источников

1. Колесник А.А. Актуальные вопросы учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 3 (52). С. 27–34.
2. Рекомендации по совершенствованию методических основ разработки и подготовки к принятию модельных актов ОДКБ (приняты на пятнадцатом пленарном заседании ПА ОДКБ 5 дек. 2022 г., постановление № 15-6.3). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-posovershenstvovaniyu-metodicheskikh-osnov-razrabotki-i> (дата обращения: 03.06.2023).
3. Рачков С.А. Модельное законодательство в сфере национальной безопасности на примере Парламентской Ассамблеи ОДКБ // Портал Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. 2022. 31 янв. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/interview-ru/view/modelnoe-zakonotvorchestvo-v-sfere-natsionalnoj-bezopasnosti-na-primere-parlamentskoj-assamblei-odkb-959/> (дата обращения: 10.06.2023).

4. Рекомендации по совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ (приняты на пятнадцатом пленарном заседании ПА ОДКБ 5 дек. 2022 г., постановление № 15-6.2). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-organizatsionno-pravovyh-i-metodicheskikh-osnov> (дата обращения: 03.06.2023).

5. Шеншин В.М. О нормативно-правовом регулировании нормотворчества Росгвардии в сфере административно-юрисдикционной деятельности // Военно-юридический журнал. 2022. № 7. С. 17–20. DOI: 10.18572/2070-2108-2022-7-17-20. EDN OLRFBFA.

6. Назарова И.С. Актуальные аспекты нормативного регулирования правотворческой деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2020. № 1 (10). С. 105–108. EDN WSKVMH.

7. Колесник А.А. О совершенствовании методических основ модельного законодательства в ОДКБ // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 1 (54). С. 40–49.

8. Модельное законодательство государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ как инструмент обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам: сб. материалов межвед. науч.-практ. конф. / под ред. О.Ф. Акбашева, В.В. Бондуrowsкого, А.Б. Выборного, А.А. Колесника. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2019. С. 222–235.

9. Положение о разработке и принятии типовых (модельных) законодательных актов и рекомендаций Парламентской Ассамблеей ОДКБ (принято на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 нояб. 2013 г., постановление № 6-11, с изм. от 24 нояб. 2016 г.). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-o-razrabotke-i-prinyatii-modelnyh-zakonodatelnyh> (дата обращения: 03.06.2023).

10. Аналитическое обеспечение деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2011. С. 11–23.

11. Гуринович А.Г. Некоторые приоритетные вопросы аналитического обеспечения законодательной деятельности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2011. № 7. С. 21–30.

12. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: науч.-практ. пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2018. 168 с.

13. Положение об Экспертно-консультативном совете при Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (принято на заседании Совета ПА ОДКБ 29 нояб. 2021 г., постановление № 29). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-ob-ekspertno-konsultativnom-sovete-pri-sovete-parlamentskoj> (дата обращения: 03.06.2023).

14. Проблемы совершенствования аналитического обеспечения законодательного процесса // Информационно-аналитический материал Аппарата Государственной Думы. 2005. 27 июля. URL: <https://pravo.hse.ru/data/2012/01/20/600%20Kb.pdf> (дата обращения: 10.06.2023).

References

1. Kolesnik A.A. Aktual'nye voprosy ucheta polozhenij model'nyh aktov pri sovershenstvovanii nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2021. № 3 (52). S. 27–34.

2. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu metodicheskikh osnov razrabotki i podgotovki k prinyatiyu model'nyh aktov ODKB (prinyaty na pyatnadcatom plenarnom zasedanii PA ODKB 5 dek. 2022 g., postanovlenie № 15-6.3). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-metodicheskikh-osnov-razrabotki-i> (data obrashcheniya: 03.06.2023).

3. Rachkov S.A. Model'noe zakonotvorchestvo v sfere nacional'noj bezopasnosti na primere Parlamentskoj Assamblei ODKB // Portal Soveta Respubliki Nacional'nogo sobraniya Respubliki Belarus'. 2022. 31 yanv. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/interview-ru/view/modelnoe-zakonotvorchestvo-v-sfere-natsionalnoj-bezopasnosti-na-primere-parlamentskoj-assamblei-odkb-959/> (data obrashcheniya: 10.06.2023).

4. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu organizacionno-pravovyh i metodicheskikh osnov ucheta polozhenij model'nyh aktov pri sovershenstvovanii nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB (prinyaty na pyatnadcatom plenarnom zasedanii PA ODKB 5 dek. 2022 g., postanovlenie № 15-6.2). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-organizatsionno-pravovyh-i-metodicheskikh-osnov> (data obrashcheniya: 03.06.2023).

5. Shenshin V.M. O normativno-pravovom regulirovanii normotvorchestva Rosgvardii v sfere administrativno-yurisdikcionnoj deyatel'nosti // Voенно-юридический журнал. 2022. № 7. S. 17–20. DOI: 10.18572/2070-2108-2022-7-17-20. EDN OLRFBFA.

6. Nazarova I.S. Aktual'nye aspekty normativnogo regulirovaniya pravotvorcheskoj deyatel'nosti Federal'noj sluzhby vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo voennogo instituta vojsk nacional'noj gvardii. 2020. № 1 (10). S. 105–108. EDN WSKVMH.

7. Kolesnik A.A. O sovershenstvovanii metodicheskikh osnov model'nogo zakonotvorchestva v ODKB // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2022. № 1 (54). S. 40–49.

8. Model'noe zakonodatel'stvo gosudarstv – chlenov ODKB i gosudarstv – uchastnikov SNG kak instrument obespecheniya bezopasnosti i protivodejstviya novym vyzovam i ugrozam: sb. materialov mezhd. nauch.-prakt. konf. / pod red. O.F. Akbasheva, V.V. Bondurovskogo, A.B. Vybornogo, A.A. Kolesnika. SPb.: Sekretariat Soveta Mezhpardamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG, 2019. S. 222–235.

9. Polozhenie o razrabotke i prinyatii tipovyh (model'nyh) zakonodatel'nyh aktov i rekomendacij Parldamentskoj Assambleej ODKB (prinyato na shestom plenarnom zasedanii PA ODKB 28 noyab. 2013 g., postanovlenie № 6-11, s izm. ot 24 noyab. 2016 g.). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-o-razrabotke-i-prinyatii-modelnyh-zakonodatelnyh> (data obrashcheniya: 03.06.2023).

10. Analiticheskoe obespechenie deyatel'nosti Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii. M.: Izdanie Gosudarstvennoj Dumy, 2011. S. 11–23.

11. Gurinovich A.G. Nekotorye prioritetnye voprosy analiticheskogo obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nosti // Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii. 2011. № 7. S. 21–30.

12. Tihomirov Yu.A. Yuridicheskoe prognozirovanie: nauch.-prakt. posobie. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Ros. Federacii, 2018. 168 s.

13. Polozhenie ob Ekspertno-konsul'tativnom sovete pri Sovete Parldamentskoj Assamblei Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti (prinyato na zasedanii Soveta PA ODKB 29 noyab. 2021 g., postanovlenie № 29). URL: <https://paodkb.org/documents/polozhenie-ob-ekspertno-konsul'tativnom-sovete-pri-sovete-parldamentskoj> (data obrashcheniya: 03.06.2023).

14. Problemy sovershenstvovaniya analiticheskogo obespecheniya zakonodatel'nogo processa // Informacionno-analiticheskij material Apparata Gosudarstvennoj Dumy. 2005. 27 iyulya. URL: <https://pravo.hse.ru/data/2012/01/20/600%20Kb.pdf> (data obrashcheniya: 10.06.2023).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 08.07.2023

Принята к публикации: 11.08.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 08.07.2023

Accepted for publication: 11.08.2023

Информация об авторах:

Колесник Артём Анатольевич, член Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ (191124, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47), e-mail: kolesnikaa@mail.ru, SPIN-код: 3965-0405

Information about the authors:

Kolesnik Artem A., member of the Expert advisory council at the Council of the Parliamentary Assembly of the CSTO (191124, Saint-Petersburg, Shpalernaya str., 47), e-mail: kolesnikaa@mail.ru, SPIN-код: 3965-0405

Научная статья

УДК 342.77

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

✉ **Морева Анна Андреевна;**

Асеев Илья Иванович.

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

✉ **60.121ur1m@mail.ru**

Аннотация. Необходимость установления специальных правовых режимов для регулирования общественных отношений в случае возникновения чрезвычайных ситуаций обусловлена актуальностью глобальных опасностей различного характера. В последние несколько лет решение данного вопроса приобрело приоритетное значение в деятельности различных стран мира. Трагичные последствия чрезвычайных ситуаций показывают, что промедление государства с принятием решений, халатное отношение к вводимым мерам и ограничениям может привести к осложнению социально-экономической и политической ситуации. Все это нередко приводит к значительным человеческим жертвам, многочисленным разрушениям и уничтожениям, стремительному потоку беженцев, нарушению инфраструктуры, колоссальному материальному ущербу, гуманитарной катастрофе. Перечисленные обстоятельства создают реальную угрозу национальной безопасности и территориальной целостности государства. От органов власти и органов местного самоуправления требуется немедленное принятие безотлагательных мер. Перед государством встает новая задача – оптимизация государственного управления, заставляющая оперативно создавать ранее не реализуемые правовые механизмы по введению чрезвычайных правовых режимов в целях поддержания правопорядка и обеспечения законности в государстве.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, чрезвычайная ситуация, федеральные государственные органы, чрезвычайное законодательство

Для цитирования: Морева А.А., Асеев И.И. Организация деятельности федеральных государственных органов по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайной ситуации // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 16–21.

Scientific article

ORGANIZATION OF THE ACTIVITIES OF FEDERAL STATE BODIES TO ENSURE AND PROTECT HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN AN EMERGENCY SITUATION

✉ **Moreva Anna A.;**

Aseev Ilya I.

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

✉ **60.121ur1m@mail.ru**

Abstract. The relevance of various global dangers necessitates the establishment of special legal regimes to regulate social relations during emergencies. In the last few years, the solution of this issue has become a priority in the activities of various countries of the world. The tragic consequences of emergency situations show that the delay of the state in making decisions, negligent attitude to the measures and restrictions imposed can lead to a complication of the socio-economic and political situation. All this often leads to significant human casualties, numerous destruction and destruction, a rapid flow of refugees, disruption of infrastructure, colossal material damage, humanitarian catastrophe. These circumstances pose a real threat to the national security and territorial integrity of the State. The authorities and local self-government bodies are required to take immediate measures. Also, the state faces a new task – the optimization of public administration, forcing it to quickly create previously unrealized legal mechanisms for the introduction of emergency legal regimes in order to maintain law and order and ensure the rule of law in the state.

Keywords: human and civil rights and freedoms, emergency situation, federal state bodies, emergency legislation

For citation: Moreva A.A., Aseev I.I. Organization of the activities of federal state bodies to ensure and protect human and civil rights and freedoms in an emergency situation // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations.* 2023. № 3 (60). P. 16–21.

В 1991 г. в России было впервые осуществлено законодательное закрепление прав и свобод человека и гражданина в соответствующей Декларации, разработанной в полном соответствии с международными нормами, регулирующими исследуемую область правовых отношений. Это событие знаменует новую эру в правовой системе России, где признание и гарантия прав и свобод человека и гражданина провозглашаются на уровне закона.

Обеспечение прав и свобод человека в чрезвычайных ситуациях не ограничивается только применением чрезвычайного законодательства и установлением временных ограничений. В случаях, когда возникает реальная угроза для жизни и безопасности людей или когда существует непосредственная опасность насильственного изменения конституционного строя страны, применение специальных норм направлено на защиту этих прав и свобод. В Конституции Российской Федерации содержатся статьи, которые гарантируют основные права и свободы граждан. Эти положения предоставляют конституционные гарантии и защиту прав человека в любых обстоятельствах, включая чрезвычайные ситуации. Кроме того, федеральные законы и другие нормативно-правовые акты устанавливают механизмы и процедуры для обеспечения защиты прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных обстоятельств.

Одним из ведущих принципов правового ограничения основных прав и свобод человека и гражданина является установление специальных законов, ориентированных на защиту интересов человека и гражданина. Эти законы стремятся обеспечить каждому неотъемлемость, целостность и полноту его прав и свобод [1]. Чрезвычайное законодательство – это успешное средство защиты конституционных прав, которое, в свою очередь, может являться мощным оружием насилия в руках государства [2].

Одной из главных причин реализации мер экстренного характера, непременно сопряженных с ограничением прав и свобод, является неотложная потребность в восстановлении всех сфер общественной жизни, а также восстановлении политического, экономического и правового порядка в государстве. Уникальность чрезвычайного законодательства проявляется в его иерархической структуре, которая отражается в правовых источниках, включающих различные нормативно-правовые акты, образующие между собой правовую пирамиду. Важной составляющей системы чрезвычайного законодательства является определение объекта правового воздействия. В условиях чрезвычайных обстоятельств данный объект представлен интересами личности, общества и государства. Объект правового воздействия в чрезвычайных ситуациях составляет основу формирования законодательства и определяет его целью защиту интересов личности, общества и государства.

Для обеспечения эффективной работы федеральных органов исполнительной власти по защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина в чрезвычайных ситуациях требуется хорошо организованная система, включающая комплекс управленческих органов. Основная цель данной системы заключается в обеспечении эффективного руководства в условиях чрезвычайных обстоятельств. Это подразумевает, что система должна быть спланирована и структурирована таким образом, чтобы обеспечить согласованность действий и координацию усилий между различными федеральными органами исполнительной власти. Важным элементом является наличие четких полномочий и ответственности у каждого управленческого органа. В данную систему входят различные штабы, состоящие из сотрудников МВД России и МЧС России, воинских частей Росгвардии и иных подразделений, принимающих участие в действиях при чрезвычайных ситуациях. В особых обстоятельствах может быть создан и оперативный штаб совместного действия, который будет выполнять роль экстренного управленческого органа, мобилизуя все доступные ресурсы и возможности [3].

Организационные аспекты правоохранительной деятельности уполномоченных органов, заключающейся в обеспечении, защите и соблюдении законных прав и свобод человека и гражданина, являются одной из сложных сфер, требующих внимания и изучения со стороны правовой науки и практики. Это обстоятельство создает область определенных практических действий и стимулирует детальное изучение деятельности территориальных органов МВД России в рассматриваемой области правоотношений [4]. По мнению ученых в области права, охраняя общественную безопасность в чрезвычайных условиях, органы внутренних дел реализуют превентивную, административно-профилактическую и уголовно-процессуальную функции [5].

Главная роль полиции в обеспечении защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также в противодействии преступности и поддержании общественного порядка закреплена Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Основная цель полиции состоит в охране собственности и обеспечении общественной безопасности. Следует отметить, что полиция имеет право использовать определенные меры государственного принуждения в соответствии с законодательством. В чрезвычайных ситуациях полиция выполняет ряд задач, включая предотвращение и пресечение массовых противоправных действий и беспорядков, защиту особо важных объектов, предотвращение захвата местностей, участие в ликвидации незаконных вооруженных формирований, освобождение заложников (за исключением случаев, связанных с политическими требованиями преступников).

При введении чрезвычайного законодательства в действие важным элементом является координация совместных действий органов МЧС России и МВД России. В основе их взаимодействия лежит сотрудничество специалистов данных органов в рамках особых правоотношений. Решение общих задач делает такую совместную работу необходимой [6]. В условиях чрезвычайных ситуаций федеральные органы государственной власти, такие как МЧС России и МВД России, осуществляют ряд форм взаимодействия. Одной из ключевых форм является оперативный обмен информацией, который позволяет обеспечить своевременное получение и передачу релевантных данных между органами. Это позволяет лучше планировать и координировать действия, а также принимать оперативные решения на основе актуальной информации.

Важным аспектом взаимодействия является совместное проведение совещаний руководящих составов органов. Такие совещания позволяют обсудить текущую ситуацию, обменяться опытом и координировать стратегию действий для эффективного решения проблем, связанных с чрезвычайными ситуациями. Они способствуют согласованию действий и повышению оперативности реагирования на возникающие вызовы.

Реализация совместных мероприятий и специальных задач также играет важную роль. Это может включать совместные тренировки, учения и оперативные мероприятия, направленные на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. В рамках этих совместных действий органы МЧС России и МВД России объединяют свои ресурсы и опыт для достижения максимальных результатов.

Кроме того, взаимодействие с другими органами власти, такими как Росгвардия, ФСБ России и др., играет важную роль в эффективной борьбе с чрезвычайными ситуациями. Обмен расчетами сил и средств позволяет определить оптимальное распределение ресурсов и усилить совместные усилия для успешного преодоления вызовов, возникающих в таких ситуациях.

Все эти формы взаимодействия основываются на действующем чрезвычайном законодательстве и предусматривают регламентацию и согласованность действий между федеральными органами государственной власти. Это позволяет создать эффективную систему реагирования на чрезвычайные ситуации и обеспечить защиту прав и свобод граждан [7]. Эффективное взаимодействие органов государственной противопожарной службы МЧС России с иными органами государственной власти достигается путем создания конкретных возможностей для данной совместной деятельности, чем обеспечивается мобильность сил, координируемых в разных направлениях одновременно.

Судебная практика является ценным источником информации о защите прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций. Она позволяет установить прецедентные решения, которые определяют рамки компетенции государственных органов и их полномочия в этой области. Такие решения судов часто содержат толкования законодательства, которые становятся ориентиром для практической деятельности и разрешения спорных вопросов [8].

Однако необходимо отметить, что в условиях чрезвычайных ситуаций возникают новые и специфические вопросы, которые требуют более гибкого и адаптивного подхода. Именно поэтому судебная практика отражает и дополнительные вопросы, связанные с взаимодействием органов в чрезвычайных условиях и обеспечением прав и свобод граждан. Суды активно участвуют в разъяснении норм права, регулирующих деятельность государственных органов в периоды чрезвычайных обстоятельств, и принимают во внимание особенности ситуации при принятии решений [9].

В рамках анализа судебной практики в исследуемой области правоотношений установлено, что решения судов играют определяющую роль в определении компетенции государственных органов и их полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако следует отметить, что некоторые аспекты взаимодействия органов в чрезвычайных условиях требуют дополнительных уточнений в определении их функций [10]. Также в судебной практике отражены вопросы защиты прав и свобод, гарантии граждан в условиях чрезвычайной ситуации [11].

При анализе правовых и организационных аспектов деятельности органов МЧС России и МВД России в условиях чрезвычайных ситуаций важно обратить внимание на недостаточную правовую регламентацию их деятельности. Это может быть связано с отсутствием четкой и полной законодательной базы, определяющей компетенцию, полномочия и процедуры действий данных органов в таких ситуациях. Такие проблемы могут приводить к неопределенности и неполноте действий, затруднять координацию между органами и создавать препятствия для эффективной защиты прав и свобод населения. Реализация полномочий органами внутренних дел при выполнении задач в чрезвычайных ситуациях носит точечный характер.

Для эффективного решения вышеуказанных задач необходимо принять ряд мер. Во-первых, усилить сотрудничество и координацию между федеральными органами исполнительной власти, ответственными в области рассматриваемых правоотношений, и органами, участвующими в ликвидации чрезвычайных ситуаций. Это позволит обеспечить более эффективное использование имеющихся ресурсов в чрезвычайных условиях. Необходимо провести дальнейшую работу по усовершенствованию законодательства, включающего в себя четкие нормы и положения, регулирующие деятельность органов МЧС России и МВД России в условиях чрезвычайных ситуаций.

Во-вторых, требуется продолжить улучшение нормативно-правовой базы, включая федеральное законодательство, в сфере чрезвычайных ситуаций и защиты прав и свобод граждан. Введение норм, которые определяют четкие процедуры и полномочия органов исполнительной власти в условиях чрезвычайных ситуаций, будет способствовать более эффективному управлению и координации действий.

В-третьих, важно проводить систематическую подготовку и обучение кадров, работающих в органах МЧС России, МВД России и других государственных органах, чтобы они были готовы эффективно действовать в условиях чрезвычайных ситуаций и соблюдать принципы защиты прав и свобод граждан.

Наконец, важно установить механизмы контроля и отчетности, чтобы обеспечить прозрачность и ответственность в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Регулярные проверки и оценки их работы помогут выявлять проблемные моменты и вносить коррективы в организацию и функционирование системы обеспечения и защиты прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Данные изменения создадут возможность качественного обеспечения эффективного руководства и защиты интересов граждан в экстремальных ситуациях.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что организация деятельности федеральных государственных органов по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайной ситуации является важным аспектом обеспечения безопасности и справедливости в обществе. Проблемы, возникающие при осуществлении такой деятельности, требуют внимания и комплексного подхода со стороны правовой науки и практики. Необходимо усиливать сотрудничество и координацию между различными государственными органами, разрабатывать и совершенствовать законодательство, а также применять передовые методы и технологии для эффективного выполнения задач по защите прав и свобод граждан в чрезвычайных ситуациях. Это позволит обеспечить гарантии прав и свобод каждого человека в непредвиденных обстоятельствах и поддержать устойчивость правового порядка в стране.

Список источников

1. Эльмурзаев А.В. Законодательное обеспечение действий, связанных с ограничением основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
2. Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Акад. управления МВД России, 2013. С. 412.
3. Россинский С.Б. О полномочиях должностных лиц, осуществляющих следственные действия: вопросы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 73.
4. Левин А.О. Обеспечение прав и свобод человека в условиях введения чрезвычайного законодательства // Вестник московского университета МВД России. 2015. С. 118.
5. Палий В.М. Юридические гарантии прав человека как принцип обеспечения общественной безопасности в современной России // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3. С. 201.
6. Кобызев Н.В. Деятельность федеральных государственных органов по ограничению и защите прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения // Молодой ученый. 2020. № 49 (339). С. 254–257.
7. Алауханов Е.О. Организационно-правовые и процессуальные аспекты деятельности органов уголовного преследования в кризисных ситуациях // Российский следователь. 2016. № 2. С. 24–27.
8. Определение Верховного суда Рос. Федерации от 27 февр. 2008 г. по делу № 3-46/2007.
9. Апелляционное определение Верховного суда Рос. Федерации от 10 февр. 2022 г. по делу № АПЛ21-565.
10. Апелляционное определение Верховного суда Рос. Федерации от 12 дек. 2018 г. по делу № 3А-615/2018.
11. Решение Верховного суда Рос. Федерации от 20 сент. 2021 г. по делу № АКПИ 21-626.

References

1. El'murzaev A.V. Zakonodatel'noe obespechenie dejstvij, svyazannyh s ogranicheniem osnovnyh prav i svobod grazhdan v usloviyah chrezvychajnoj situacii prirodnoho i tekhnogennogo haraktera: dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2005.
2. Melekhin A.V. Chrezvychajnoe zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii: teoreticheskie, pravovye i organizacionnye problemy ego realizacii: monografiya. M.: Akad. upravleniya MVD Rossii, 2013. S. 412.
3. Rossinskij S.B. O polnomochiyah dolzhnostnyh lic, osushchestvlyayushchih sledstvennye dejstviya: voprosy teorii i praktiki // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2017. № 8. S. 73.
4. Levin A.O. Obespechenie prav i svobod cheloveka v usloviyah vvedeniya chrezvychajnoho zakonodatel'stva // Vestnik moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. S. 118.

5. Palij V.M. Yuridicheskie garantii prav cheloveka kak princip obespecheniya obshchestvennoj bezopasnosti v sovremennoj Rossii // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 3. S. 201.

6. Kobzyev N.V. Deyatel'nost' federal'nyh gosudarstvennyh organov po ogranicheniyu i zashchite prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviyah chrezvychajnogo polozheniya // Molodoy uchenyj. 2020. № 49 (339). S. 254–257.

7. Alauhanov E.O. Organizacionno-pravovye i processual'nye aspekty deyatel'nosti organov ugolovnogo presledovaniya v krizisnyh situatsiyah // Rossijskij sledovatel'. 2016. № 2. S. 24–27.

8. Opredelenie Verhovnogo suda Ros. Federacii ot 27 fevr. 2008 g. po delu № 3-46/2007.

9. Apellyacionnoe opredelenie Verhovnogo suda Ros. Federacii ot 10 fevr. 2022 g. po delu № APL21-565.

10. Apellyacionnoe opredelenie Verhovnogo suda Ros. Federacii ot 12 dek. 2018 g. po delu № 3A-615/2018.

11. Reshenie Verhovnogo suda Ros. Federacii ot 20 sent. 2021 g. po delu № AKPI 21-626.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 10.05.2023

Принята к публикации: 21.05.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 10.05.2023

Accepted for publication: 21.05.2023

Информация об авторах:

Морева Анна Андреевна, магистрант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: 60.121ur1m@mail.ru

Асеев Илья Иванович, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: zkv-63as@bk.ru, SPIN-код: 9760-2939

Information about the authors:

Moreva Anna A., master's student of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), e-mail: 60.121ur1m@mail.ru

Aseev Ilya I., lecturer of the department of theory and history of state and law of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), e-mail: zkv-63as@bk.ru, SPIN-код: 9760-2939

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 314.7

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

✉ **Бондуровский Владимир Владимирович;**

Поспелов Сергей Валерьевич.

Секретариат Парламентской Ассамблеи ОДКБ, Санкт-Петербург, Россия

✉ bvv@paodkb.org

Аннотация. Дается характеристика деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ по вопросам миграционной политики и противодействия незаконной миграции в период с 2010 по 2022 г. Актуальность вопросов парламентского измерения миграционной политики в рамках ОДКБ подтверждается обстановкой, складывающейся практически по всему периметру границ государств – членов ОДКБ. Освещаются принятые рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сферах противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговле людьми (2011 г.); проблем беженцев и лиц, ищущих убежище (2014 г.); создания положительного имиджа трудовых мигрантов (2015 г.); квалификации деяний за различные виды торговли людьми (2016 г.); пенсионного обеспечения трудовых мигрантов (2016 г.); перекрытия каналов международного терроризма (2022 г.). Намечены перспективы правотворчества государств – членов ОДКБ в сфере миграционной безопасности на 2024–2025 гг. Идет разработка рекомендаций в сфере борьбы с незаконной миграцией и Концепции миграционной безопасности государств – членов ОДКБ.

Ключевые слова: Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности, Организация Договора о коллективной безопасности, ПА ОДКБ, гармонизация законодательства, модельные законы, миграционная политика, миграционная безопасность, незаконная миграция, противодействие незаконной миграции, беженцы, трудовые мигранты, торговля людьми

Для цитирования: Бондуровский В.В., Поспелов С.В. Деятельность Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по гармонизации законодательства в сфере миграционной политики и противодействия незаконной миграции // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 22–30.

Scientific article

ACTIVITIES OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION ON HARMONIZATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF MIGRATION POLICY AND COUNTERING ILLEGAL MIGRATION

✉ **Bondurovsky Vladimir V.;**

Pospelov Sergey V.

Secretariat of the Parliamentary Assembly of the CSTO, Saint-Petersburg, Russia

✉ bvv@paodkb.org

Abstract. A description of the activities of the Parliamentary Assembly of CSTO on migration policy and countering illegal migration from 2010 to 2022 is given. The relevance of the parliamentary dimension of migration policy within the CSTO is confirmed by the situation that develops almost along the entire perimeter of the borders of the CSTO member states. The adopted recommendations on harmonizing

the legislation of the CSTO member states in the areas of countering illegal (irregular) migration and human trafficking (2011) are covered; problems of refugees and asylum seekers (2014); creating a positive image of labor migrants (2015); qualifications of acts for various types of human trafficking (2016); pension provision for labor migrants (2016), blocking the channels of international terrorism (2022). The prospects for the rule of law of the CSTO member states in the field of migration security for 2024–2025 are outlined. Recommendations are being developed in the field of combating illegal migration and the Concept of Migration Security of the CSTO member states.

Keywords: Parliamentary Assembly of Collective Security Treaty Organizations, Collective Security Treaty Organizations, PA CSTO, harmonizing the legislation, model laws, migration policy, migration security, illegal migration, countering illegal migration, refugees, labor migrants, human trafficking.

For citation: Bondurovsky V.V., Pospelov S.V. Activities of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization on harmonization of legislation in the field of migration policy and countering illegal migration // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations.* 2023. № 3 (60). P. 22–30.

Возрастающее внимание к правовому аспекту миграционной проблематики в настоящее время обусловлено в том числе вопросами национальной (государственной) безопасности, и не только потому что демографическая реальность в большинстве развитых стран становится значимым фактором социально-экономического развития. Процессы нелегальной миграции, значительное количество беженцев из политически нестабильных регионов несут в себе ощутимый криминальный потенциал, что позволяет говорить о сравнительно обособленной сфере правового регулирования – миграционной безопасности. В этом ключе для любого государства существенна «возможность использования потенциала различных международных механизмов с целью усиления собственной позиции и минимизации влияния новых вызовов и угроз за счет ... создания общего пространства безопасности» [1]. Указанное обуславливает актуальность научных исследований правовых аспектов международного сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов. Это особенно важно для государств постсоветского пространства, где относительная «прозрачность» границ и тесные экономические связи вызывают объективную необходимость сближения правовой регламентации в рассматриваемой сфере.

Вопросы гармонизации законодательства в рамках межгосударственных союзов, юридические аспекты миграционной политики и роль «мягкого права» в сфере безопасности в последнее время являются объектом пристального внимания исследователей. Проблематике сближения правового регулирования государств в рамках СНГ и ОДКБ значительное внимание уделяет С.Б. Немченко [2]. Различные аспекты безопасности государств – участников ОДКБ рассматривают В.Г. Когут [3, 4], А.В. Торопыгин [5]. Роли нетипичных правовых актов (доктрины, концепции, стратегии) в системе законодательства о безопасности посвящены исследования А.А. Зозули, который определяет эти инструменты «мягкого права» как доктринальные политико-юридические акты [6]. Однако проблемы гармонизации миграционного законодательства государств – членов ОДКБ в ключе обеспечения общего пространства безопасности еще не достаточно изучены и нуждаются в отдельной научной проработке.

Одной из тенденций современного правового развития можно считать активное использование так называемого «мягкого права» для гармонизации внутригосударственного законодательства в рамках различных межгосударственных объединений. Указанное справедливо и для сферы обеспечения безопасности, где правовые документы концептуального (доктринального) характера, не имея нормативного содержания, охватывают основные, принципиальные, наиболее общие вопросы в регулируемой области и тем самым обеспечивают единство правового регулирования на стратегическом, целеполагающем уровне [6]. В правотворческой деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ такое «мягкое право» позитивируется в форме рекомендаций и концепций по основным направлениям сближения национального законодательства государств – членов ОДКБ [7, 8].

Вопросам гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере миграционной политики в целом и противодействия незаконной миграции в частности отводится существенное место в деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ на основании ст.ст. 8 и 10 Устава ОДКБ¹. В соответствии с программными документами Ассамблеи² по рассматриваемому правотворческому направлению разработаны:

1. Рекомендации по приведению законодательства государств – членов ОДКБ в сфере противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговле людьми в соответствие с требованиями общепризнанных международных нормативных правовых документов (приняты в мае 2011 г.). В содержании Рекомендаций на основе сравнительно-правового анализа законодательства государств – членов ОДКБ в сфере противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговле людьми даны рекомендации по приведению их законодательства в соответствие с требованиями общепризнанных международных нормативных правовых документов.

Использование в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ после выхода законов в свет позволило органам государственной власти государств – членов ОДКБ (к 2013–2014 гг.) решить задачу по закреплению в законодательстве международных стандартов в данной сфере в соответствии с принятыми международными обязательствами.

2. По линии взаимодействия с Международным комитетом Красного Креста (МККК) разработаны Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище (приняты в ноябре 2014 г.) [9]. Проблемы защиты беженцев не теряют своей актуальности, поэтому политика в этой области как отражение международной гуманитарной проблемы по-прежнему остается одной из центральных тем в деятельности МККК [10]. Сложившаяся ситуация с турбулентностью международных отношений неизбежно привела к пониманию того факта, что дальнейшее развитие и совершенствование национальных правовых систем в целях обеспечения коллективной безопасности в сфере миграции требует совместных законодательных усилий в решении проблем беженцев и лиц, ищущих убежище. Рекомендации на тот период помогли выработать правовые средства профилактики вызова усиления незаконной миграции.

3. Рекомендации по созданию положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах – членах ОДКБ (приняты в ноябре 2015 г.) [11] также подготовлены в кооперации с МККК.

При их подготовке учитывались основополагающие нормы законодательства государств – членов ОДКБ в сфере миграции, а также принципы международного миграционного права. При анализе проблемы особое внимание уделено тенденциям развития миграционных процессов между государствами – членами ОДКБ, особенностям их социального, экономического и культурного развития, вопросам предупреждения нелегальной миграции и торговли людьми.

В Рекомендациях предложен комплекс мер по пяти направлениям совершенствования законодательства:

¹ Статья 8 Устава определяет: «Государства-члены координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов...».

Статья 10 устанавливает: «Государства-члены принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, и по гармонизации национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности».

² В частности, в соответствии с п.п. 17, 22, 23 Программы деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2011–2015 гг. и п. 36 Программы дальнейшего развития и совершенствования правового обеспечения коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на 2014–2016 гг., утвержденной Председателем СКБ ОДКБ 20 декабря 2014 г.

- 1) углубление международного сотрудничества в сфере трудовой миграции;
- 2) координация подходов и гармонизация компонентов миграционной политики;
- 3) координация действий, содействующих облегчению и ускорению адаптации и интеграции мигрантов в принимающий социум;
- 4) противодействие проявлениям мигрантофобии, формированию в принимающем обществе толерантности к мигрантам;
- 5) совершенствование методов и механизмов информационного обеспечения реализации миграционной политики.

4. Как известно, незаконная миграция тесно сопряжена с торговлей людьми и нередко выступает ее каналом и источником. В связи с этим были разработаны Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в части, касающейся квалификации деяний за различные виды торговли людьми (подготовлены дополнительно к Программе 2011–2015 гг. по решению Совета Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 16 апреля 2015 г., постановление № 8) (приняты в ноябре 2016 г.) [12]. Рекомендуемое в указанном смысле совершенствование национального законодательства государств – членов ОДКБ нацелено на выработку общих, согласованных подходов к его классификации и системному построению, в том числе криминализации деяний, относимых к торговле людьми.

В Рекомендациях сформировано четкое и однозначное определение, а равно разграничение понятийно-терминологического аппарата в данной сфере, максимально точное его использование при конструировании и распределении в национальных кодексах (административном, уголовном) юридических норм, предусматривающих ответственность за торговлю людьми³.

Предложена систематизация (классификация) юридических норм, устанавливающих уголовную ответственность за деяния в сфере торговли людьми, распределение (структурирование) данных норм по соответствующим разделам, главам национальных уголовных кодексов государств-членов, согласование оснований, условий, границ и объема криминализации общественно-опасных деяний, составляющих сферу торговли людьми⁴.

³ В Рекомендациях предложены правовые дефиниции, обеспечивающие надлежащую квалификацию деяний в сфере борьбы с торговлей людьми и определяющие:

– основные группы понятий, составляющие криминологическое явление (сферу) «торговля людьми» и его основные формы (сегменты):

1) «обращение в рабство» («подневольное состояние», «положение (состояние), сходное с рабством», «состояние крайней зависимости», «уязвимое положение»);

2) «распоряжение человеком» («купля-продажа человека», «иные сделки в отношении человека», «незаконные извлечение и оборот органов, тканей или клеток человека»);

3) «эксплуатация труда человека» («сексуальная эксплуатация», «трудовая эксплуатация», «криминальная эксплуатация», «эксплуатация вынужденного труда» и др.);

– универсальные технологические операции (способы), посредством которых реализуются указанные формы торговли людьми (вербовка, передача, укрывательство и др.);

– участники торговли людьми: «торговец людьми»; «жертва торговли людьми»; «потерпевший от торговли людьми» и др.;

– иные смысловые и правовые категории в сфере торговли людьми, определяющие и разграничивающие понятия: «преступления, составляющие торговлю людьми», «преступления, связанные с торговлей людьми», «момент признания жертвы торговли людьми потерпевшим (шей)», «ответственность юридических лиц за торговлю людьми» и др.;

– термины, обозначающие (с учетом особых подходов к торговле детьми) различные формы преступной деятельности в отношении несовершеннолетних, включая понятия: «торговля детьми», «наихудшие формы детского труда», «детская порнография», «детская проституция», «сексуальная эксплуатация детей», «секс-туризм», «экономическая эксплуатация детей» и др.

⁴ Это означает, что в соответствии с международными стандартами в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ должна быть установлена уголовная ответственность за разнообразные общественно опасные посягательства в сфере торговли людьми, включающие в себя три основные группы деяний:

5. К актам «мягкой силы» можно отнести Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов (приняты в ноябре 2016 г.) [13]. Документ разработан по инициативе таджикских парламентариев с учетом того, что всестороннее противодействие нелегальной миграции, обеспечение безопасности на пространстве ОДКБ предполагает формирование системы взаимоприемлемых гарантий, направленных на поддержание социальной стабильности населения государств – членов ОДКБ. Важнейшей составляющей данной системы гарантий является организация трансграничного перевода пенсионных прав граждан государств – членов ОДКБ. В Рекомендациях на основе анализа ситуации в сфере пенсионного обеспечения в государствах – членах ОДКБ выработаны обоснованные меры по формированию общего пенсионного пространства ОДКБ и создания возможностей для их практической реализации.

6. Актуальность вопросов парламентского измерения миграционной политики в рамках ОДКБ подтверждается текущей ситуацией, складывающейся практически по всему периметру границ государств – членов ОДКБ.

Обстановка в Афганистане, усложнившаяся после вывода американских войск, до сих пор создает потенциальную миграционную угрозу не только на южных рубежах зоны ответственности ОДКБ. Основная причина ситуации с ней заключается в многолетнем политическом курсе Запада в отношении стран Азии, Ближнего, Среднего Востока, Северной Африки.

Уже многие годы граждане стран, где США пытались строить демократию по своему образцу, вынуждены искать убежище в других регионах мира. Свидетельство тому – имевший место миграционный кризис на границе Белоруссии и Евросоюза (ЕС), где несколько тысяч беженцев пытались попасть в ЕС. Им обещали спокойную жизнь и достойное существование, подкрепленные государственными пособиями и дотациями, но вместо пропуска в ЕС использовали против них водометы, слезоточивый газ и даже стрелковое оружие, тем самым попирая демократические принципы и гуманистические ценности, оставляя все обременения по их пребыванию на территории Беларуси. Заявлений с осуждением этих радикальных действий со стороны западных ценителей демократии так и не прозвучало.

Решение данной международной проблемы в настоящее время заключается в следующем.

Стандартизация подходов к решению проблем миграции и урегулированию крупномасштабных миграционных кризисов требует задействования механизмов многостороннего сотрудничества при центральной координирующей роли ООН.

При этом важными элементами подхода к преодолению миграционных вызовов является: соблюдение базовых принципов гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости, а принимаемые меры не должны нарушать суверенитет и территориальную целостность государств назначения и транзита мигрантов; предоставление гарантий доступа и свободной деятельности ООН в местах кризисных ситуаций; повышение роли ООН и ее структур при выработке международных стандартов в области защиты прав беженцев.

1) обращение различными способами (предложение, захват, похищение, обман и т.д.) лица в рабство, иное подневольное состояние или крайне уязвимое (зависимое) положение, а равно содержание (удержание) человека в подобном состоянии (положении);

2) распоряжение человеком (рабом, невольником, лицом в крайне уязвимом положении) в форме купли-продажи человека, а равно иных способов распоряжения лицом (телом, органами, тканями или клетками человека) как объектом собственности, включая незаконное усыновление (удочерение) в коммерческих либо иных корыстных целях;

3) разнообразные формы и способы эксплуатации труда человека (раба, невольника, лица, находящегося в крайне уязвимом или бедственном положении), которые представляют собой наиболее сложный, многогранный и объемный перечень общественно опасных деяний, основанных на присвоении результатов физической, биологической или иной деятельности (функций) человека либо потреблении его услуг, а равно привлечении детей к наихудшим формам труда, которые по своему характеру или условиям могут нанести вред здоровью, безопасности или нравственности ребенка.

Основополагающими международными актами в этой области являются – Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, вступивший в силу 4 октября 1967 г., участниками которых является подавляющее число государств – членов ООН, в том числе все страны ОДКБ.

При этом к одному из универсальных правовых инструментов в этой области – Конвенции о статусе беженцев 1951 г. – не присоединился ряд крупных по приему беженцев и мигрантов стран (например: Индия, Пакистан, Ирак, Бангладеш, Ливия), а США – один из крупнейших до недавнего времени реципиентов мигрантов в мире – являются участником только Протокола 1967 г.

В силу этого уповать на распространение таких стандартов на все государства мира не приходится, оно видится малоперспективным в нынешнем сложном периоде состояния международных отношений.

Поэтому дальнейшая интенсивность работы по направлению регулирования миграционной политики государств – членов ОДКБ будет и должна планироваться, прежде всего ориентируясь на потребности самой региональной системы коллективной безопасности.

В настоящее время Парламентской Ассамблеи ОДКБ реализуется Программа деятельности по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2021–2025 гг. [14].

Согласно ей 5 декабря 2022 г. приняты Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ по перекрытию каналов международного терроризма [15]. При работе над документом во внимание приняты результаты анализа причин, тенденций и динамики негативных миграционных процессов, связанных с деятельностью ИГИЛ и других подобных ему террористических организаций, прогноз последствий незаконной миграции в ЕС.

Целью документа явилось создание правового механизма пресечения использования миграции в качестве источника пополнения социальной базы терроризма и роста террористической и экстремистской угрозы в государствах – членах ОДКБ.

В правовой оборот введены:

1) новые понятия, такие как: скрытая миграция участников террористической деятельности, информационный терроризм, массовое переселение иностранных граждан, массовое переселение беженцев, массовое пребывание болельщиков;

2) предложены условия и механизмы воспрепятствования использованию легальных каналов для проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

3) предложены меры по уточнению конструкций правовых институтов:

– ограничения въезда (в форме запрета, установления контроля за передвижением) определенным категориям иностранных граждан, подозреваемым в причастности к деятельности террористических организаций;

– ограничения выезда для граждан в страны (на их отдельные территории) в соответствии с решением уполномоченных компетентных органов государства;

– применения административных мер принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (как из государств дальнего зарубежья, так и из государств – членов ОДКБ), чье пребывание на территории государства въезда представляет угрозу безопасности национальным интересам государства въезда;

4) сформулированы рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в области миграции, а также в области антитеррористической деятельности.

В ближайшей перспективе в сфере миграционной безопасности запланирована разработка:

1. Рекомендаций по гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере борьбы с незаконной миграцией (исполнитель – УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»; ответственный – Постоянная комиссия Парламентской Ассамблеи ОДКБ по социально-экономическим и правовым вопросам; срок

исполнения – 2024–2025 гг.; основание – письмо Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по национальной безопасности от 24 сентября 2020 г. № 05-04/456, постановление Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 31 мая 2020 г. № 1, письмо Секретариата ОДКБ от 5 февраля 2020 г. № А1-153).

2. Проекта Концепции миграционной безопасности государств – членов ОДКБ (исполнитель – УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»; ответственный – Постоянная комиссия Парламентской Ассамблеи ОДКБ по социально-экономическим и правовым вопросам; срок исполнения – 2024–2025 гг.; основание – письмо Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по национальной безопасности от 30 января 2020 г. № 05-02/36; постановление Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 31 мая 2020 г. № 1).

Вопросы «мягкой безопасности» как возрастающая объективная необходимость в настоящее время приобретают особую актуальность [16]. Исследование опыта деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ по гармонизации законодательства государств-участников позволяет сделать вывод об усилении роли «мягкого права» в национальных правовых системах. Сближение законодательства на основе разработанных Парламентской Ассамблеей ОДКБ рекомендаций и концепций является необходимым условием обеспечения эффективности правового регулирования в сфере миграционной политики и противодействия незаконной миграции.

Список источников:

1. Асадов Б.Р., Гавриленко В.А., Немченко С.Б. Вопросы теории международного сотрудничества в сфере безопасности в рамках БРИКС // Актуальные проблемы государства и права. 2022. Т. 6. № 3. С. 437–449.

2. Немченко С.Б. Гармонизация законодательства государств – участников СНГ и государств – членов ОДКБ в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (опыт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России) // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Обеспечение комплексной безопасности жизнедеятельности населения: материалы IX Всерос. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2017. С. 33–38.

3. Когут В.Г. Актуальные вопросы международной безопасности в русле парламентской дипломатии ОДКБ как фактор интеграции // Управленческое консультирование. 2016. № 5 (89). С. 42–52.

4. Когут В.Г. Роль ОДКБ в обеспечении международной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2-2 (14). С. 7–15.

5. Торопыгин А.В. Основные направления обеспечения военной безопасности государств – членов ОДКБ (на основе «Стратегии коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года») // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2017. № 2 (22). С. 72–76.

6. Зозуля А.А. Доктринальные акты в сфере национальной безопасности: теоретико-правовой аспект // Современное право. 2021. № 5. С. 11–15.

7. Шеншин В.М. Войска национальной гвардии и миграционная политика России // Миграционное право. 2023. № 3. С. 27–30. DOI: 10.18572/2071-1182-2023-3-27-30. EDN OGZAE0.

8. Vinokurov V., Gavrilenko V., Shenshin V. Administrative Offense Proceedings and Pre-Trial Dispute Resolution in the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2022. Vol. 9. № 1. P. 35–61. DOI: 10.21684/2412-2343-2022-9-1-35-61. EDN LFJJYR.

9. Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 27 нояб. 2014 г. № 7-4). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-garmonizatsii-zakonodatelstva-gosudarstv-chlenov-26> (дата обращения: 17.03.2023).

10. Асадов Б.Р. Механизмы партнёрства международного комитета красного креста и других международных гуманитарных акторов // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации*. 2020. № 1 (46). С. 49–58.

11. Рекомендации по созданию положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах – членах ОДКБ (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 26 нояб. 2015 г. № 8-11). URL: <https://ialm.ru/doc/fil16.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

12. Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в части, касающейся квалификации деяний за различные виды торговли людьми (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 24 нояб. 2016 г. № 9-5.3). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35903013&pos=6;-107#pos=6;-107 (дата обращения: 16.03.2023).

13. Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 24 нояб. 2016 г. № 9-5.2). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-natsionalnogo-zakonodatelstva-gosudarstv> (дата обращения: 15.01.2022).

14. Программа деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2021–2025 гг. (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 30 нояб. 2020 г. № 13-8). URL: https://paodkb.org/uploads/lookup/file/19/P-8a-Programma_2021-2025_.docx (дата обращения: 15.01.2022).

15. Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ по перекрытию каналов международного терроризма (утв. постановлением Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 5 дек. 2022 г.). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-natsionalnogo-zakonodatelstva-gosudarstv-3e9fdb3-30cc-49e6-b511-5ce19a82575f> (дата обращения: 15.01.2022).

16. Асадов Б.Р., Гавриленко В.А., Немченко С.Б. Вопросы теории международного сотрудничества в сфере безопасности в рамках БРИКС // *Актуальные проблемы государства и права*. 2022. Т. 6. № 3. С. 437–449.

References

1. Asadov B.R., Gavrilenko V.A., Nemchenko S.B. Voprosy teorii mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sferebezopasnosti v ramkah BRIKS // *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava*. 2022. Т. 6. № 3. С. 437–449.

2. Nemchenko S.B. Garmonizaciya zakonodatel'stva gosudarstv – uchastnikov SNG i gosudarstv – chlenov ODKB v sfere preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij (opyt Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MCHS Rossii) // *Servis bezopasnosti v Rossii: opyt, problemy, perspektivy. Obespechenie kompleksnoj bezopasnosti zhiznedeyatel'nosti naseleniya: materialy IX Vseros. nauch.-prakt. konf. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii*, 2017. С. 33–38.

3. Kogut V.G. Aktual'nye voprosy mezhdunarodnoj bezopasnosti v rusle parlamentskoj diplomatii ODKB kak faktor integracii // *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 2016. № 5 (89). С. 42–52.

4. Kogut V.G. Rol' ODKB v obespechenii mezhdunarodnoj bezopasnosti // *Nacional'naya bezopasnost' i strategicheskoeplanirovanie*. 2016. № 2-2 (14). С. 7–15.

5. Toropygin A.V. Osnovnye napravleniya obespecheniya voennoj bezopasnosti gosudarstv – chlenov ODKB (na osnove «Strategii kollektivnoj bezopasnosti Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti naperiod do 2025 goda») // *Evrazijskaya integraciya: ekonomika, pravo, politika*. 2017. № 2 (22). С. 72–76.

6. Zozulya A.A. Doktrinal'nyeakty v sfere nacional'noj bezopasnosti: teoretiko-pravovoj aspekt // *Sovremennoe pravo*. 2021. № 5. С. 11–15.

7. Shenshin V.M. Vojska nacional'noj gvardii i migracionnaya politika Rossii // *Migracionnoe pravo*. 2023. № 3. С. 27–30. DOI: 10.18572/2071-1182-2023-3-27-30. EDN OGZAE0.

8. Vinokurov V., Gavrilenko V., Shenshin V. Administrative Offense Proceedings and Pre-Trial Dispute Resolution in the BRICS Countries // *BRICS Law Journal*. 2022. Vol. 9. № 1. P. 35–61. DOI: 10.21684/2412-2343-2022-9-1-35-61. EDN LFJJYR.

9. Rekomendacii po garmonizacii zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB po problemam bezhencev i lic, ishchushchih ubezhishche (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 27 noyab. 2014 g. № 7-4). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-garmonizatsii-zakonodatel'stva-gosudarstv-chlenov-26> (datao brashcheniya: 17.03.2023).

10. Asadov B.R. Mekhanizmy partnyorstva mezhdunarodnogo komiteta krasnogo kresta i drugih mezhdunarodnyh gumanitarnyh aktorov // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2020. № 1 (46). S. 49–58.

11. Rekomendacii po sozdaniyu polozhitel'nogo imidzha trudovyh migrantov v gosudarstvah – chlenah ODKB (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 26 noyab. 2015 g. № 8-11). URL: <https://ialm.ru/doc/fil16.pdf> (data obrashcheniya: 20.03.2023).

12. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB v chasti, kasayushchejsya kvalifikacii deyanij za razlichnye vidy torgovli lyud'mi (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 24 noyab. 2016 g. № 9-5.3). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35903013&pos=6;-107#pos=6;-107 (data obrashcheniya: 16.03.2023).

13. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB v sfere pensionnogo obespecheniya trudovyh migrantov (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 24 noyab. 2016 g. № 9-5.2). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-natsionalnogo-zakonodatel'stva-gosudarstv> (data obrashcheniya: 15.01.2022).

14. Programma deyatel'nosti Parlamentskoj Assamblei ODKB posblizheniyu i garmonizacii nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB na 2021–2025 gg. (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 30 noyab. 2020 g. № 13-8). URL: https://paodkb.org/uploads/lookup/file/19/P-8a-Programma_2021-2025_.docx (data obrashcheniya: 15.01.2022).

15. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu nacional'nogo zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov ODKB po perekrytiyu kanalov mezhdunarodnogo terrorizma (utv. postanovleniem Parlamentskoj Assamblei ODKB ot 5 dek. 2022 g.). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-sovershenstvovaniyu-natsionalnogo-zakonodatel'stva-gosudarstv-3e9fdb3-30cc-49e6-b511-5ce19a82575f> (datao brashcheniya: 15.01.2022).

16. Asadov B.R., Gavrilenko V.A., Nemchenko S.B. Voprosy teorii mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere bezopasnosti v ramkah BRIKS // Aktual'nye problem gosudarstva i prava. 2022. T. 6. № 3. S. 437–449.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 15.02.2023

Принята к публикации: 13.06.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 15.02.2023

Accepted for publication: 13.06.2023

Информация об авторах:

Бондуrowsкий Владимир Владимирович, заместитель руководителя Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ (191124, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 53), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: bvv@paodkb.org

Поспелов Сергей Валерьевич, ответственный секретарь Парламентской Ассамблеи ОДКБ – руководитель Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ (191124, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 53), кандидат экономических наук, доцент, e-mail: info@paodkb.org, SPIN-код: 6718-5797

Information about the authors:

Bondurovsky Vladimir V., deputy head of the Secretariat of the Parliamentary Assembly of the CSTO (191124, Saint-Petersburg, Shpalernaya str., 53), candidate of law, associate professor, e-mail: bvv@paodkb.org

Pospelov Sergey V., executive secretary of the Parliamentary Assembly of the CSTO – head of the Secretariat of the Parliamentary Assembly of the CSTO (191124, Saint-Petersburg, Shpalernaya str., 53), candidate of economic sciences, associate professor, e-mail: info@paodkb.org, SPIN-код: 6718-5797

Научная статья
УДК 342.7; 342.9

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МЕСТАХ ПРОЖИВАНИЯ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ, СЕМЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ, В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

✉ Кузнецов Сергей Сергеевич.

Главное управление МЧС России по Тульской области, г. Тула, Россия.

Шманцарь Дмитрий Александрович.

Главное управление МЧС России по Брянской области, г. Карачев, Россия

✉ sergkuznetsov71@gmail.com

Аннотация. Рассматривается проблема обеспечения пожарной безопасности многодетных семей, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, проживающих в жилых помещениях (комнатах, квартирах, жилых домах), принадлежащих им на праве собственности или находящихся у них в пользовании. Подвергнуты разбору правовые акты, регулирующие вопросы пожарной безопасности, включая Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479, которые были дополнены новым пунктом 85¹, вступающим в силу с 1 марта 2023 года.

В результате проведенного анализа выявлены проблемы соблюдения новой нормы указанных Правил, а также осуществления государственного пожарного надзора сотрудниками МЧС России: посещение жилых помещений сотрудниками государственного пожарного надзора, отсутствие финансовых средств для приобретения автономных дымовых пожарных извещателей в 2023 году, сложность разграничения ответственности за их отсутствие или ненадлежащую установку в случае возникновения пожара, повлекшего за собой тяжкий вред здоровью или гибель граждан, отсутствие переходного периода, позволяющего в разумные сроки реализовать указанное требование, нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом, отсутствие законодательной основы для контроля за исполнением данного требования.

В целях решения поставленной государством задачи по сокращению числа пожаров, сбережению населения, верного и однозначного понимания физическими лицами и органами публичной власти своих обязанностей, авторами сформулированы предложения по исключению пункта 85¹ из Правил противопожарного режима в Российской Федерации, закреплению в Федеральном законе «О пожарной безопасности» и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязанности органов местного самоуправления по оказанию содействия многодетным семьям, семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, в установке и регулярной проверке исправного состояния автономных дымовых пожарных извещателей в домах, где они проживают.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственный пожарный надзор, пожарная безопасность, Правила противопожарного режима, автономные дымовые пожарные извещатели, многодетные семьи, семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, семьи, находящиеся в социально опасном положении

Для цитирования: Кузнецов С.С., Шманцарь Д.А. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в местах проживания многодетных семей, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении в Российской Федерации // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 31–38.

© Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2023

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

Scientific article

PROBLEMS OF ENSURING FIRE SAFETY IN PLACES OF RESIDENCE OF LARGE FAMILIES, FAMILIES IN A DIFFICULT LIFE SITUATION, IN A SOCIALLY DANGEROUS SITUATION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

✉ **Kuznetsov Sergey S.**

Main directorate of EMERCOM of Russia for the Tula region, Tula, Russia.

Shmantsar Dmitry A.

Main directorate of EMERCOM of Russia in the Bryansk region, Karachev, Russia

✉ *sergkuznetsov71@gmail.com*

Abstract. The problem of ensuring fire safety of large families, families in a difficult life situation, in a socially dangerous situation, living in residential premises (rooms, apartments, residential buildings) belonging to them by right of ownership or being in their use is considered. The legal acts regulating fire safety issues, including the Rules of the Fire regime in the Russian Federation, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation № 1479 of September 16, 2020, which were supplemented by a new paragraph 85¹, effective from March 1, 2023, have been analyzed.

As a result of the analysis, the problems of compliance with the new norm of these Rules, as well as the implementation of state fire supervision by employees of EMERCOM of Russia, were identified: visits to residential premises by employees of the state fire supervision, the lack of financial resources for the purchase of autonomous smoke detectors in 2023, the difficulty of distinguishing responsibility for their absence or improper installation in the event of a fire that caused serious harm to health or death of citizens, the absence of a transition period, allowing the specified requirement to be implemented within a reasonable time, violation of the constitutional principle of equality of all before the law, lack of a legislative basis for monitoring the implementation of this requirement.

In order to solve the task set by the state to reduce the number of fires, save the population, correct and unambiguous understanding by individuals and public authorities of their duties, the authors formulated proposals to exclude paragraph 85¹ from the Rules of the fire regime in the Russian Federation, to be fixed in the Federal law «On Fire Safety» and the Federal law «On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» duties of local self-government bodies to assist large families, families, those who are in a difficult life situation, in a socially dangerous situation in the installation and regular inspection of the serviceable condition of autonomous smoke fire detectors, in the houses where they live.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, state fire supervision, fire safety, Fire safety regulations, autonomous smoke detectors, large families, families in difficult life situations, families in a socially dangerous situation

For citation: Kuznetsov S.S., Shmantsar D.A. Problems of ensuring fire safety in places of residence of large families, families in a difficult life situation, in a socially dangerous situation in the Russian Federation // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 31–38.

Нормативно-правовая часть

Основой правового регулирования обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации является Федеральный закон «О пожарной безопасности»¹. Данный Федеральный закон, определяя обеспечение пожарной безопасности как одну из важнейших функций государства, устанавливает общие основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, а также регулирует в этой области отношения, в том числе между органами публичной власти и физическими лицами (гражданами), которые являются основными элементами обеспечения системы обеспечения пожарной безопасности (преамбула, статья 3).

** Scientific supervisor: **Vinokurov Vladimir A.** – professor of the department of theory and history of state and law of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation.

¹ О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1994. № 35. Ст. 3649.

Основой принятия указанного Федерального закона послужили нормы Конституции Российской Федерации², по которым, во-первых, обязанностью государства является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, поскольку «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2); во-вторых, вопросы организации защиты прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71), а вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, включая защиту семьи, материнства, отцовства и детства – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «б» и «ж¹» статьи 72).

Для надлежащего обеспечения пожарной безопасности Федеральным законом «О пожарной безопасности» предусмотрен ряд мер, в числе которых не только создание пожарной охраны (функции которой в настоящее время выполняют подразделения ФПС ГПС МЧС России), но и нормативное правовое регулирование государственных мер в области пожарной безопасности. Последнее в установленных случаях поручено осуществлять Правительству Российской Федерации.

Согласно данной норме, Правительство Российской Федерации своим постановлением от 16 сентября 2020 года № 1479 утвердило Правила противопожарного режима в Российской Федерации, которые действуют с 1 января 2021 года по 31 декабря 2026 года³.

Принимая во внимание необходимость защиты со стороны государства наиболее уязвимых категорий граждан, а также увеличивающееся число пожаров, в которых гибнут и получают увечья дети, Правительством Российской Федерации были внесены изменения в указанные Правила противопожарного режима в Российской Федерации, вступающие в силу с 1 марта 2023 года⁴. Одно из таких изменений – включение в Правила нового пункта 85¹, который устанавливает, что «в комнатах квартир и жилых домов, не подлежащих защите системой пожарной сигнализации и (или) системой оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, в которых проживают многодетные семьи, семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, должны быть установлены и находиться в исправном состоянии автономные дымовые пожарные извещатели».

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с требованиями к оснащению объектов защиты автоматическими установками пожаротушения, системой пожарной сигнализации, системой оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2021 года № 1464⁵, определены виды зданий и сооружений, которые не оснащаются автоматическими установками пожаротушения и (или) системой пожарной сигнализации, в их числе многоквартирные и одноквартирные жилые здания⁶. Таким образом, требования пункта 85¹ Правил противопожарного режима в Российской Федерации распространяются на все жилые помещения многоквартирных и одноквартирных домов, в которых проживают следующие семьи:

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. 4 июля. № 0001202007040001. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.03.2023).

³ Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 сент. 2020 г. № 1479 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39. Ст. 6056.

⁴ О внесении изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 24 окт. 2022 г. № 1885 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 44. Ст. 7567.

⁵ Об утверждении требований к оснащению объектов защиты автоматическими установками пожаротушения, системой пожарной сигнализации, системой оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 сент. 2021 г. № 1464 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 37. Ст. 6500.

⁶ Пункт 4.4 и пункт 6 таблицы 1 свода правил «Системы противопожарной защиты. Перечень зданий, сооружений, помещений и оборудования, подлежащих защите автоматическими установками пожаротушения и системами пожарной сигнализации. Требования пожарной безопасности», утв. приказом МЧС России от 20 июля 2020 г. № 539. М.: МЧС России, 2020. 32 с.

- 1) многодетные;
- 2) находящиеся в трудной жизненной ситуации;
- 3) находящиеся в социально опасном положении.

На федеральном уровне отсутствует определение многодетной семьи, но поскольку вопрос защиты семьи отнесен к совместному ведению России и ее субъектов, то он решается в каждом субъекте Российской Федерации самостоятельно. Законодательством практически всех субъектов Российской Федерации определено, что многодетной считается семья, в которой имеется трое и более детей в возрасте до 18 лет (по общему правилу)⁷.

Трудная жизненная ситуация определяется Федеральным законом «О государственной социальной помощи» как обстоятельство или обстоятельства, которые ухудшают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно (статья 1)⁸. В соответствии с пояснением Национального стандарта Российской Федерации семья может быть признана находящейся в трудной жизненной ситуации, например, при наличии конфликтов, жестокого обращения в семье, асоциального поведения детей и/или родителей; в случае, если в семье имеется инвалид, в том числе ребенок-инвалид, нуждающийся в постоянном постороннем уходе; в случае отсутствия работы и средств к существованию⁹.

Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» зафиксировано, что семья, находящаяся в социально опасном положении, – «это семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними» (статья 1)¹⁰. Национальным стандартом Российской Федерации разъяснено, что дети, находящиеся в социально опасном положении – это, в том числе, дети, в отношении которых совершаются действия или бездействие родителей, приведшие к возникновению обстановки, представляющей опасность для жизни или здоровья несовершеннолетнего¹¹.

Таким образом, указанный статус семей (многодетные, находящиеся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации) – это не субъективная оценка семьи, а статус, определяемый в установленном порядке. При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации за счет собственных средств решают, в частности, вопросы социальной поддержки граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и малоимущих граждан (пункт 49 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹²), а также в отношении

⁷ Об охране семьи, материнства, отцовства и детства: Закон Республики Ингушетия от 29 нояб. 1999 г. № 27-Р. Ингушетия, 1999. 25 дек.; О статусе многодетной семьи в Калужской области и мерах ее социальной поддержки: Закон Калужской области от 5 мая 2000 г. № 8-ОЗ // Весть. 2000. 11 мая; О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке: Закон Тверской области от 29 дек. 2004 г. № 78-ЗО // Тверские ведомости. 2004. 30 дек.

⁸ О государственной социальной помощи: Федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

⁹ ГОСТ Р 52143–2021. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.03.2023).

¹⁰ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹¹ ГОСТ Р 59324–2021. Реабилитационные социальные услуги детям, содержащимся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.03.2023).

¹² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

лиц, находящихся в социально опасном положении (статьи 11–14, 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Как указано в Правилах противопожарного режима в Российской Федерации, они определяют, в том числе, порядок поведения людей и содержания зданий и помещений (пункт 1). При этом Федеральный закон «О пожарной безопасности», на который ссылаются названные Правила, с одной стороны, обязывает граждан (в числе прочего): соблюдать требования пожарной безопасности; иметь в помещениях и строениях, находящихся в их собственности (пользовании), первичные средства тушения пожаров и противопожарный инвентарь в соответствии с правилами противопожарного режима и перечнями, утвержденными соответствующими органами местного самоуправления; выполнять предписания, постановления и иные законные требования должностных лиц государственного пожарного надзора; а с другой стороны, предусматривает осуществление соответствующими органами федерального государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности (статьи 34 и 3).

Проблемная часть по реализации нормативной базы

Прежде всего следует отметить, что физические лица (граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства), проживающие (имеющие в собственности или в пользовании) в жилых помещениях (квартирах, комнатах, домах), которые не осуществляют какую бы то ни было предпринимательскую деятельность, не являются контролируемыми лицами в смысле, придаваемом этому понятию Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹³.

Это означает, что осуществить государственный пожарный надзор в установленной законодательством процедуре в отношении указанных физических лиц не представляется возможным, тем более, что граждане не обязаны предоставлять возможность должностным лицам государственного пожарного надзора проводить обследования и проверки принадлежащих им жилых помещений, но при этом несут ответственность за нарушение требований пожарной безопасности либо как собственники имущества, либо как ответственные квартиросъемщики или арендаторы квартир (комнат)¹⁴.

Понимая важность предупреждения пожаров, минимизации их последствий, защиты жизни и здоровья граждан от пожаров, включая лиц, составляющих многодетные семьи, семьи, находящиеся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации, Министерском Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий были разработаны и направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации методические рекомендации по организации установки автономных пожарных извещателей в местах проживания малоимущих многодетных семей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации¹⁵. Но указанный документ – это лишь рекомендация, предлагающая органам исполнительной власти субъектов России алгоритм действий для того, чтобы в жилых помещениях, где проживают упомянутые категории семей, появились автономные пожарные извещатели. При этом вопросы доступа сотрудников государственного пожарного надзора в названные помещения и контроля ими работоспособности указанных извещателей оставлены без внимания.

С учетом вышеизложенного авторами выявлено несколько проблем, касающихся исполнения сотрудниками государственного пожарного надзора требования, по которому

¹³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹⁴ О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (абз. 8 ч. 2 ст. 34, ч.ч. 2, 3 ст. 38) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649; 2017. № 22. Ст. 3069.

¹⁵ О направлении методических рекомендаций: письмо МЧС России от 28 окт. 2019 г. № 43-5692-19. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в комнатах квартир и жилых домов (далее – жилые помещения), в которых проживают указанные категории семей, «должны быть установлены и находиться в исправном состоянии автономные дымовые пожарные извещатели». Принимая во внимание проанализированные выше правовые нормы, сформулируем эти проблемы:

1) посещение сотрудниками государственного пожарного надзора жилого помещения возможно только с согласия собственника и/или проживающих в этом помещении лиц, то есть при отказе в допуске в жилое помещение осуществить проверку наличия и/или работоспособности автономных дымовых пожарных извещателей (далее – пожарные извещатели) не представляется возможным;

2) велика вероятность отсутствия в 2023 году необходимых финансовых средств для приобретения и установки пожарных извещателей, так как не определен источник финансирования, что ставит под сомнение право привлекать к ответственности собственника и/или проживающих в жилом помещении лиц, если обязанность установки пожарных извещателей не будет возложена на этих лиц, равно как право привлекать к ответственности указанных лиц в случае, если выделенные им на установку пожарных извещателей средства будут использованы на другие цели;

3) при возникновении пожара в помещениях, где должны были быть установлены пожарные извещатели, нести уголовную ответственность в случае, если был причинен тяжкий вред здоровью или деяние повлекло смерть людей в результате нарушения требований пожарной безопасности¹⁶, выразившихся в отсутствии пожарных извещателей в жилых помещениях или их неисправности, должен ответственный за соблюдение этих требований, то есть в данном случае либо лицо, которое либо является собственником или пользователем жилого помещения (не поставившим пожарные извещатели за выделенные ему средства или не допустившим установщиков извещателей), либо лицо, по вине которого не были своевременно установлены пожарные извещатели (при наличии средств, закупленных извещателей, плана установки и т.п.), а не сотрудники государственного пожарного надзора, которые не наделены правами контроля за соблюдением физическими лицами правил пожарной безопасности в помещениях, где они проживают;

4) аналогично изложенному в предшествующем пункте должен решаться вопрос с привлечением упомянутых лиц к административной ответственности за административные правонарушения¹⁷, если в их деяниях не содержатся признаки уголовного преступления;

5) вводя новые дополнительные требования пожарной безопасности, необходимость которых не вызывает сомнений, следует учитывать время их появления (сроки введения в действие), поскольку в рассматриваемом случае эти новые требования либо будут распространяться на новое жилищное строительство¹⁸, либо для их реализации необходимы средства и время, для чего следует устанавливать переходный период, который в зависимости от объема может составлять несколько лет;

6) вводя обязательное требование (с многочисленными неурегулированными вопросами по реализации данного требования) иметь пожарные извещатели в жилых помещениях, в которых проживают многодетные семьи, семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, был нарушен конституционный принцип равенства всех перед законом, причем независимо от места жительства, а также

¹⁶ Нарушение требований пожарной безопасности: ст. 219 Уголовного кодекса Российской Федерации (принят Гос. Думой 24 мая 1996 г., одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г., подписан Президентом Рос. Федерации 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; 2009. № 45. Ст. 5265.

¹⁷ Статья 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г., подписан Президентом Рос. Федерации 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2022. № 22. Ст. 3534.

¹⁸ Пункт 6.2.16, подпункт «а» пункта 6.3.3 С «Системы противопожарной защиты. Системы пожарной сигнализации и автоматизация систем противопожарной защиты. Нормы и правила проектирования», утв. приказом МЧС России от 31 июля 2020 г. № 582. М.: МЧС России, 2020. 29 с.

конституционная обязанность государства защищать семью без каких-либо преимуществ и условий (статьи 19 и 38 Конституции Российской Федерации), поэтому попытка Правительства Российской Федерации защитить от пожара именно данные семьи создает очевидное преимущество указанных семей перед другими семьями;

7) если сотрудники государственного пожарного надзора не могут в административном порядке влиять на собственников и/или пользователей жилых помещений, в которых должны быть установлены пожарные извещатели, то тогда не могут и устанавливаться какие-либо отчеты о проведенных мероприятиях по данному вопросу, за исключением количества проведенных бесед о необходимости исполнения данного требования.

Вывод

Принимая во внимание, что указанные в пункте 85¹ Правил противопожарного режима в Российской Федерации многодетные семьи, семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, в большинстве своем находятся в затруднительном материальном положении, то есть не имеют средств на установку автономных дымовых пожарных извещателей в помещениях, где они проживают, а также необходимость дополнительной защиты всех семей, проживающих в многоквартирных и индивидуальных жилых домах, разумно установить новые требования для всех проживающих, указав, что установка автономных дымовых пожарных извещателей в помещениях, где проживают перечисленные категориях семей, осуществляется за счет средств местных бюджетов, определив при этом срок реализации данного требования не менее двух лет.

На основании изложенного, для решения перечисленных выше проблем предлагается:

а) исключить из Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479, пункт 85¹;

б) дополнить часть 1 статьи 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» абзацем 10 следующего содержания:

«оказание содействия многодетным семьям, семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении, в установке и регулярной проверке исправного состояния автономных дымовых пожарных извещателей в жилых помещениях, где они проживают»;

в) в статье 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

часть 1 дополнить пунктом 9¹ следующего содержания:

«9¹) оказание содействия в соблюдении мер пожарной безопасности многодетным семьям, семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении»;

в части 3 слова «пунктами 1–3, 9» заменить словами «пунктами 1–3, 9, 9¹».

Сформулированные предложения позволят грамотно, с пониманием всеми участниками процесса решить поставленную Президентом Российской Федерации задачу по сбережению народа России, развитию человеческого потенциала, повышению качества жизни и благосостояния граждан, определенную Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹⁹.

¹⁹ Пункт 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 18.04.2023

Принята к публикации: 15.08.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 18.04.2023

Accepted for publication: 15.08.2023

Информация об авторах:

Кузнецов Сергей Сергеевич, инженер отдела организации надзорных и профилактических мероприятий управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Тульской области (300034, Тульская обл., г. Тула, ул. Демонстрации, д. 21); адъюнкт факультета подготовки кадров высшей квалификации Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (19610, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: sergkuznetsov71@gmail.com

Шманцарь Дмитрий Александрович, доцент отделения надзорной деятельности и профилактической работы по Карачевскому району управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Брянской области (242500, Брянская обл., г. Карачев, ул. Ленина, д. 51), e-mail: ond.karachev@mail.32.mchs.gov.ru

Information about the authors:

Kuznetsov Sergey S., engineer of the department of organization of supervisory and preventive measures of the department of supervision and preventive work of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Tula region (300034, Tula region, Tula, Demonstration str., 21); adjunct of the faculty of training of highly qualified personnel of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (19610, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), e-mail: sergkuznetsov71@gmail.com

Shmantsar Dmitry A., investigator of the department of supervision and preventive work in the Karachevsky district of the department of supervision and preventive work of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Bryansk region (242500, Bryansk region, Karachev, Lenin str., 51)

Научная статья

УДК 349.6

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ: НАДЛЕЖАЩИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

✉ **Никишин Владислав Васильевич.**

**Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия**

✉ v.v.nikishin@mail.ru

Аннотация. Раскрывается терминологическое содержание понятия «экологическая безопасность». Утверждается, что экологическая безопасность в Арктике может и должна обеспечиваться системой, включающей правовые, экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени. С учетом заявленных особенностей Арктической зоны Российской Федерации определяются специальные подходы к правовому обеспечению экологической безопасности. Анализируется использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования в Арктике. Предлагается принятие специального закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации», учитывающего особенности уязвимых арктических экосистем.

Ключевые слова: Арктика, экологическая безопасность, правовое регулирование, правовая охрана окружающей среды

Для цитирования: Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: надлежащие инструменты правового регулирования // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 39–45.

Scientific article

ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE RUSSIAN ARCTIC: PROPER LEGAL INSTRUMENTS

✉ **Nikishin Vladislav V.**

**Saint-Petersburg academy of the investigative committee of the Russian Federation,
Saint-Petersburg, Russia**

✉ v.v.nikishin@mail.ru

Abstract. The article reveals the terminological content of the concept of «environmental safety». It is argued that environmental safety in the Arctic can and should be ensured by a system that includes legal, economic, technological and other measures applied in the present and future times. Taking into account the declared features of the Arctic zone of the Russian Federation, special approaches to legal assurance of environmental safety are determined. The use of a software approach in the field of environmental protection and environmental management in the Arctic is being analyzed. It is proposed to adopt a special law «On environmental protection of the Arctic zone of the Russian Federation», taking into account the features of vulnerable arctic ecosystems.

Keywords: Arctic, environmental safety, legal regulation, legal environmental protection

For citation: Nikishin V.V. Environmental safety in the russian Arctic: proper legal instruments // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 39–45.

Для выявления надлежащих инструментов правового обеспечения экологической безопасности в российской Арктике следует выяснить цели, задачи, объекты, уровни и возможности правового регулирования, исходя из содержания имеющихся в законе формальных определений.

Терминологическое содержание понятия «экологическая безопасность», представленное в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ФЗ № 7-ФЗ), позволяет определить как объекты защиты (природная среда и жизненно важные интересы человека), так и источники угроз (возможное негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера) [1]. Следует согласиться с тем, что как минимум несколько понятий из этого формального определения требуют пояснений и «легитимации», а четкие нормативно закрепленные критерии экологической безопасности отсутствуют, есть лишь относительные условия и категории, которые могут меняться во времени [2].

Тем не менее содержательное значение некоторых используемых законодателем терминов позволяет установить ФЗ № 7-ФЗ, который зачастую раскрывает одно понятие через другое, реализуя далеко не удобный для адресата таких норм «матрешечный подход». Так, негативным воздействием на природную среду (как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов) является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям ее качества (характеризуемое физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью); объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду признаются «объекты капитального строительства и (или) другие объекты, а также их совокупности», объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

Подобный подход используется и в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Под угрозами же безопасности понимаются совокупности «условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства» [3]. Не случайно важным аспектом обеспечения экологической безопасности в Арктике специалистам видится неопределенность результатов развития биотехнологий, генетических изменений, «непрогнозируемость» ближайших и отдаленных последствий для окружающей среды Арктической зоны [4].

Выявить не только «основные вызовы и угрозы экологической безопасности», но и цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в этой сфере можно, обратившись к Указу Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, которым утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. (Стратегия), являющаяся результатом стратегического планирования [5].

Показательно, что достижение целей экологической безопасности планируется путем «проведения единой государственной политики, направленной на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз». Констатируется и ряд угроз, представляющих существенную экологическую опасность для Арктической зоны Российской Федерации, в том числе:

- сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод;
- изменение среды обитания растений, животных и других организмов;
- наличие накопленных отходов производства и потребления;
- повышенное радиоактивное загрязнение территорий вследствие деятельности организаций ядерно-топливного цикла и организаций ядерного оружейного комплекса;
- разливы нефти и нефтепродуктов;
- опасные геоэкологические процессы (в том числе разрушение вечной мерзлоты).

В Стратегии определены основные задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности, но особый интерес представляют положения Стратегии, посвященные совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также формированию институциональной системы обеспечения экологической безопасности, которые выделяются как отдельные приоритетные направления, а в качестве механизмов реализации государственной политики называются

«проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития... макрорегионов»; «использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования».

При этом государственные программы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные программы и непрограммные направления деятельности определены как основные инструменты реализации Стратегии. Тем не менее, в документах стратегического планирования в области экологической безопасности предлагается закрепить принцип верховенства права – «в случае наступления опасности (чрезвычайной ситуации) именно закон (а не подзаконные акты) должен быть главным регулятором действий и мер, направленных на нейтрализацию угрозы» [6].

Заметим, что экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности может и должна обеспечиваться системой, включающей не только правовые, но и экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени [7]. В связи с этим следует обратить внимание на утвержденный Президентом Российской Федерации 26 октября 2020 г. стратегический документ с весьма показательным наименованием – «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», где определены меры, направленные на выполнение основных задач развития Арктической зоны как результат стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [8].

В контексте обеспечения экологической безопасности в российской Арктике в настоящем и будущем времени следует оценивать меры выполнения основных задач в сфере социального развития Арктической зоны, в числе которых «устранение негативных последствий для окружающей среды хозяйственной и иной деятельности человека; рисков причинения вреда здоровью населения, обусловленных изменениями климата». Важно, что такие меры предусматриваются с учетом заявленных особенностей Арктической зоны, определяющих «специальные подходы к ее социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности».

Поскольку экологическая безопасность должна обеспечиваться системой правовых, экономических и иных мер, обращает на себя внимание комплекс таких мер не только в сфере экономического развития Арктической зоны, но и в сфере охраны окружающей среды. Характерно, что применение такого комплекса мер предлагается рассматривать «в ряду общих механизмов, которые призваны обеспечить защиту окружающей среды, в том числе арктической» [9]. Кроме того, комплексность заявленных мер предопределяет их взаимосвязанное применение. Не случайно в оценке необходимости и достаточности эколого-правовых инструментов природопользования в Арктической зоне Российской Федерации предлагается исходить из комплексного анализа не только имеющихся подтвержденных данных о состоянии окружающей природной среды и наличествующих источниках негативного воздействия на нее, но и будущих экологических рисков [10].

Использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования такого макрорегиона как Арктическая зона Российской Федерации предполагает поиск соответствующих подходов в правовом регулировании. Одни исследователи утверждают, что необходимо принять «дорожную карту» экологической безопасности, «встроенную во все документы и планы по освоению Арктической зоны» [11]. Другие поддерживают идеи «эколого-правового районирования и экосистемного управления в Арктике», подвергая обоснованной критике призывы к максимальной централизации полномочий за министерством, ответственным за освоение арктических территорий, и последующее их делегирование на подзаконный уровень [12].

Возникают сомнения и в необходимости принятия специального законодательного акта. Так, И.А. Игнатьева полагает, что особенности защиты арктической природы «не только возможно, но и целесообразно» закрепить в законодательстве субъектов

Российской Федерации, признавая при этом, что региональные законодательные акты чаще всего не основаны на учете специфики состояния и природных особенностей Арктики [9].

Однако, по признанию исследователей, в правовой системе России отношения в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации регулируются преимущественно институтами отраслевого экологического законодательства (природоохранное нормирование, экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, государственный экологический мониторинг, государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды и др.), которое «не в полной мере учитывает национальные стратегические приоритеты развития Арктики». Более того, констатируется, что многие из общих природоохранных способов и средств «играют лишь второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации» [13]. Кроме того, определённые сложности создают имеющиеся пробелы в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей природной среды на федеральном уровне [14].

Предлагаются пути совершенствования правового регулирования с учетом особенностей арктической окружающей среды. Например, по мнению М.В. Пономарева, особенности чрезвычайно уязвимых арктических экосистем в ходе деятельности по размещению объектов недропользования могут быть учтены в механизме возмещения вреда, причиненного окружающей среде и, прежде всего, путем внесения изменений в существующие таксы и методики возмещения вреда в форме применения соответствующих повышающих коэффициентов [15].

Другие авторы полагают, что надлежащее правовое регулирование охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации носит фрагментарный характер, необходимые правовые механизмы находятся на разных уровнях совершенства (некоторые вообще выпали из системы правового регулирования), но выражают сомнения относительно возможности учета всех вопросов охраны природной среды в комплексном законе о правовом режиме Арктической зоны и предлагают нацелиться на разработку закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны» [16], аналогичного Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (предусматривающему экологическое зонирование территории, запрещение или ограничение отдельных видов деятельности, особенности пользования природными ресурсами, специфические правила установления допустимых вредных воздействий).

Заметим, что первая редакция проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» была направлена в том числе на государственное регулирование вопросов природопользования, природоохранной и экологической деятельности, а в качестве экономических механизмов предусматривалось формирование опорных зон развития. На согласительном же совещании в Аппарате Правительства Российской Федерации, состоявшемся 22 декабря 2016 г., рассматривалась возможность «погружать в законопроект комплекс вопросов отраслевого законодательства» [17]. Проект так и не был принят, но подвергся активной критике с позиций отсутствия действенного правового механизма реализации природоохранных задач в Арктической зоне.

Показательно, что законодательные акты, принятые как результат реализации программного подхода в развитии Арктической зоны Российской Федерации, не обеспечивают достижение целей экологической безопасности. Так, считается, что охрана окружающей среды «элементарно не вписывается в содержание» Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», цели которого определены исключительно в области экономического и с некоторой перспективой социального развития [18].

Таким образом, содержательный анализ инструментов правового обеспечения экологической безопасности в российской Арктике позволяет предложить ряд обобщенных выводов:

1. Четкие нормативно-закрепленные критерии экологической безопасности отсутствуют. Тем не менее, законодательно определены: объекты защиты – природная среда и жизненно важные интересы человека; источники угроз – возможное негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

2. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности может и должна обеспечиваться системой, включающей правовые, экономические, технологические и иные меры, применяемые в настоящем и будущем времени. В основу такой системы мер должен быть заложен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

3. В оценке надлежащих инструментов правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности следует исходить из комплексного анализа не только имеющихся подтвержденных данных о состоянии окружающей природной среды Арктики (в том числе – накопленного вреда) и наличествующих источниках негативного воздействия на нее, но и будущих экологических рисков с учетом презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

4. Использование программного подхода в области охраны окружающей среды и природопользования такого макрорегиона, как Арктическая зона Российской Федерации предполагает поиск соответствующих средств правового регулирования, однако законодательные акты, принятые как результат реализации такого подхода, не обеспечивают достижение целей экологической безопасности.

5. Особенности уязвимых арктических экосистем следует учесть при принятии Федерального закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации», предусматривающего экологическое зонирование территории, запрещение или ограничение отдельных видов деятельности, особенности пользования природными ресурсами, специфические правила установления допустимых вредных воздействий.

Список источников

1. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

2. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Стратегические направления правового обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 7. С. 161–171.

3. ГОСТ Р 52551–2016. Системы охраны и безопасности. Термины и определения (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 дек. 2016 г. № 1891) // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.04.2023).

4. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовое обеспечение экологической безопасности арктической зоны Российской Федерации при реализации геномных технологий // Lex Russica. 2019. № 6. С. 61–70.

5. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Рос. Федерации от 19 апр. 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Роль и место правовых инструментов в минимизации рисков экологического и биологического характера в Арктической зоне Российской Федерации // Законодательство. 2022. № 1. С. 35–42.

7. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям ИТС 22.1–2016 «Общие принципы производственного экологического контроля и его

метрологического обеспечения» (утв. приказом Федер. агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 дек. 2016 г. № 1891) // ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 21.04.2023).

8. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Указ Президента Рос. Федерации от 26 окт. 2020 г. № 645 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 44. Ст. 6970.

9. Игнатъева И.А. Особенности правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления в арктической зоне Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 159–172.

10. Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: системный подход в правовом регулировании // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 184–190.

11. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы пространственного развития Арктической экологической зоны Российской Федерации // Lex Russica. 2020. № 3. С. 105–113.

12. Емельянцева В.П., Валентей С.Д. Арктика в ракурсе новейших законодательных инициатив // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 136–153.

13. Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 114–122.

14. Паламарчук А. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 8 (982). С. 3–9.

15. Пономарев М.В. Эколого-правовые проблемы обращения с отходами недропользования в Арктической зоне Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 143–156.

16. Боголюбов С.А., Краснова И.О. Право и спасение природы российской Арктики // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 178–190.

17. О развитии Арктической зоны Российской Федерации: пояснительная записка к Федеральному закону (подготовлен Минэкономразвития России 8 нояб. 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Игнатъева И.А. Специальное земельно-правовое регулирование как основа развития бизнеса в арктической зоне Российской Федерации и вопросы защиты арктической природы // Законодательство. 2022. № 2. С. 37–48.

References

1. Ob ohrane okruzhayushchej sredy: Feder. zakon ot 10 yanv. 2002 g. № 7-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2002. № 2. St. 133.

2. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Strategicheskie napravleniya pravovogo obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2019. № 7. S. 161–171.

3. GOST R 52551–2016. Sistemy ohrany i bezopasnosti. Terminy i opredeleniya (utv. prikazom Federal'nogo agentstva po tekhnicheskemu regulirovaniyu i metrologii ot 15 dek. 2016 g. № 1891) // ELEKTRONNYJ FOND pravovoj i normativno-tekhnicheskoy dokumentacii. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (data obrashcheniya: 21.04.2023).

4. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii pri realizacii genomnyh tekhnologij // Lex Russica. 2019. № 6. S. 61–70.

5. O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 19 apr. 2017 g. № 176 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2017. № 17. St. 2546.

6. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Rol' i mesto pravovyh instrumentov v minimizacii riskov ekologicheskogo i biologicheskogo haraktera v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Zakonodatel'stvo. 2022. № 1. S. 35–42.

7. Informacionno-tehnicheskij spravochnik po nailuchshim dostupnym tekhnologiyam ITS 22.1–2016 «Obshchie principy proizvodstvennogo ekologicheskogo kontrolya i ego metrologicheskogo obespecheniya» (utv. prikazom Feder. agentstva po tekhnicheskomu regulirovaniyu i metrologii ot 15 dek. 2016 g. № 1891) // ELEKTRONNYJ FOND pravovoj i normativno-tehnicheskoy dokumentacii. URL: <http://www.docs.cntd.ru> (data obrashcheniya: 21.04.2023).

8. O Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespecheniya nacional'noj bezopasnosti na period do 2035 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 26 okt. 2020 g. № 645 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2020. № 44. St. 6970.

9. Ignat'eva I.A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya v oblasti obrashcheniya s othodami proizvodstva i potrebleniya v arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2018. № 2. S. 159–172.

10. Nikishin V.V. Ekologicheskaya bezopasnost' v rossijskoj Arktike: sistemnyj podhod v pravovom regulirovanii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2017. № 4. S. 184–190.

11. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiya Arkticheskoy ekologicheskoy zony Rossijskoj Federacii // Lex Russica. 2020. № 3. S. 105–113.

12. Emel'yancev V.P., Valentej S.D. Arktika v rakurse novejshih zakonodatel'nyh iniciativ // Zhurnal rossijskogo prava. 2020. № 2. S. 136–153.

13. Hludeneva N.I. Perspektivy razvitiya pravovoj ohrany arkticheskikh ekosistem // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 11. S. 114–122.

14. Palamarchuk A. Prokurorskij nadzor za ispolneniem prirodoohrannogo zakonodatel'stva v Arkticheskoy zony // Zakonnost'. 2016. № 8 (982). S. 3–9.

15. Ponomarev M.V. Ekologo-pravovye problemy obrashcheniya s othodami nedropol'zovaniya v Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2021. № 10. S. 143–156.

16. Bogolyubov S.A., Krasnova I.O. Pravo i spasenie prirody rossijskoj Arktiki // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2018. № 6. S. 178–190.

17. O razvitii Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii: poyasnitel'naya zapiska k Federal'nomu zakonu (podgotovlen Minekonomrazvitiya Rossii 8 noyab. 2017 g.). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

18. Ignat'eva I.A. Special'noe zemel'no-pravovoe regulirovanie kak osnova razvitiya biznesa v arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i voprosy zashchity arkticheskoy prirody // Zakonodatel'stvo. 2022. № 2. S. 37–48.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 30.04.2023

Принята к публикации: 11.08.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 30.04.2023

Accepted for publication: 11.08.2023

Информация об авторах:

Никишин Владислав Васильевич, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации (190000, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 96), доктор юридических наук, доцент, e-mail: v.v.nikishin@mail.ru, SPIN-код: 8736-8144

Information about the authors:

Nikishin Vladislav V., professor of the department of civil law disciplines of the Saint-Petersburg academy of the Investigative committee of the Russian Federation (190000, Saint-Petersburg, Moika nab., 96), doctor of law, associate professor, e-mail: v.v.nikishin@mail.ru, SPIN-код: 8736-8144

Научная статья

УДК 626.02

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДОЛАЗНЫХ РАБОТ В МЧС РОССИИ

✉ Шеншин Виктор Михайлович.

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

✉ vitya-shen@mail.ru

Аннотация. В представленном исследовании проводится анализ проблем правового регулирования водолазных работ, проводимых в МЧС России. Делается вывод о недостаточности правового регулирования указанных работ. Акцентируется внимание на необходимости разработки Федерального закона «О правовом регулировании водолазных работ в Российской Федерации». На сегодняшний день имеется необходимость в создании новой системы подготовки и обучения водолазных кадров в Российской Федерации, в разработке базовой программы подготовки и повышения квалификации водолазов-профессионалов по единым стандартам для каждой категории. Указываются причины недостаточно высокого результата нормотворческой деятельности по водолазному делу в России.

Ключевые слова: водолазные работы, водолазные спуски, водолазное дело, водолазная деятельность, водолаз, водолазная медицина, профессиональный стандарт «Водолаз»

Для цитирования: Шеншин В.М. К вопросу о проблемах правового регулирования водолазных работ в МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 46–54.

Scientific article

ON THE ISSUE OF THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF DIVING OPERATIONS IN EMERCOM OF RUSSIA

✉ Shenshin Viktor M.

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

Saint-Petersburg, Russia

✉ vitya-shen@mail.ru

Abstract. The issues of rulemaking in the Russian diving industry in recent years have the greatest relevance, however, as in many other industries, they lag behind the existing reality. The presented study analyzes the problems of legal regulation of diving operations carried out in EMERCOM of Russia. The conclusion is made about the insufficiency of legal regulation of these works. Attention is focused on the need to develop a Federal law «On the legal regulation of diving operations in the Russian Federation». To date, there is a need to create a new system of training and training of diving personnel in the Russian Federation, to develop a basic program for training and advanced training of professional divers according to uniform standards for each category. The reasons for the insufficiently high result of standard-setting activities in diving in Russia are indicated.

Keywords: diving works, diving descents, diving, diving activities, diver, diving medicine, professional standard «Diver»

For citation: Shenshin V.M. On the issue of the problems of legal regulation of diving operations in EMERCOM of Russia // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 46–54.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих водолазные работы, показывает, что правовое регулирование таких работ в системе МЧС России осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2022 г. № 798, которым детализирован порядок организации и выполнения водолазных работ и спусков в МЧС России, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073.

Что касается ведомственного регулирования, то в приложении № 6 к Правилам по охране труда при проведении водолазных работ, утвержденным приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17 декабря 2020 г. № 922н, отдельной строкой предусматривается «Характер водолазных работ в зависимости от вида профессиональной деятельности», где к спасательным водолажным работам отнесены работы по ликвидации последствий в чрезвычайных ситуациях в системе МЧС России и в интересах служб спасания.

Хотелось бы отметить, что на этом какое-либо правовое регулирование вне сферы МЧС России заканчивается.

Приказами МЧС России, Минтранса России, Минобороны России, МВД России, Минсельхоза России, Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Минэкономразвития России и ФСБ России от 11 апреля 2006 г. №№ 223/42/152/252/113/72/270/92/143 создана Межведомственная комиссия по водолазному делу, которая обеспечивает проведение согласованной научно-технической политики в водолазном деле, создании водолазных снаряжений, средств обеспечения водолазных спусков и работах методами кратковременных и насыщенных погружений, в том числе международном сотрудничестве в этих направлениях.

Здесь представляется необходимым остановиться на том факте, что в соответствии с п/п «б» п. 14 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157, п/п 3 п. 20 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, абз. 3 п. 7 и абз. 3 п. 7(1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в целях приведения нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации издан приказ МВД России от 10 января 2023 г. № 2, в соответствии с которым приказы МВД России от 15 февраля 2011 г. № 73 и от 20 февраля 2014 г. № 108 признаны утратившими силу.

Таким образом, вместо водолазной службы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации стала функционировать водолазная служба Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации с ее нормативным регулированием.

Анализ нормативных правовых актов показывает, что на сегодняшний день имеется необходимость в создании новой системы подготовки и обучения водолазных кадров в Российской Федерации, в разработке базовой программы подготовки и повышения квалификации водолазов-профессионалов по единым стандартам для каждой категории – от первичной квалификации до высшей, а также с учетом международного опыта. Разработка таких программ должна основываться на действующих нормативных документах, однако сегодня они далеки от совершенства, имеют противоречия, мешающие качественной подготовке профессиональных водолазов. Безусловно, все проблемы нормативного регулирования негативным образом сказываются на качестве профессиональной подготовки и переподготовки водолазов.

Сегодня в действующих документах нет единства требований к организации водолазных спусков и работ, к водолажным квалификациям, квалификационным требованиям к водолазам, к квалификационным и контролирующим органам, к организации водолажных служб, обязательным ежегодным нормам спусковых часов, рабочим режимам декомпрессии, режимам лечебной рекомпрессии и т.д. Остались без внимания вопросы страхования водолазного труда, социальной защищенности и медицинской реабилитации водолазов.

В стране фактически отсутствует документ, регламентирующий оказание медицинской помощи по профилю «водолазная медицина» и при заболеваниях, связанных с воздействием повышенного давления окружающей газовой и водной среды [1].

Вступивший в силу профессиональный стандарт «Водолаз», утвержденный и введенный в действие приказом Минтруда России от 31 октября 2017 г. № 765н «Об утверждении профессионального стандарта «Водолаз», утратил силу с 1 марта 2023 г.

в связи с изданием Приказа Минтруда России от 8 августа 2022 г. № 471н, утвердившего новый профессиональный стандарт Минтруда от 31 октября 2017 г. № 765н, вызывает множество проблем и противоречий в правовом регулировании водолазных работ и спусков.

Причин много как объективных, так и субъективных, следствие одно – почти все законодательные документы мало соответствуют реалиям и требуют если не полной замены, то как минимум кардинального пересмотра либо значительных изменений.

Вступивший в силу профессиональный стандарт «Водолаз» разрабатывался, казалось бы, для совершенствования водолазного дела в стране и поддержки профессии водолаза.

«Достандартная» нормативная база разграничивала конкретные виды водолазных работ и полномочия по руководству водолажными спусками в соответствии с установленными разрядами, которые характеризовали сложность выполняемых работ. Например, первый квалификационный уровень, начиная с которого водолаз получал право руководить водолажными спусками, – шестой разряд. В новом стандарте это четвертый квалификационный уровень – начальный для водолаза.

Профессиональная водолазная деятельность в стране находится в состоянии вялотекущего процесса. Нерешенными являются такие вопросы, как:

- отсутствие комплексного подхода к развитию водолазного дела в Российской Федерации;
- недостаточность необходимой нормативной правовой базы;
- низкое финансирование работ по созданию, проведению испытаний и техническому обслуживанию водолазной техники;
- отсутствие единой системы подготовки водолазов, согласованной базовой программы подготовки;
- отсутствие единой системы медицинского обеспечения водолазов, сети барокомплексов и системы медицинской реабилитации;
- отсутствие программ и финансирования фундаментальных научных исследований в направлениях развития водолазного дела в Российской Федерации;
- отсутствие органа, осуществляющего руководство и координацию деятельностью водолажными службами министерств, ведомств и коммерческих организаций.

Приказом Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 856 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по профессии 180403.03 Водолаз» в соответствии с п. 5.2.41 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466, утвержден федеральный государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования по профессии 180403.03 Водолаз.

Признан утратившим силу приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 ноября 2010 г. № 1259 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального профессионального образования по профессии 180403.03 Водолаз».

Далее, обратимся к ведомственному правовому регулированию. Так, приказом МЧС России от 14 января 2013 г. № 10 утверждены нормы часов работы под водой (спусков) военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, замещающих воинские должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает выполнение водолазных работ под водой (нахождение в водолазных барокамерах под повышенным давлением), при выполнении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия военной службы.

Приказом МЧС России от 25 ноября 2016 г. № 624 в п. 3.15. предусмотрены нормы наработки (сроки службы) до капитального ремонта и списания водолазной техники, экипировки и оборудования для обеспечения водолазных работ.

Приказом МЧС России от 14 декабря 2019 г. № 747 в п. 21 установлено, что факт проведения работ по спасанию тонущих, поиску и подъему погибших фиксируется в журнале водолазных работ либо в ином документе и подписывается руководителем спуска,

представителем правоохранительных органов, а в его отсутствие – спасенным, родственниками или свидетелями.

Приказом МЧС России от 23 января 2013 г. № 37 утвержден Перечень воинских должностей в спасательных воинских формированиях МЧС России, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает выполнение водолазных работ под водой (нахождение в водолазных барокамерах под повышенным давлением).

Приказом МЧС России от 10 февраля 2021 г. № 70 регламентируется порядок ведения журналов учета водолазных работ с указанием сроков их хранения.

Приказом МЧС России от 8 декабря 2020 г. № 919 предусмотрено, что замещающим воинские должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает выполнение водолазных работ под водой (нахождение в водолазных барокамерах под повышенным давлением), при условии выполнения норм часов работы под водой (спусков), установленных приказом МЧС России от 14 января 2013 г. № 10, для исчисления выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях, выплачивается 50 % оклада по воинской должности.

В п. 19 приказа МЧС России от 4 сентября 2013 г. № 585 указывается, что при проведении работниками оперативного состава военизированных горноспасательных частей отдельных видов работ (водолазных, верхолозных или при работе в зоне высоких температур) учет их рабочего времени производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В приказе МЧС России от 12 марта 2018 г. № 99 нашло отражение водолазное оборудование, применяемое аварийно-спасательными службами, аварийно-спасательными формированиями.

В распоряжении МЧС России от 31 августа 2020 г. № 633 раскрываются особенности подготовки спасателей-водолазов мобильных водолазных групп к выполнению глубоководных водолазных спусков на договорной основе.

В 2015 г. инициативная группа (под руководством «Ассоциации водолазов», базирующейся в Санкт-Петербурге) взялась разрабатывать документ «Положение об организации водолазного дела в Российской Федерации», который, по обещаниям инициаторов-разработчиков, должен был заменить все предыдущие законодательные водолазные документы. Однако в результате проект не удался.

Исчерпывающий ответ в своем письме в феврале 2016 г. дал заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации, куда был направлен подготовленный проект документа. Оказалось, что, во-первых, никто не просил разрабатывать данный документ (то есть установленный регламент был нарушен), во-вторых, его содержание не соответствует названию, в-третьих, Минтруд готов сам вести разработку профессионального стандарта «Водолаз», который должен был быть разработан во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации № 487 от 31 марта 2014 г.

Здесь обнаруживается, что стандарт разделяет водолазное дело не по видам работ, как было ранее, – аварийно-спасательные, аварийные, подводно-технические, судовые, судоремонтные и судоподъемные, а по сложности этих работ. При этом если внимательно рассмотреть уровни сложности водолазных работ, положенные разработчиками в основу разделения стандарта на квалификационные уровни, то, с одной стороны, это ничем на практике не подтвержденные характеристики различных работ – «низкой», «средней» и «высокой» сложности, с другой стороны, перечень полномочий, возлагаемых на водолаза, например, с пятым и шестым квалификационными уровнями, «уводит» его в другие профессии. Так, водолаз пятого квалификационного уровня по своим полномочиям, требованиям к знаниям и навыкам – это уже руководитель структурного подразделения, минимум старшина водолазной станции, а с шестым квалификационным уровнем – водолазный специалист со всем набором инженерных знаний и навыков [2].

Введением квалификационных уровней вновь взвинчивается несколько утихшее в последнее время противостояние между квалификациями «класс-специализация» и «разряд». Добавляемые стандартом уровни (подуровни) квалификации, в соответствии с п. 1.3 приказа Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 148н, содержат описание

показателей «Полномочия и ответственность», «Характер умений», «Характер знаний», «Основные пути достижения уровня квалификации». Оценить соответствие профессиональной функции «руководство водолазными спусками» уровню квалификации несложно. Необходимо сопоставить «Полномочия и ответственность» с перечнем обязанностей руководителя водолазного спуска, зафиксированным в п. 2.2.4 «Межотраслевых правил по охране труда при проведении водолазных работ». Эти обязанности в полной мере соответствуют описанию «Планирование собственной деятельности и/или деятельности группы работников, исходя из поставленных задач». Однако для реализации этих положений в стране необходимо полностью перестроить систему профессиональной подготовки водолазов.

Организации, осуществляющие профессиональную подготовку водолазов, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23, должны использовать вступивший в силу профессиональный стандарт при разработке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования, а затем реализовать через систему профессионального обучения по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих).

Основная причина недостаточно высокого результата нормотворческой деятельности по водолазному делу в России – непрофессиональное управление процессом законотворчества. Решить эту проблему, по мнению автора, можно, создав профессиональный, реально работающий экспертный орган с обязательным вовлечением в него активной части профессиональных водолазов, особенно из коммерческих структур, которые сегодня составляют абсолютное большинство высокопрофессионального водолазного сообщества. Именно такой независимый совет способен привести нормативную базу водолазного дела в актуальное современное состояние. Качественные нормативные документы во многом решат и проблему качества образования в области водолазного дела, поскольку образовательные программы будут опираться на нормативные требования [1].

Обозначенные проблемы свидетельствуют о том, что назрела острая необходимость в государственной программе по реформированию и развитию водолазной отрасли – с достойным финансированием и каждодневным руководством этими работами, которая будет опираться на новую нормативную базу, учитывающую всю специфику водолазного труда, особенно когда он осуществляется на промышленных объектах определенной категории опасности.

Итак, правовое регулирование водолазных работ осуществляется на федеральном уровне Трудового кодекса Российской Федерации, некоторыми Федеральными законами, перечень которых ограничен указами Президента Российской Федерации и приказами федеральных органов исполнительной власти – МЧС России, Минтруда России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России.

Отсутствие специальной нормативно-правовой базы, регулирующей данный вид профессиональной деятельности, а также обеспечение единства требований оценки профессиональной компетентности и квалификации работника диктуют необходимость принятия Федерального закона «О правовом регулировании водолазных работ в Российской Федерации», которым будет предусмотрен широкий спектр вопросов, не урегулированных на сегодняшний день: понятие водолазных работ; водолазное дело; водолазный метод; подводные работы; правовой статус водолазов; гарантии и компенсации; описание областей профессиональной деятельности, содержание трудовых функций и необходимых для их выполнения компетенций по квалификационным уровням, сами квалифицированные уровни, а также ряд других параметров, характеризующих специфику труда; руководство мероприятиями по организации, обеспечению и производству водолазных спусков и работ и др.

Основными сферами применения указанного федерального закона станет решение:

- широкого круга задач в области управления персоналом (разработка стандартов организаций, систем мотивации и стимулирования персонала, должностных инструкций; тарификация должностей; отбор, подбор и аттестация персонала; планирование карьеры);
- определение процедур стандартизации и унификации в рамках вида (видов) экономической деятельности (установление и поддержание единых требований

к содержанию и качеству профессиональной деятельности, согласование наименований должностей, упорядочивание видов трудовой деятельности и пр.);

- оценка квалификаций граждан;
- формирование государственных образовательных стандартов и программ профессионального образования и обучения, а также разработка учебно-методических материалов к этим программам.

Развитие водолазного дела диктуется необходимостью решения следующих государственных задач:

- обеспечения выполнения специальных задач в области обороны, охраны государственной границы Российской Федерации в подводной среде, охраны важных прибрежных государственных объектов и антитеррористической деятельности;

- ведения поиска и аварийно-спасательных водолазных работ в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с терпящими бедствие кораблями и судами, затонувшими объектами и спасением людей на море и акваториях водных бассейнов;

- совершенствования и развития научного комплекса, сил и средств, обеспечивающих исследования морской среды и ресурсов Мирового океана;

- разведки и разработки минеральных ресурсов, находящихся на дне Мирового океана, в его недрах и в покрывающих водах, в том числе нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе;

- прокладки подводных переходов линий связи, электроэнергии и продуктопроводов по дну водных акваторий и их обслуживания;

- проведения специализированных исследований, мониторинга и добычи морских биологических ресурсов, организации производства и добычи морепродуктов;

- строительства и обслуживания гидротехнических сооружений;

- подъема затонувших объектов;

- организации безопасности подводной деятельности, включая любительское подводное плавание (дайвинг) и развивающейся сферы туристского продукта – подводный туризм.

Основными задачами водолазных спусков и подводных работ, по мнению автора, являются:

- аварийные – работы, связанные с ликвидацией чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, за исключением работ, относящихся к аварийно-спасательным;

- подводно-технические – работы, выполняемые водолазами на объектах капитального строительства, при обследовании, строительстве, техническом обслуживании и ремонте подводных частей гидротехнических сооружений, специальных инженерных сооружений, подводных коммуникаций и продуктопроводов, дноуглубительные и дноочистительные работы на внутренних водных путях и водных объектах;

- работы на морских нефтегазовых промыслах – работы, выполняемые водолазами при строительстве и эксплуатации морских буровых платформ, трубопроводов и других коммуникаций на морских нефтегазовых месторождениях в прибрежной и морской акватории шельфа Российской Федерации.

- судовые (корабельные) и судоремонтные – работы, выполняемые водолазами при осмотре, очистке от обрастания и устранении повреждений подводной части корпуса судна и его подводных устройств, осмотром места стоянки, а также работы внутри затопленных отсеков при борьбе за живучесть судна (корабля);

- судоподъемные – работы, выполняемые водолазами при обследовании затонувшего объекта (судна, предметов техники и т.п.), подготовке его к подъему, в процессе подъема и постановки его на плав или твердое основание (отмель, берег и т.п.);

- аварийно-спасательные – работы, выполняемые водолазами при оказании помощи судам (кораблям), терпящим бедствие, и при аварийном приводнении воздушных судов, космических аппаратов;

- научные – работы, выполняемые водолазами по проведению и обеспечению научных исследований;

- обследование и очистка дна акваторий – работы, выполняемые водолазами при обследовании и очистке дна акваторий и водных объектов для массового отдыха;
- промысловые – работы, выполняемые водолазами по добыче (вылову) водных биологических ресурсов, включая наблюдению за орудиями промышленного рыболовства, а также по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов;
- спасательные – работы, выполняемые водолазами, связанные со спасанием людей на воде и под водой;
- специальные – работы, выполняемые водолазами для обеспечения различных видов испытаний новых образцов водолазной техники, работы с использованием водолазной техники специального назначения, работы по поиску, обследованию, мониторингу, подъему, уничтожению подводных потенциально опасных объектов, а также работы, связанные с обеспечением охраны государственной тайны.

К основным направлениям развития водолазного дела в Российской Федерации следует отнести:

- разработку нормативных правовых документов, регламентирующих организацию водолазного дела, его всестороннее обеспечение и социальную защищенность людей, работающих в условиях повышенного давления окружающей среды. Особое внимание следует уделить соответствию российской системы водолазных работ международным нормам. В свете интенсивного освоения шельфовых месторождений нефти и газа и прокладки магистральных трубопроводов по дну морей, в том числе и в международных водах, следует ожидать расширения кооперации с иностранными компаниями. Кроме того, учитывая тенденцию интеграции России в европейское сообщество, целесообразно привести российскую нормативную базу в соответствие с международными стандартами;

- эффективное использование водолазных технологий при подводных спусках и работах, основывающихся на применении современной водолазной техники, накопленного отечественного и зарубежного опыта;

- строительство судовых водолазных комплексов для обеспечения водолазных и спасательных работ на глубинах от 60 до 500 м;

- возобновление научных и исследовательских работ по освоению водных глубин и медицинскому обеспечению людей, работающих в условиях повышенного давления окружающей среды;

- совершенствование системы обучения и повышения квалификации водолазного состава с учетом отечественного и международного опыта;

- создание системы медико-санитарного обеспечения водолазов, а также граждан, пострадавших от воздействия повышенного барометрического давления в результате аварий, чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф с локальной сетью стационарных и передвижных барокомплексов;

- создание Федерального и межведомственных гипербарических центров в Федеральных округах;

- создание системы медицинской реабилитации водолазов-глубоководников, водолазов, перенесших профессиональные заболевания и травмы;

- создание системы оказания специализированной баромедицинской помощи лицам, получившим профессиональные водолазные заболевания и травмы, в том числе любителям подводного плавания (с установлением механизма финансовых взаиморасчетов).

В сфере научно-исследовательской деятельности по вопросам медико-санитарного обеспечения актуальны на сегодняшний день:

- разработка новых методов профилактики и лечения профессиональных заболеваний водолазов;

- совершенствование имеющихся и создание новых научно-исследовательских барокомплексов (стационарных, передвижных, переносных, модульных, способных изменять конфигурацию и состыковываться с другими типами), оснащенных современными системами жизнеобеспечения и проведения исследований;

- разработка медико-технических требований, санитарно-гигиенических норм и правил к водолазной технике и применению водолазного труда;

– создание системы телемедицины и оперативной связи Федерального центра баромедицины с бароцентрами федеральных округов и крупных ведомственных бароцентров (Минобороны России, Росгвардии, МЧС России);

– разработка новых методов баротерапии, лечения и реабилитации искусственными дыхательными газовыми смесями на основе кислорода, гелия, аргона, ксенона, криптона, азота при нормальном и повышенном давлении.

По мнению автора, необходимо провести научные исследования и работы, направленные на:

– формирование Федеральной целевой программы по развитию водолазного дела и его глубоководной компоненты в России с финансированием исследований в области водолазной физиологии, технологий и средств выполнения глубоководных водолазных работ;

– восстановление в полном объеме кооперации министерств и ведомств и возобновление финансирования научных исследований в области водолазной и гипербарической тематики на государственном уровне;

– выполнение НИОКР, связанных с развитием водолазного дела в министерствах и ведомствах страны, внедрением новых технологий и средств выполнения водолазных и подводно-технических работ;

– разработку нормативных документов;

– разработку комплексных методов водолазных работ с использованием гидроакустических систем поиска и телеуправляемых подводных аппаратов;

– проверку и адаптацию зарубежных технических и методологических разработок, технических средств, снаряжения и оборудования к российским условиям.

Не лишним, с точки зрения автора, будет являться разработка Концепции развития водолазного дела в Российской Федерации на период до 2035 г. [3]. Следует повысить эффективность проведения расследования и предупреждения несчастных случаев в ходе водолажных работ [4]. Стоит обратить внимание на создание общественных организаций, которые создаются в регионах и начинают попытки саморегулирования [5].

Список источников

1. Алексейцев П.С., Курило Ю.А. Система подготовки водолазов нуждается в реформировании // Гидротехника. 2019. № 2 (55). С. 30–31. EDN NXVLUY.

2. Киркин В.И., Саетов А.Р., Сергеев В.М. О нормативном обеспечении водолажных работ в России // Гидротехника. 2019. № 1 (54). С. 46–49. EDN BMHFFP.

3. Илюхин В.Н. Стандартизация водолазной техники. Актуальные аспекты // Морской вестник. 2022. № 3 (83). С. 97–100.

4. Семенов В.Н., Иванов И.В. Водолазная аксидентология как актуальное направление водолазного дела и водолазной медицины // Авиакосмическая и экологическая медицина. 2018. Т. 52. № 2. С. 60–68.

5. Киркин В.И., Саетов А.Р., Сергеев В.М. О нормативном обеспечении водолажных работ в России // Гидротехника. 2019. № 1 (54). С. 46–49. EDN BMHFFP.

References

1. Alekseycev P.S., Kurilo Yu.A. Sistema podgotovki vodolazov nuzhdaetsya v reformirovanii // Gidrotekhnika. 2019. № 2 (55). S. 30–31. EDN NXVLUY.

2. Kirkin V.I., Saetov A.R., Sergeev V.M. O normativnom obespechenii vodolaznyh rabot v Rossii // Gidrotekhnika. 2019. № 1 (54). S. 46–49. EDN BMHFFP.

3. Ilyuhin V.N. Standartizaciya vodolaznoj tekhniki. Aktual'nye aspekty // Morskoj vestnik. 2022. № 3 (83). S. 97–100.

4. Semencov V.N., Ivanov I.V. Vodolaznaya aksidentologiya kak aktual'noe napravlenie vodolaznogo dela i vodolaznoj mediciny // Aviakosmicheskaya i ekologicheskaya medicina. 2018. T. 52. № 2. S. 60–68.

5. Kirkin V.I., Saetov A.R., Sergeev V.M. O normativnom obespechenii vodolaznyh rabot v Rossii // Gidrotekhnika. 2019. № 1 (54). S. 46–49. EDN BMHFFP.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 19.03.2023

Принята к публикации: 18.07.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 19.03.2023

Accepted for publication: 18.07.2023

Информация об авторах:

Шеншин Виктор Михайлович, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов, e-mail: vitya-shen@mail.ru, SPIN-код: 8769-9940

Information about the authors:

Shenshin Viktor M., associate professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of law, associate professor, member of the National association of administrativists, e-mail: vitya-shen@mail.ru, SPIN-код: 8769-9940

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 346.16

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЕКАРСТВЕННЫМИ РАСТЕНИЯМИ В ИНДИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

✉ Мала Агарвал.

Профессор биологии, В.В.Д.

Правительственный колледж Чиманпура, Джайпур, Раджастхан, Индия

✉ agarwal.mala@yahoo.co.in

Аннотация. Вопросы правового и торгового регулирования рынка лекарственных растений являются актуальными в современной экономике Индии. Растущий спрос на лекарственные растения в мире оказывает неблагоприятное воздействие на ресурсы лекарственных растений Индии. Существует острая необходимость в организации сектора торговли лекарственными растениями путем устойчивого использования дикорастущей популяции растений, расширения культивирования лекарственных растений и перехода на экспорт от необработанного сырья к готовым лекарственным средствам, соответствующим международным стандартам. Кроме того, сохранение богатства индийских лекарственных растений совершенно необходимо для развития международной торговли.

Ключевые слова: Индия, правовое регулирование, экономика, торговля, медицина, лекарственные растения

Для цитирования: Мала Агарвал. Правовое регулирование торговли лекарственными растениями в индийской экономической системе // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 55–60.

Scientific article

LEGAL REGULATION OF TRADE IN MEDICINAL PLANTS IN THE INDIAN ECONOMIC SYSTEM

✉ Dr. Mala Agarwal.

Professor in Biology, B.B.D.

Government College Chimanpura, Jaipur, Rajasthan, India

✉ agarwal.mala@yahoo.co.in

Abstract. Issues of legal and trade regulation of the market of medicinal plants are relevant in the modern economy of India. The increasing demand of medicinal plants in the world is causing an adverse impact on Indian medicinal plant resource. There is an urgent need to organize medicinal plant trade sector by sustainable use of wild population of plants, increased cultivation of medicinal plants and moving to export from unprocessed raw material to finished drugs suitable for international standards. Besides this conservation of Indian medicinal plant wealth is utterly necessary to favour the international trade.

Keywords: India, legal regulation, economy, trade, medicine, medicinal plants

For citation: Mala Agarwal. Legal regulation of trade in medicinal plants in the indian economic system // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychnyne situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 55–60.

Introduction

India has a rich tradition of health cure based on use of herbal material, and has the privilege of being the only country which has a codified traditional medicine based health care system. These are Siddha and Ayurveda where the use of herbal medicinal plant material for health care

predominates as India has a rich heritage of flora and fauna due to its varied agro-climatic conditions and bio-geographic regions. India is a mega biodiversity region of the world with many biodiversity hot spots and variety of medicinal plants both temperate in Himalayas and tropical, here 8 000 variety of medicinal plants along with 6 200 indigenous variety are available.

India is the world's second largest producer of medicinal plants after China and share 70 % of the total global demand along with China. In India around 8 610 licensed herbal units are present, besides this there are a large variety of export houses, extractors/semi processors and cottage level herbal units. The total consumption of herbal raw drugs along with the export is 5, 12,000 MT including 1 178 medicinal plants having value of about 7 000 crore. India has third rank in terms of essential oils, the key ingredient of medicinal property of plants. Total share of essential oils of India in terms of percentage is 16–17 percent which is second in terms of value.

The global market is expanding and therefore demand of Indian medicinal and aromatic plants which includes a wide variety of essential oils like basil seed oil, ginger oil and other wide variety used in varied industries is increasing. This review paper deals with the problems and perspective of medicinal plants trade at present being faced by developing countries like India.

Trade in medicinal plants

India has rich biodiversity and due to its unique climate, rich traditional knowledge and cultural heritage of medicinal plants there is a lot of opportunities for developing the markets for medicinal plants and their products.

Health care end uses require medicinal plants and their products which must be pure, botanically well identified, hygienic and consistent in quality, they must have required ingredients for health and medicinal purposes and should have reliable and consistent volumes for large scale production. According to report on 'Trade in medicinal plants' by Food and Agricultural Organization of United Nations in Rome, the supply of medicinal plants and their products require carefully selected, harvested, hygienically handled and stored plant material through the harvest, post-harvest and subsequent transport. Sometimes many of these requirements are difficult specifically for plants harvested in wild conditions and in small scale / untrained operators. Improved training, collection, supervision, testing and post-harvest facilities are the need of the hour.

Most of the medicinal plants are used by tribes/indigenous communities in crude form without knowing their active principle, appropriate research is needed for the use and marketability of the plants. Lack of the knowledge of Intellectual property rights are an important issue for all developing country exporters. Plants are used in traditional/conventional medicines for centuries and require to be protected by patent by registering as individual or regional trademarks.

The market for products which are based on natural materials and produced without harmful chemicals/pesticides has been increasing rapidly in many countries as consumers become increasingly health conscious. Consumers in developed countries are demanding greater information on the ingredients and the additives found in their food, drink and health products including knowledge on processes to grow, the plant raw materials used in the products even on the cost of higher prices.

At present domestic and international trade in medicinal plants is increasing and expanding, however, this is not resulted in substantial benefits for developing countries or particularly to growers and producers as there is no increase in prices for raw materials has been seen. The main reason behind this is the fact that much of the resource is harvested in the wild and by poor people. Pressure is maintained on prices, quality and reliability of material supply due to long market channels and as in the export markets, trade is largely in unprocessed or slightly processed form, the much of the return is going to traders and other intermediaries.

There is an urgent need that developing countries must improve the requirements for health and safety regulations, origin and quality of the raw material. There is a need to improve the extent and the accuracy of the statistics that are available on all aspects relating to the markets and trade in medicinal plants.

The demand for herbal drugs in developing countries is wide enough and also increasing fast in developed countries. This has motivated national and international pharmaceutical companies to explore them at large commercial scale and causing adverse impact on wild populations of Medicinal plants. Indiscriminate harvesting of these plants is depleting the natural populations due to inefficient international trade regulation and legal loopholes [1]. This has caused Pressure on the plants which are in greatest demand and causing concern for the long-term sustainability of the natural resource. There are some species of medicinal and aromatic plants that are traded in high volumes and therefore they are under threat [2]. This problem is pointed in analytics [3], publicistics [4] and special press [5].

As Per the report of the task force on conservation and sustainable use of medicinal plants, Government of India, Planning commission, appropriate management of medicinal plant resources is needed to conserve biodiversity and provide critical resources to build sustainable rural livelihoods. This requires greater cooperation between those producing, harvesting and trading in the plant material, including governments.

Promotion of trade through improvement, conservation & restrictions. Scope for improvement in medicinal plants trade

A number of measures are necessary to enhance the efficient trade in medicinal plants and their products in developing nations. Cooperation of farmers at village/regional level specifically of those who have small land holdings so that large consistent supplies can be guaranteed. There should be a direct contact between producers and collectors by reducing number of intermediaries in the distribution and marketing. This will give negotiating power in hand of producers, collectors and will also enhance their profits as many of them are poor and depend for their livelihood on plants. There is need for modern techniques and improvement for post collection handling, value addition and product presentation, research and development on the chemical composition and active ingredients of selected potent medicinal plants. The active principle, organic content and safety measures of the produce should be highlighted for capitalization of the product for export market. The officials, government and leaders should develop strategies to improve cultivation by high quality plants, must introduce quality control and encourage investment in various fields specifically in modern technologies. The resources must be cultivated in sustainable manner by developing countries; they should try to enter markets step by step that is from early stages of supplying raw materials first to developed country then providing finished herbal products and remedies to the highly regulated market. To earn more profit value-addition through process is needed supplemented by improved marketing with equitable sharing of benefits. There is a need of development and promotion of complete market chain including growers, harvesters and collectors and traders as well as enterprise development. The production should be market oriented for the healthy growth of the sector.

Conservation of medicinal plants

A number of medicinal plants species are on the verge of extinction due to over exploitation and lack of awareness among people for their uses. Forestry sector can ensure conservation and sustainable maintenance of the medicinal plant species. Medicinal plants Conservation Area (MPCAs) presently known as medicinal plants Conservation Development Areas (MPCDAs) conserve & manage medicinal plants in their natural conditions and habitats [6]. It was started in 1993 by United Nations Development Programme (UNDP) in the Southern States of India [7].

Even 108 MPCAs were developed till 2003 in 13 states of the country to conserve medicinal plants.

The national government has laid out scheme for medicinal plant conservation areas (MPCA) that include the following:

1. Efforts to cover the populations of entire wild medicinal plants of the country. The sites must cover the forest types, altitudes, species rich areas with medicinal plants including sites having red listed species.

2. Identification of forest areas including protected areas having high biodiversity with sites of traditionally important medicinal plants species with red-listed medicinal species.

3. Survey and documentation of all plant taxa included in MPCA with maintenance of herbarium records, their distribution patterns.

4. Each site should be large enough with efficient measures to protect them from fire, abiotic and biotic pressure.

5. An effort for species recovery of critically endangered and planting program for economically important plant species by finding breeding populations of red listed and economically important plant species.

6. Strengthening and developing community establishments for efficient management of medicinal plant species sites as well as training of community persons in traditional forests and of wildlife staff for in-situ conservation of medicinal plants species.

Indian government has established National medicinal plant board (NMPB) under the ministry of AYUSH to deal with matters concerned with medicinal plant species and to support and promote cultivation, conservation, trade and export of medicinal plant species.

Recent initiatives of GOI are:

– to create awareness about importance of herbal drugs, NMPB has launched the virtual market place E-charak for medicinal plants and also organising three sixty five days awareness campaign on medicinal plant species. It has set up seven regional centres at various regions of the country. It has started developing a National Raw Drug Repository, 8 regional raw drug repository for the drugs being used in traditional systems of the country. The NMPB is developing guidelines to ensure quality of raw material supply to industries and to increase income for farmers by developing voluntary certification of raw material for healthy agricultural and field collection practices;

– council of Scientific & Industrial Research (CSIR), India has entered into a MoU with the Regional Centre for Science and Technology Transfer (RCSTT) of Indian Ocean Rim Association (IORA) for designating Central Institute of Medicinal and Aromatic Plants, Lucknow (CSIR-CIMAP) as coordinating center on medicinal plants. The IORA center at CSIR-CIMAP will establish a database on the important medicinal and aromatic plants, their value added products, related experts and industries of the IORA member states and organize meetings and training programs to promote trade, commerce and scientific exchanges to complement the strength and limitation of the member states. The coordination center will promote cooperation in the area of traditional knowledge related to medicinal plants for the welfare of the people of IORA member states.

Indian mint, Iranian saffron, Sri Lankan black pepper and mace from Indonesia along with over 300 other spices and medicinal plants will have their genetic information profiled and saved. Once established, it will be the biggest gene bank of medicinal and aromatic plants in the world. These plants are native to the 23 countries bordering the Indian Ocean. The member countries have begun efforts to build the gene bank, with their first across the table training program currently. The program also aims to make trade of these medicinal plants easier among the member countries like the trade of saffron. Iran is a leading exporter of saffron but the Iranian saffron in the Indian market comes via Europe where it is processed [8].

Legal provision in India for trade of medicinal plants in India

The demand of medicinal plants and herbal products in domestic and international market is increasing. To fulfill the increasing demand the medicinal plants are being over exploited to earn profit and due to this these resources specifically the wild populations of medicinal plants are depleting very fast many of them are on the verge of extinction or endangered now. There is an urgent need

to impose restrictions on unsustainable use of wild populations of medicinal plants. According to Biodiversity profile of India, Ministry of environment, forest & climate change, National and state governments has formulated policies and regulatory restrictions to save the wealth of the plants for future generations.

1. The Wildlife Protection Act, 1972.

The act prohibits export of the six species by section 2 of Schedule VI. Besides this the schedule VI prohibits rooting & picking of listed wild plant species.

- 1) cycasbeddomei (Beddome's Cycad);
- 2) vanda soerulec (Blue Vanda);
- 3) saussurealappa = S. costus (Kuth);
- 4) paphiopedilum spp. (Lady's slipper orchids);
- 5) nepenthes khasiana (Pitcher Plant);
- 6) ranantherainschootiana (Red Vanda).

2. The Biological Diversity Act, 2002.

The Act imposes regulations for permission of export and trade of biological resources. According to section 38 of the act central government can declare endangered red-listed species and prohibit/regulate their collection with the advice of concerned State government. Section 3 of the Act conditions that foreign nationals and NRI require prior approval from the National Biodiversity Authority for accessing biological resources for research/commercial utilization/bio-surveys.

3. Indian Forest Act 1927.

This act regulate the transit and export of cultivated, wild medicinal and aromatic plants through Forest Produce Transit Rules of the act which are related to storage, transit and export of medicinal plants. State governments have power to make rules to regulate the trade of forest produce.

4. The EXIM Policy.

The Export and Import Policy by Ministry of Commerce make provisions for trade of wildlife products including medicinal and aromatic plants based on threats due to indiscriminate trade in consultation with the Indian Government and the Management Authority for CITES implementation in the country. At present export of 29 plants, their derivatives, extracts obtained from the wild population, except formulations is prohibited.

5. Trade of plants listed in CITES appendices.

India as a signatory of CITES. It has provisions for export of plants, their portions, derivatives as well as extracts from the wild populations. Trade of plants species mentioned in the Wildlife (Protection) Act, 1972 / Appendix I of CITES is permitted from cultivated populations only. Besides this the exporter must have the Certificate of Legal Possession by the jurisdictional Divisional Forest Officer.

Conclusions

Herbal products contribute about USD62 billion in international markets (of which India's current contribution is only 2,5 %) which is expected to grow to USD5 trillion by 2050 [9]. This demonstrates the escalating growth in the herbal sector of international markets over the coming years. In order to fulfill the demand for medicinal and aromatic plants through sustainable and fair trade, it will be essential to engage all stakeholders including farmers, collectors and traders, as part of a holistic inclusive approach to enable expansion of the herbal sector in India. The wild populations of medicinal species are diminishing very fast due to unsustainable collection and harvest to meet the ever increasing international demand, there is need of developing cultivations methods for long-term sustainable supply of the species in the wild along with generating livelihood opportunities for communities and persons depend on it by implementing CITES guidance and management plans. The critically endangered species should be reintroduced to the natural habitat. The herbal raw material trade in India should be transparent. There is need to develop a robust system for traceability and ensuring chain of command for wild collected products to check illegal wild collection and to guarantee better remuneration to the harvesters for products in markets. There is need to develop

measures such as Fair Wild certification for conservation, sustainability and equitable trade of the medicinal and aromatic plants from the wild populations. The regulations for trade in wild or cultivated medicinal plants are different in States.

There is an urgent need for a national policy on conservation of medicinal plants as well as promotion of fair trade in Medicinal plants and herbal products for Sustainable Development.

References

1. Arora S., Gupta R.D. Soil related constraints in crop production and their management options in North Western Himalayas // Journal of Soil Water and Conservation. 2014. Vol. 13 (4). P. 305–312.
2. Gupta P.D., Daswani P.G., Birdi T.J. Approaches in fostering quality parameters for medicinal botanicals in the Indian context // Indian Journal of Pharmacy. 2014. Vol. 46 (4). P. 363.
3. Kala C.P. Medicinal and aromatic plants: boon for enterprise development // JARMAP. 2015. Vol. 2 (4). P. 134–139.
4. Bio prospecting of medicinal plants in Nanda Devi biosphere reserve: linking conservation with livelihood / R.K. Maikhuri [et al.] // Current Science. 2017. Vol. 113 (4). P. 571–577.
5. Yadav P.K., Badola S. Trade in medicinal and aromatic plants of India: An Overview // Traffic Newsletter. Newsletter on Wildlife Trade in India, Special Issue on medicinal plants. 2019. Iss. 31. P. 7–16.
6. Medicinal plants Conservation and Development Areas (MPCDAS). An initiative towards Conservation of medicinal Plants / S. Biswal [et al.] // Medicinal plants. 2017. Vol. 9 (3). P. 143–149.
7. Vinokurov V., Gavrilenko V., Shenshin V. Administrative Offense Proceedings and Pre-Trial Dispute Resolution in the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2022. Vol. 9. № 1. P. 35–61. DOI: 10.21684/2412-2343-2022-9-1-35-61. EDN LFJJYR.
8. Lucknow. World's biggest gene bank of aromatic, medicinal plants to come up at CIMAP // The Hindustan Times. 2018.
9. Bhattacharya R., Reddyand K.R.C., Mishra A.K. Export strategy of Ayurvedic products from India // Intentional Journal of Ayurvedic Medicine. 2014. Vol. 5 (1). P. 125–128.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 01.05.2023

Принята к публикации: 21.05.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 01.05.2023

Accepted for publication: 21.05.2023

Информация об авторах:

Мала Агарвал, профессор биологии, В.В.Д. Правительственный колледж Чиманпура, Джайпур, Раджастхан, Индия, e-mail: agarwal.mala@yahoo.co.in

Information about the authors:

Dr. Mala Agarwal, professor in biology, V.V.D. Government college Chimanpura, Jaipur, Rajasthan, India, e-mail: agarwal.mala@yahoo.co.in

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 343.3

ЛЕСНЫЕ ПОЖАРЫ КАК КРИМИНАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

✉ Белов Андрей Николаевич.

Коллегия адвокатов Республики Татарстан «Рыбак, Коган и партнеры»;

Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова, г. Казань, Россия

✉ firesecurity.kzn@yandex.ru

Аннотация. Представлен анализ лесных пожаров как комплексного негативного явления, имеющего природное и антропогенное происхождение и угрожающего пожарной и экологической безопасности. Анализируются причины и последствия лесных пожаров. Уделяется внимание противопожарным нормам, правилам и требованиям в лесах. Отдельное внимание уделяется уголовно-правовому аспекту характеристики лесных пожаров как криминального явления. В частности, анализируются составы преступлений, предусмотренных ст.ст. 219 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации, признаками которых выступают лесные пожары и нарушения противопожарных требований в лесах. Делается вывод о необходимости разграничения и возможной совокупности составов данных преступлений.

Ключевые слова: пожарная безопасность, требования пожарной безопасности, нарушение требований пожарной безопасности, уничтожение или повреждение лесных насаждений, лесные пожары, чрезвычайные ситуации природного характера, уголовная ответственность

Для цитирования: Белов А.Н. Лесные пожары как криминальное явление // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 61–68.

Scientific article

FOREST FIRES AS A CRIMINAL PHENOMENON

✉ Belov Andrey N.

Bar association of the Republic of Tatarstan «Rybak, Kogan and partners», Kazan innovative university named after V.G. Timiryasov, Kazan, Russia

✉ firesecurity.kzn@yandex.ru

Abstract. The analysis of forest fires as a complex negative phenomenon of natural and anthropogenic origin and threatening fire and environmental safety is presented. The causes and consequences of forest fires are analyzed. Attention is paid to fire safety standards, rules and requirements in forests. Special attention is paid to the criminal-legal aspect of the characteristics of forest fires as a criminal phenomenon. In particular, the authors analyze the elements of crimes provided for in articles 219 and 261 of the Criminal code of the Russian Federation, the signs of which are forest fires and violations of fire protection requirements in forests. It is concluded that there is a need for differentiation and a possible combination of these crimes.

Keywords: fire safety, fire safety requirements, violation of fire safety requirements, destruction or damage to forest plantations, forest fires, natural emergencies, criminal liability

For citation: Belov A.N. Forest fires as a criminal phenomenon // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 61–68.

Сегодня обеспечение пожарной безопасности является одной из глобальных проблем, затрагивающих региональные, общенациональные и международные интересы. Вопросы всестороннего, в том числе и правового, обеспечения пожарной безопасности в России играют все более значимую роль. Осложнение пожароопасной обстановки в современных условиях связано с развитием научно-технического прогресса, появлением новых технологий, техники и оборудования, широким использованием легковоспламеняющихся и горючих веществ и материалов, повышением риска возникновения аварий и катастроф, массой политических проблем, экономическим кризисом, ростом преступности, социальными конфликтами и противоречиями. Эти и многие другие факторы представляют угрозу общественной, прежде всего пожарной безопасности и зачастую приводят к возрастанию количества пожаров и увеличению социально-экономического ущерба от них. Пожары как одно из самых разрушительных явлений влекут за собой человеческие жертвы, значительный и зачастую невосполнимый ущерб окружающей природной среде и материальным ценностям, экономике государства, интересам общества [1].

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г.¹ защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является одной из стратегических целей государственной и общественной безопасности. Базовым законодательным актом, специально регулирующим общественные отношения в рассматриваемой сфере, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»². В соответствии со ст. 1 данного закона чрезвычайная ситуация, в самом общем виде, представляет собой обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, 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.

В целях обеспечения противодействия чрезвычайным ситуациям, уменьшения и ликвидации их негативных последствий уже без малого 10 лет реализуется Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» на период до 2030 г., утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300³. На это нацелена также реализация мероприятий федеральных проектов, включенных в состав Национального проекта «Экология», утвержденного Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.⁴ во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁵.

В соответствии со ст.ст. 4 и 4¹ указанного закона в Российской Федерации сформирована Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, имеющая территориальные подсистемы во всех регионах и основанная на постоянном совершенствовании органов управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, местного самоуправления и организаций по решению задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Данной системе отводится ключевая роль в противодействии чрезвычайным ситуациям и стихийным бедствиям, поскольку она нацелена на предупреждение их возникновения

¹ 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.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2149.

⁴ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

и развития, снижение размеров ущерба и потерь от них и на их ликвидацию. С ее надлежащим функционированием напрямую связаны вопросы прогнозирования, подготовки и слаженного функционирования всех элементов системы в соответствующих условиях⁶.

Вместе с тем, несмотря на значительные усилия, избежать ежегодно возникающих чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий природного характера не представляется возможным.

Одними из наиболее разрушительных негативных явлений в данной сфере являются природные (лесные, торфяные, степные и пр.) пожары. Данная проблема традиционно является предметом исследований ученых и практических работников [2, 3], однако в связи с постоянной динамикой правового регулирования и стабильным возникновением таких явлений не теряет своей актуальности⁷.

Согласно официальным статистическим данным, крупные природные пожары составляют значительную долю среди чрезвычайных ситуаций природного характера. Это отнюдь не свидетельствует о том, что они являются основной причиной гибели людей, но тем не менее влекут значительные материальные потери. Так, например, в 2015 г. природные пожары составили 15,5 % от общего числа чрезвычайных ситуаций природного характера и стали причиной 95 % гибели людей⁸.

С определенной цикличностью в стране возникают лесные пожары, имеющие как естественную, так и антропогенную природу и являющиеся причиной нарушений требований пожарной безопасности непосредственно в лесах и на землях лесного фонда. Ежегодно значительное количество российских регионов сталкивается с этой проблемой. Особенно это характерно для Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов. При этом такие явления сопряжены с целым рядом последствий – значительный материальный ущерб объектам инфраструктуры, жилым строениям, производственным зданиям, подсобным хозяйствам, вред здоровью и гибель людей, ущерб экологии. Соответственно, чрезвычайные ситуации, связанные с лесными пожарами, имеют комплексный характер и представляют существенную угрозу как для национальной безопасности в целом, так и для отдельных ее элементов (экологической, экономической, общественной, промышленной, пожарной безопасности).

По данным Счетной палаты Российской Федерации, например, за 2016–2018 гг. общий ущерб от лесных пожаров составил 68,9 млрд руб., количество таких пожаров возросло на 12 %, а площадь возгораний увеличилась с 2,7 до 8,5 млн га. В 2022 г. ущерб от таких пожаров составил 14 млрд руб.⁹

Лесные пожары являются одной из основных и существенных угроз лесному фонду страны. По данным Рослесхоза, до 7 млрд руб. – это потеря древесины, обесценивается до 200 млн куб. м древесины¹⁰. Более того, лесные пожары приводят к нарушению экологического баланса в регионах (помимо прочего, выгорает почва, гибнут популяции животных и растений, загрязняется атмосферный воздух и т.д.).

⁶ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2. Ст. 121.

⁷ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 25 марта 2022 г. № 63-ФЗ (в части усиления ответственности за лесные пожары) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 13. Ст. 1952.

⁸ О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: данные Гос. доклада МЧС России в 2015 г. URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/results> (дата обращения: 15.01.2023).

⁹ По данным Официального сайта Счетной палаты России. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 13.01.2023).

¹⁰ Информация Рослесхоза о лесных пожарах. URL: www.rosleshoz.gov.ru/stat (дата обращения: 13.04.2015).

Согласно Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176¹¹, одним из приоритетных направлений решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности является осуществление эффективных мер по сохранению и рациональному использованию лесных ресурсов, сохранению экологического потенциала лесов. Лесные ресурсы являются национальным достоянием России. Площадь земель лесного фонда Российской Федерации составляет около 1,15 млрд га и занимает 65 % территории страны. Общий запас лесных насаждений – 80 млрд куб. м, что составляет 1/5 мирового запаса лесов.

В последние годы в ряде субъектов Российской Федерации пожароопасный период в лесах приобрел круглогодичный характер, что обусловлено как человеческим фактором (несанкционированный пал сухой травянистой растительности, поджоги), так и особенностями погодных условий (малоснежные зимы и засушливые весенние периоды, повышающие угрозу возникновения и распространения огня в лесах). Несмотря на принимаемые уполномоченными федеральными и региональными органами государственной власти меры, ситуация остается неудовлетворительной и проявляет стабильную тенденцию к ухудшению. Так, по данным МЧС России, число лесных пожаров в последние годы составило: в 2017 г. – 10 922, в 2018 г. – 12 125, в 2019 г. – 13 602, в 2020 г. – 14 812, в 2021 г. – 15 112 [4, 5].

Например, в 2021 г. состояние пожарной безопасности и неблагоприятная пожарная обстановка в лесах вызвали весьма негативный общественный резонанс. В 79 регионах России огнем было поражено порядка 10,1 млн га лесов. В наибольшей степени лесные пожары затронули такие регионы, как Республика Саха (Якутия), Камчатский и Хабаровский края, Иркутскую, Магаданскую и Тюменскую обл., Чукотский автономный округ, то есть наиболее лесные районы страны. При этом примечательно, что более половины площади пострадавших лесов (5,2 млн га) зарегистрировано в зонах контроля лесных пожаров.

В рамках прокурорского надзора в ходе ведомственных проверок исполнения требований пожарной безопасности в лесах было выявлено около 20 тыс. нарушений законодательства об охране лесного фонда от пожаров, по итогам которых прокурорами внесено 7,5 тыс. представлений, направлено 1,1 тыс. исковых заявлений, 5 тыс. чел. привлечено к дисциплинарной и административной ответственности, возбуждено 19 уголовных дел¹².

Существенную негативную роль в данных процессах играет бездействие и халатное отношение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления к реализации функций по обеспечению пожарного контроля и надзора в сфере соблюдения противопожарных требований и защиты лесного фонда. Так, нарушения требований пожарной безопасности заключаются, прежде всего, в:

- необоснованной приостановке или прекращении тушения возгораний;
- непринятию мер к возобновлению тушения;
- отсутствию надлежащей информированности о термоточках, их динамике и площади распространения;
- несвоевременном привлечении сил и средств к тушению возгораний в лесах;
- недостаточной укомплектованности пожарных станций;
- ненадлежащей организации тушения лесных пожаров в темное время суток;
- формализме при проверках готовности к пожароопасному сезону и др.

Органы местного самоуправления, особенно в сельских районах, зачастую не в состоянии выполнять мероприятия по предупреждению лесных пожаров и их перехода на населенные пункты ввиду отсутствия финансовых средств, а также необходимой техники для обустройства минерализованных полос и проведения иных профилактических

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹² Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере охраны лесов от пожаров от 24 янв. 2022 г. № 75-3-2022 // Документ опубликован не был.

мероприятий, предусмотренных Правилами пожарной безопасности в лесах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614¹³, Нормативами противопожарного обустройства лесов, утвержденными приказом Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174¹⁴ и другими нормативными правовыми актами.

Непринятие уполномоченными органами и должностными лицами своевременных и достаточных мер по выполнению требований пожарной безопасности и необеспечение надлежащего функционирования единой системы оповещения формируют условия для возникновения и неблагоприятного развития чрезвычайных ситуаций природного характера и во многом определяют масштабы их последствий.

Вместе с тем основной причиной непосредственно самого возникновения лесных пожаров (в 74 % случаев) являлся человеческий фактор. Это прежде всего неосторожное обращение с огнем, а также его переход с земель иных территорий в связи с умышленными поджогами сухой растительности. Чаще всего лесные пожары возникают вблизи населенных пунктов, вдоль автомобильных и железных дорог. В радиусе 5 км от жилых зон и населенных пунктов по вине человека возникает до 70 % лесных пожаров [3].

Минимизировать угрозу наступления чрезвычайных ситуаций природного характера, включая причины и условия их возникновения, а также обеспечить преодоление масштабности последствий в случае их возникновения можно только исключив бездействие, халатность и попустительство со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в части подготовки к пожароопасным периодам и нарушения требований противопожарной безопасности.

Безусловно, обеспечение пожарной безопасности в лесах напрямую зависит от своевременности и полноты действий федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Однако значительна роль в таких процессах отводится и самим субъектам лесопользования в части противопожарного обустройства лесов и примыкающих к ним населенных пунктов, своевременной локализации и ликвидации возгораний. Несмотря на то что структуры и институты гражданского общества не могут и не должны подменять органы власти, они имеют все шансы проявить активность в деятельности, связанной с обеспечением пожарной безопасности в лесах. Очевидно, что взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества обусловлено общими задачами по обеспечению общественной безопасности в целом путем решения задач в области охраны окружающей среды.

Для предотвращения лесных пожаров необходимо прежде всего соблюдение специальных правил, норм и требований в соответствующей сфере всеми участниками таких общественных отношений, а также в эффективном обеспечении такого соблюдения. Существенную роль в решении данной задачи призваны выполнять императивные правовые средства, в первую очередь административно-правового и уголовно-правового характера, имеющиеся в распоряжении государства [6].

Так, административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах предусмотрена в ст. 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а уголовная – в ст. 219 «Нарушение требований пожарной безопасности» и ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ).

Если говорить непосредственно об уголовной ответственности, то основная проблема заключается в соотношении и разграничении положений указанных статей и признаков соответствующих составов преступлений. Это связано с тем, что зачастую, как уже было отмечено, лесные пожары происходят вследствие нарушения требований пожарной безопасности в лесах, а также из-за неосторожного обращения с огнем. При этом наличие схожести таких ситуаций и сопровождающих их событий.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 42 (ч. II). Ст. 658.

¹⁴ Рос. газ. Спецвыпуск. 2014. 28 июля.

Важно понимать, что данные статьи, а соответственно, и предусмотренные в них составы преступлений не являются конкурирующими или взаимоисключающими. Данные нормы дополняют друг друга.

Прежде всего, определяющим направлением преступления объектом применительно к ст. 261 УК РФ выступает экологическая безопасность, а применительно к ст. 219 УК РФ – пожарная безопасность. Применительно к ст. 219 УК РФ экологическая безопасность может выступать в качестве факультативного непосредственного объекта, поскольку в результате такой разновидности пожаров, как лесные может быть причинен вред окружающей природной среде (выгорание лесов, разрушение плодородного слоя почвы, задымление атмосферы, гибель животных и растений и пр.). Однако законодатель не связывает причинение вреда данным объектам с обязательными условиями наступления уголовной ответственности по ст. 219 УК РФ.

В связи с этим нельзя согласиться с мнением, что по своей направленности преступление, предусмотренное ст. 261 УК РФ, посягает на экологическую безопасность, однако по способу совершения (неосторожное обращение с огнем либо поджог) его следует отнести к преступлениям против пожарной безопасности и перенести в гл. 24 УК РФ [7].

Далее, в ст. 261 УК РФ предусмотрен специальный предмет преступления, который является обязательным и имеет криминообразующее значение – это «лесные насаждения». В соответствии с п. 26 ГОСТ 18486–87 «Государственный стандарт Союза ССР. Лесоводство. Термины и определения», утвержденного постановлением Госстандарта СССР от 10 декабря 1987 г. № 4445, под лесными насаждениями понимается «участок леса, состоящий из древостоя, а также, как правило, подроста, подлеска и живого напочвенного покрова»¹⁵. При этом Пленум Верховного Суда Российской Федерации, отталкиваясь от обратного, в п. 15 постановления от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹⁶ разъясняет, что не относятся к предмету данного преступления деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения (за исключением лесных насаждений, предназначенных для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений), на приусадебных земельных участках, на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, в лесопитомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, а также ветровальные, буреломные, сухостойные деревья, если иное не предусмотрено специальными нормативными правовыми актами. В свою очередь, состав преступления, предусмотренного ст. 219 УК РФ, является беспредметным.

В-третьих, обязательным криминообразующим последствием преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, является материальный вред в виде уничтожения или повреждения лесных насаждений. В ст. 219 УК РФ речь идет исключительно о причинении физического вреда жизни и здоровью человека.

Таким образом, в случае уголовно-правовой оценки лесных пожаров как события и его последствий возможна квалификация по совокупности статей 219 и 261 УК РФ, если содеянное выразилось в нарушении требований пожарной безопасности в лесах и повлекло комплекс последствий материального и физического характера, предусмотренных диспозициями данных норм.

При этом следует учитывать, что как таковые нарушения требований пожарной безопасности в лесах не влекут наступления материальных и физических последствий, они ведут к возникновению такого природного явления, как лесные пожары, которые непосредственно и становятся причиной разрушительных последствий. Соответственно, лесные пожары являются

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁶ Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2012. № 12.

неотъемлемым элементом нарушений требований пожарной безопасности в лесах, поскольку негативные последствия в виде материального ущерба или физического вреда могут наступить либо непосредственно от пожара (его основных опасных факторов), либо в связи с пожаром (его вторичных факторов и сопутствующих проявлений). При этом сами лесные пожары могут возникнуть и не вследствие нарушения требований пожарной безопасности, а по иным причинам (например, в связи с такими природными факторами, как засуха, самовозгорание сушняка и пр.), но дальнейшее развитие ситуации и наступление соответствующих последствий становятся следствием именно нарушения противопожарных требований. Поэтому первопричиной наступления таких последствий всегда являются именно нарушения требований пожарной безопасности. Именно поэтому законодатель вполне обоснованно не включил указание на возникновение пожара как на обязательное следствие нарушения требований пожарной безопасности в диспозиции статей 219 и 261 УК РФ.

Таким образом, в целом лесные пожары как угроза безопасности являются комплексным явлением и представляют угрозу не только пожарной, но и экологической, экономической, общественной и промышленной безопасности в стране. Разнообразный спектр нарушений и последствий в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах требует комплексного реагирования в целях предупреждения, пресечения и профилактики соответствующих правонарушений и связанных с ними явлений и процессов.

Лесные пожары являются неотъемлемым фактором, характеризующим составы преступлений, предусмотренных ст.ст. 219 и 261 УК РФ. По мнению автора, соответствующее разъяснение должно иметь место в актах толкования нормативных положений соответствующих ведомств для правильного понимания и оценивания событий, связанных с лесными пожарами (Пленум Верховного Суда Российской Федерации, Рослесхоз, МЧС России, Генпрокуратура Российской Федерации и др.).

При этом системный подход и сочетание различных инструментов позволят минимизировать лесные пожары как явление прежде всего в части их антропологической природы происхождения, а также масштабы их негативных последствий.

Список источников

1. Зорина Е.А., Борзунова Н.Ю. Некоторые аспекты уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2014. № 1. С. 99–106.
2. Бабушкин М.Ю., Немченко С.Б., Шеншин В.М. Усиление уголовной ответственности за лесные пожары как мера укрепления национальной безопасности // Военно-юридический журнал. 2021. № 8. С. 12–16.
3. Воробьев Ю.Л., Акимов В.А., Соколов Ю.И. Лесные пожары на территории России: состояние и проблемы / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева; МЧС России. М.: ДЭКС-ПРЕСС, 2004. 312 с.
4. Пожары и пожарная безопасность в 2020 году: стат. сб. / П.В. Полехин [и др.]; под общ. ред. Д.М. Гордиенко; ВНИИПО МЧС России. М., 2021. 112 с.
5. Пожары и пожарная безопасность в 2021 году: стат. сб. / В.С. Гончаренко [и др.]; Балашиха: ВНИИПО МЧС России, 2022. 114 с.
6. Закомолдин Р.В. Обеспечение специальных правил и требований безопасности уголовно-правовыми средствами: монография. М.: Юрлитинформ, 2017. 192 с.
7. Булдакова Н.Б., Силуянова Н.М. Уничтожение или повреждение лесных насаждений как вид экологического преступления: проблемы понимания // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 4 (49). С. 15–19.

References

1. Zorina E.A., Borzunova N.Yu. Nekotorye aspekty ugolovnoj otvetstvennosti za narushenie trebovanij pozharnoj bezopasnosti // Nauch.-analit. zhurn. «Vestnik S.-Peterb. un-ta GPS MCHS Rossii». 2014. № 1. S. 99–106.
2. Babushkin M.Yu., Nemchenko S.B., Shenshin V.M. Usilenie ugolovnoj otvetstvennosti za lesnye pozhary kak mera ukrepleniya nacional'noj bezopasnosti // Voенно-yuridicheskij zhurnal. 2021. № 8. S. 12–16.
3. Vorob'ev Yu.L., Akimov V.A., Sokolov Yu.I. Lesnye pozhary na territorii Rossii: sostoyanie i problemy / pod obshch. red. Yu.L. Vorob'eva; MCHS Rossii. M.: DEKS-PRESS, 2004. 312 s.
4. Pozhary i pozharnaya bezopasnost' v 2020 godu: stat. sb. / P.V. Polekhin [i dr.]; pod obshch. red. D.M. Gordienko; VNIPO MCHS Rossii. M., 2021. 112 s.
5. Pozhary i pozharnaya bezopasnost' v 2021 godu: stat. sb. / V.S. Goncharenko [i dr.]; Balashiha: VNIPO MCHS Rossii, 2022. 114 s.
6. Zakomoldin R.V. Obespechenie special'nyh pravil i trebovanij bezopasnosti ugolovno-pravovymi sredstvami: monografiya. M.: Yurlitinform, 2017. 192 s.
7. Buldakova N.B., Siluyanova N.M. Unichtozhenie ili povrezhdenie lesnyh nasazhdenij kak vid ekologicheskogo prestupleniya: problemy ponimaniya // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. 2020. № 4 (49). S. 15–19.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 27.02.2023

Принята к публикации: 24.07.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 27.02.2023

Accepted for publication: 24.07.2023

Информация об авторах:

Белов Андрей Николаевич, адвокат Коллегии адвокатов Республики Татарстан «Рыбак, Коган и партнеры», аспирант кафедры уголовного права и процесса Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязова (420111, г. Казань, ул. Московская, д. 42), e-mail: firesecurity.kzn@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4076-8076>, SPIN-код: 6364-9845

Information about the authors:

Belov Andrey N., lawyer of the Bar association of the Republic of Tatarstan «Rybak, Kogan and partners», postgraduate student of the department of criminal law and procedure of the Kazan innovative university named after V.G. Timiryasov (420111, Kazan, Moskovskaya str., 42), e-mail: firesecurity.kzn@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4076-8076>, SPIN-код: 6364-9845

Научная статья

УДК 343.9

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ПРОФИЛАКТИКА В КАЧЕСТВЕ ОСНОВЫ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОПАСНЫХ СИТУАЦИЙ, РАЗВИВАЮЩИХСЯ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

✉ Полстовалов Олег Владимирович.

Уфимский университет науки и технологий, г. Уфа, Республика Башкортостан, Россия

✉ polstovalov74@mail.ru

Аннотация. Предлагается максимально широкая трактовка сферы приложения криминалистической профилактики, которая, по убеждению автора, должна работать уже на уровне самого зарождения опасной ситуации с изначально неизвестными или неточно установленными первопричинами ее возникновения. Автор останавливается на особенностях традиционного науковедческого подхода в криминалистике и сложностях в преодолении консерватизма криминалистов. Подчеркиваются специфические особенности реализации мер криминалистической профилактики как интегрирующего начала для всех естественно-научных отраслей в деле собирания исходных данных о преступлении и лице, его совершившем, в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, криминалистическая профилактика в Арктическом регионе, криминалистические приемы, методы и средства предотвращения преступлений, трансграничная криминалистика

Для цитирования: Полстовалов О.В. Криминалистическая профилактика в качестве основы для выявления и предупреждения опасных ситуаций, развивающихся в Арктическом регионе // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 3 (60). С. 69–73.

Scientific article

FORENSIC PREVENTION AS A BASIS FOR IDENTIFYING AND PREVENTING DANGEROUS SITUATIONS DEVELOPING IN THE ARCTIC REGION

✉ Polstovalov Oleg V.

Ufa university of science and technology, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia

✉ polstovalov74@mail.ru

Abstract. Proposes the broadest possible interpretation of the scope of forensic prevention, which, according to the author, should work already at the level of the very emergence of a dangerous situation with initially unknown or inaccurately established root causes of its occurrence. The author dwells on the features of the traditional scientific approach in forensic science and the difficulties in overcoming the conservatism of forensic scientists. The specific features of the implementation of forensic prevention measures as an integrating principle for all natural science branches in the collection of initial data on the crime and the person who committed it in the Arctic are emphasized.

Keywords: Arctic, forensic prevention in the Arctic region, forensic techniques, methods and means of crime prevention, cross-border forensic science

For citation: Polstovalov O.V. Forensic prevention as a basis for identifying and preventing dangerous situations developing in the Arctic region // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 3 (60). P. 69–73.

Арктический регион имеет многосложную юрисдикционную географию, где непригодность для проживания на большей его части сочетается с чрезвычайно важным военно-стратегическим и транспортно-логистическим значением территории для России и сопредельных государств. Хозяйственное освоение и использование Арктики в качестве

пространства для транспортировки грузов, обеспечения национальной военной безопасности России само по себе предполагает определённую антропогенную нагрузку на экосистему. При этом в период турбулентности международных отношений и практически нескрываемой гибридной войны, начатой против России коллективным Западом, заставляет специалистов в различных областях инициативно участвовать в научном обеспечении национальной безопасности в стратегически важных географических пространствах страны и даже за ее пределами. В связи с этим трансграничность Арктики поистине уникальна в климатическом, экономическом и природно-сырьевом аспектах.

Криминалистическая профилактика преступлений долгое время развивалась как бы внутри себя, проецируя свои возможности исключительно в рамках расследования и раскрытия уже совершенного преступления. Криминалисты были далеки от глобальности криминологии, которая сама по себе ориентировалась на выявление причин и разработку мер предупреждения преступности.

В последнее время уровень техногенных и природных рисков неуклонно нарастает. Каковы причины происходящих трагедий, каким образом профилактировать легкомысленную, самонадеянную преступность или даже умышленные посягательства, когда криминология работает в отечественной традиции на самом высоком уровне, не спускаясь «на грешную землю» технических средств объективного контроля и предупреждения негативных сценариев развития событий в уже непосредственной и реальной практике? Каким образом должна выглядеть конфигурация научных отраслей в их пограничном выражении, на стыке и в уместном симбиозе в решении проблемы предотвращения негативного антропогенного воздействия на экосистему региона? Эти вопросы неспроста и нередко выступают теми самыми большими вызовами, когда количественное приращение усилий и ресурсов по уже давно заданным направлениям не имеют должного эффекта без качественной трансформации.

Криминалистика традиционно и с самым богатым опытом работы с техническими средствами, тактическими приемами и методами выявления, расследования и раскрытия преступлений до конца не раскрывала своего потенциала по причине некогда заявленного и широко разделяемого самоограничения конкретными фактами уголовного преследования, когда, собственно говоря, профилактировать необходимо не само уже случившееся событие, а возможные рецидивы и попутные негативные его последствия. Приходится констатировать регулярное отставание от актуальности работы на опережение, включения всех возможных и уместных сил и средств на этапах зарождения опасной ситуации. Более того, нельзя все сводить только и исключительно к криминогенной характеристике зарождения и развития опасной ситуации, поскольку порой на начальных стадиях неясны ее первопричины, которые к тому же могут носить смешанный природно-антропогенный характер.

Криминалистическая профилактика в настоящее время призвана стать синтезирующей научно-технические средства, методы и приемы по выявлению потенциально опасных внешних и внутренних угроз преимущественно антропогенного характера основой, точкой сборки многих наук, которые работают сегментарно и не имеют единого общего вектора в их системном упорядочении по траектории на опережение. Такая оперативность, даже в случае, когда не удастся предотвратить негативный сценарий, позволяет снизить вредоносность криминальной активности, более уверенно и своевременно начать работать с доказательствами о событии преступления и лице, его совершившем, предотвратить утрату и повреждение таких сведений.

Как известно, правовой режим Арктики регулируется нормами общего публичного международного права, национальным законодательством государств арктического региона, двусторонними международными соглашениями. В связи с этим приложение возможностей «трансграничной криминалистики» как науки с синтетической природой и работающей в сфере правоприменения по мере накопления практического опыта приспособления новых технологий в работе с доказательствами, в выявлении, фиксации и изъятии следов криминальной деятельности имеет все основания стать интегрирующим началом для многих

отраслей естественных и технических знаний в вопросах как минимум предупреждения рисков от антропогенной нагрузки на экосистему. При этом через профилактику преступлений криминалистика в концепции «на опережение» не может ждать наступления общественно опасных последствий, чтобы тяжесть таковых позволила оценивать объективную сторону правонарушения уже в качестве преступления. Иными способами, рациональность криминалистики и простой здравый смысл позволяют расценивать перспективы науки вне строгой привязки с уголовным судопроизводством, поскольку уникальность экосистемы Арктики не дает оснований медлить в рассуждениях о включении или не включении данной профилактической деятельности в предмет науки. В конце концов, опыт дискуссий о месте адвокатской криминалистики в системе науки сделал общей позицию о допустимости исследований «по внешнему периметру». Известная оговорка об использовании криминалистических тактических приёмов, методов и средств в адвокатской деятельности устроила практически всех. По мнению автора, такое позиционирование профилактики негативных сценариев развития антропогенного вреда Арктическому региону может случиться безболезненно и к согласию с этим со стороны криминалистов даже самых консервативных традиционалистских взглядов на теорию науки.

Одна из острейших проблем видится в развитии прикладного криминалистического обеспечения профилактики экологического вреда Арктике. Концепция «экологической криминалистики» при всей условности терминологии была предложена автором [1], но, судя по коэффициенту цитирования, не услышана научной аудиторией. К сожалению, авторский подход не в полной мере отвечает необходимости максимально оперативного реагирования на большие вызовы современности. Традиционно, оставаясь в своей ограниченной системе координат, приходится констатировать периодические попытки занять лидирующие позиции, да и то по «внешнему периметру», дабы не задеть основу основ – краеугольный камень теоретико-доказательственной концепции предмета криминалистики. При этом доминанту здравого смысла никто не отменял, и опыт зарубежных коллег необходимо использовать в своих национальных интересах, разумеется, в определенных разумных рамках отечественного традиционализма, который не должен становиться чем-то иррациональным по формуле «у нас так не принято».

Географический и межвидовой характер формирующейся криминалистической методики с акцентом на особенности территориальной юрисдикции России в Арктическом регионе не является чем-то нетрадиционным, поэтому вполне логичным представляются первые попытки подойти к этой проблеме в передовых в этом плане трудах криминалистов Л.В. Бертовского и Л.Р. Клебанова: «В теории криминалистики разработана концепция типологии методик расследования, к числу которых относятся не только методики расследования отдельных видов и разновидностей преступления (частные методики), но и методики решения типичных следственных задач, а также методики расследования определенных групп криминалистически сходных видов преступлений» [2].

Для технико-криминалистического обеспечения мероприятий профилактической направленности и создания условий для оперативного реагирования на преступления в Арктическом регионе необходимы высокотехнологичные средства объективного контроля за огромными пространствами в условиях сурового климата, где к самой технике предъявляются особые требования. Например, даже самый простой лазерный дальномер, имеющий цифровой дисплей, на котором отображаются все данные, полученные в ходе измерений с целой серией замеров и сохранением их в памяти, может быть более дорогой, но весьма удобной и превосходящей по функциональности альтернативой простой измерительной рулетке при организации осмотров. Однако такая «электронная рулетка» нередко дает сбой при низких температурах, тем более в условиях крайне низких их значений в Арктическом регионе. При этом в условиях полярной ночи удобнее использовать не лазерный, а ультразвуковой дальномер, который работает и при отсутствии дневного света, но дает менее точные измерительные данные ввиду рассеивания ультразвука. А беспилотные летательные аппараты на батареях, а не на бензиновом двигателе при температуре воздуха ниже всего лишь 20 °C уже могут

не обеспечивать работу устройства. При этом беспилотные летательные аппараты на бензиновом двигателе требуют более квалифицированных специалистов для их использования [3]. Справедливо подчеркивая важность для качественной организации расследования преступлений в Арктической зоне Российской Федерации оснащения следственных подразделений современными передвижными криминалистическими лабораториями и их размещения на различных платформах (на вездеходах и вертолетах, судах ледокольного флота), а также разработки предназначенной для работы в условиях низких температур криминалистической техники с увеличенным временем работы в автономном режиме с возможностью обмена данными с базовыми станциями спутниковой связи, Л.Б. Бертовский особо отметил: «Во всех этих случаях важна точная навигация в Арктике, и это особенно важно при авариях и техногенных катастрофах, которые могут случиться, и из-за сложности спасательных операций в случае чрезвычайных ситуаций. Меры для повышения точности GPS в Арктике предпринимаются. Так, к 2025 г. планируется запустить пять космических аппаратов в рамках реализации программы «Арктика» для дистанционного зондирования Земли» [4]. В любом случае технические средства обеспечения наблюдения за российской Арктикой являются единственно возможными средствами объективного контроля, результаты применения которых при грамотном и рациональном распределении сил и средств могут служить первоначальными исходными данными о преступлении, техногенных катастрофах, которые станут при соблюдении установленной законом процедуры отправными сведениями в формировании доказательственной информации в различных системах правоприменения. Предвидя возражения коллег, отмечу, что криминалистическая профилактика заключается не только в предупреждении преступлений, но в и предвидении и нейтрализации негативных сценариев развития исходных ситуаций, когда могут быть утрачены доказательства или ввиду неприятия должных мер объективного контроля за территорией такая доказательственная база просто может быть не сформирована.

Таким образом, основные специфические вопросы криминалистического обеспечения профилактики, расследования и раскрытия преступлений в Арктике строятся на географических, экологических, природно-климатических и экономических особенностях региона:

- 1) разрозненная межсубъективность по регионам России с выходом в Арктику и сложная юрисдикционная география трансграничности с соседними странами Арктического региона;
- 2) сложности кадрового и ресурсного плана (дефицит кадров и необходимость надлежащего кадрового обеспечения по мониторингу за развитием региона);
- 3) большие пространства и суровая природно-климатическая специфика непригодности большей части российской Арктики для проживания;
- 4) экологическая уникальность и чрезвычайно высокое значение этого аспекта Арктики для России и всего мира;
- 5) транспортно-логистическое значение региона и специфика хозяйственного освоения русского арктического севера;
- 6) военно-стратегическое значение Арктики для всех стран региона.

Список источников

1. Полстовалов О.В. «Экологическая криминалистика» как прикладной проект в уголовном судопроизводстве и в различных сферах правоприменения // Правовое государство: теория и практика. 2018. № 3 (53). С. 148–154.
2. Бертовский Л.В., Клебанов Л.Р. Уголовно-правовые и криминалистические проблемы борьбы с преступностью в Арктике // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 2. С. 244–263.
3. Чугаев В.Н. Влияние арктических условий на беспилотные летательные аппараты // ACADEMY. 2017. № 4 (19). С. 30–32.

4. Бертовский Л.В. К вопросу о криминалистическом обеспечении расследования преступлений, совершенных в Арктической зоне Российской Федерации // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник: материалы XIX Нац. науч. конф. с междунар. участием / отв. ред. В.И. Герасимов. 2020. Вып. 15. Ч. 1. С. 638–639.

References

1. Polstovalov O.V. «Ekologicheskaya kriminalistika» kak prikladnoj proekt v ugovnom sudoproizvodstve i v razlichnyh sferah pravoprimereniya // Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika. 2018. № 3 (53). S. 148–154.

2. Bertovskij L.V., Klebanov L.R. Ugolovno-pravovye i kriminalisticheskie problemy bor'by s prestupnost'yu v Arktike // Vestnik RUDN. Ser.: Yuridicheskie nauki. 2019. T. 23. № 2. S. 244–263.

3. Chugaev V.N. Vliyanie arkticheskikh uslovij na bespilotnye letatel'nye apparaty // ACADEMY. 2017. № 4 (19). S. 30–32.

4. Bertovskij L.V. K voprosu o kriminalisticheskom obespechenii rassledovaniya prestuplenij, sovershennyh v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii // Rossiya: tendencii i perspektivy razvitiya. Ezhegodnik: materialy XIX Nac. nauch. konf. s mezhdunar. uchastiem / отв. ред. V.I. Gerasimov. 2020. Вып. 15. Ч. 1. С. 638–639.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 20.04.2023

Принята к публикации: 11.08.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 20.04.2023

Accepted for publication: 11.08.2023

Информация об авторах:

Полстовалов Олег Владимирович, профессор кафедры криминалистики Института права Уфимского университета науки и технологий (450076, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 32), доктор юридических наук, доцент, e-mail: polstovalov74@mail.ru, SPIN-код: 3809-0357

Information about the authors:

Polstovalov Oleg V., professor of the department of criminology of the Institute of law of the Ufa university of science and technology (450076, Republic of Bashkortostan, Ufa, Zaki Validi str., 32), doctor of law, associate professor, e-mail: polstovalov74@mail.ru, SPIN-код: 3809-0357

АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Текст статьи должен быть обязательно структурирован по разделам:

Введение

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

Методы исследования

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

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

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

Результаты исследования и их обсуждение

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

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

4. 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: тип статьи (научная, обзорная, редакционная, дискуссионная, рецензия и т.п.), УДК (универсальная десятичная классификация), **на русском и английском языках** название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); ФИО авторов полностью (**не более трех**); место работы (название учреждения), электронный адрес авторов (без слова e-mail), аннотация, ключевые слова.

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

5. 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).

6. 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 (выравнивание по правому краю листа), ниже, отступив одну строку, – название таблицы (полушироко, выравнивание по центру листа), и далее, отступив одну строку, следует разместить саму таблицу);

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.

7. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

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

Правила оформления списка литературы:

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка источников:

Список источников

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Оформление раздела «Информация об авторах»

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

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

ОБРАЗЕЦ ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

Научная статья
УДК 342.7

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

✉ **Иванов Иван Иванович.**

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

✉ *tigp@igps.ru*

Аннотация. 100–250 слов

Ключевые слова: 3–10 слов

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

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

✉ **Ivanov Ivan I.**

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

✉ *tigp@igps.ru*

Abstract.

Keywords:

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

Введение

Текст, текст, текст

Методы исследования

Текст, текст, текст

Результаты исследования и их обсуждение

Текст, текст, текст

Заключение

Текст, текст, текст

Список источников (не менее 10 источников)

References

Информация о статье:

Поступила в редакцию:

Принята к публикации:

The information about article:

Article was received by the editorial office:

Accepted for publication:

Информация об авторах:

Иванов Иван Иванович, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, e-mail: tigp@igps.ru, , <https://orcid.org/0000-0003-4651-8513>, SPIN-код: 0123-3210

Information about the authors:

Ivanov Ivan I., professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigp@igps.ru, , <https://orcid.org/0000-0003-4651-8513>, SPIN-код: 0123-3210



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

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 3 (60)–2023

Издается ежеквартально

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

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 30.09.2023. Формат 60×86_{1/8}
Усл.-печ. 10,0 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 81

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