НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 4 (53) – 2021

Редакционный совет

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

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

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

Члены редакционного совета:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

Члены редакционной коллегии:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Секретарь коллегии:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Асадов Б.Р. Международное гуманитарное право: некоторые аспекты развития в условиях современных конфликтов..... 5

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Дрогавцева Е.А. Регулирование отдельных вопросов гражданства в контексте обеспечения национальной безопасности России..... 11

Зотин А.В., Исаков В.М., Никоноров Е.А. Безопасность дорожного движения – организация автоматизированного контроля в зарубежных странах..... 15

Лясович Т.Г. Обеспечение государственной безопасности в России в период социальных потрясений (февраль–октябрь 1917 г.)..... 19

Метельков А.Н. О соотношении понятий «борьба с терроризмом» и «минимизация и (или) ликвидация проявлений терроризма» в борьбе с ядерным терроризмом..... 25

Немченко С.Б., Маханов В.С., Кныш Ю.В. Проблемы правового регулирования содержания и эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны (обзор правоприменительной практики)..... 37

Перевалов Д.В., Андреев А.С. Современные подходы к формированию антитеррористической защиты критически важных объектов..... 43

Пунченко В.Н. Деструктивная политическая активность молодежи в Республике Беларусь (политико-правовой аспект)..... 51

Трофимов В.В., Самородов В.Ю. Правотворческий уровень антикоррупционной активности государства как фактора безопасного развития правовой жизни общества: к вопросу о культуре организации..... 57

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Плотникова Г.В., Лубенец П.С., Гармышев В.В. Проблемы осмотра и расследования лесных пожаров в Иркутской области..... 65

Сведения об авторах..... 73

Информационная справка..... 74

Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»..... 79

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

ББК 67

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

ISSN 2074-1626

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

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

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

Рассмотрены некоторые аспекты практики развития международного гуманитарного права в условиях современных конфликтов и кризисных ситуаций. В условиях формирования новых реалий современных войн возрастает объективная потребность в повышении роли заинтересованных гуманитарных акторов в контексте эффективного применения фундаментальных гуманитарных принципов и институциональных механизмов.

Ключевые слова: международное гуманитарное право, международные гуманитарные акторы, Международный Комитет Красного Креста, имплементация, гуманитарная безопасность, гуманитарные принципы

INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: SOME ASPECTS OF DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF MODERN CONFLICTS

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

The article is devoted to some aspects of the practice of the development of international humanitarian law in the conditions of modern conflicts and crisis situations. In conditions of the formation of new realities of modern wars, there is an objective need to increase the role of interested humanitarian actors in the context of the effective application of fundamental humanitarian principles and institutional mechanisms.

Keywords: international humanitarian law, international humanitarian actors, International Committee of the Red Cross, implementation, humanitarian security, humanitarian principles

В современном быстроменяющемся мире, характеризуясь особым динамизмом и все больше затрагивая самые отдаленные территории, потенциальные источники опасности и угрозы войн стали одними из ключевых факторов сохранения тенденции нестабильности в ряде регионов мира. Закономерным результатом процесса интернационализации конфликтных и кризисных ситуаций являются возрастающие влияния и масштабы их политических и гуманитарных последствий на состояние отдельных обществ. Продолжение этой тенденции, особенно на фоне появления новых очагов конфликта и войн, характеризуется словами известного отечественного специалиста О.Н. Яницкого: «порождаемые ими критические состояния не имеют ни территориальных, ни временных границ» [1], обусловливает появление новых измерений современного конфликта. Эти проблемы находят отражения в современной повестке международной безопасности, в которой все более уделяется внимание таким вопросам, как гуманитарные угрозы, гуманитарные катастрофы, гуманитарные операции, имеющие место в том или ином регионе мира.

Растущее влияние этих факторов, сопровождаемое крайней степенью напряженности и даже обострения, продолжает предъявлять возрастающие требования, касающиеся вопросов способности права адаптироваться, чтобы регулировать поведение человека, особенно в наиболее драматичных обстоятельствах войны [2].

В то же время неоднозначность и противоречивость динамичных процессов развития современного мира, с которыми сопряжена глобализация международных отношений, требует всестороннего осмысления столь актуальной проблемы современности: практики развития международного гуманитарного права (МГП), и в рамках этого применение наиболее эффективных форм и механизмов обеспечения защиты человека в условиях изменяющейся природы вооруженных конфликтов. Так как мировое сообщество, не будучи в состоянии искоренить войны, острые конфликтные ситуации или своевременно адекватно отвечать новым вызовам, все больше сталкивается не только с проблемами выработки специальных норм и принципов, направленных на развитие гуманизации законов и защиты жизни людей, оказавшихся в сложных условиях, но и вопросам совершенствования деятельности международных гуманитарных организаций с учетом повышенных запросов в этой области.

Как известно, с целью обеспечения гуманитарной безопасности человека и недопущения излишних человеческих страданий в результате вооруженных конфликтов, кризисных ситуаций создан ряд известных международно-правовых актов. В то же время, как показывают реалии последних десятилетий, в новой сложившейся военно-политической обстановке, которая характеризуется множеством противоречивых тенденций, продолжают меняться сущностные характеристики современных войн. Меняются не только цели, средства, но и методы ведения этих войн. Активное применение последних, затрагивая гражданское население, медицинский, прочий персонал, может привести к появлению условий для нарушения основных норм МГП.

Война как сложное социально-политическое явление, представляющее собой крайнюю форму разрешения социально-политических, экономических, идеологических, а также национальных, религиозных, территориальных и других противоречий [3], чаще всего рассматривается как конфликты международного и немеждународного (внутреннего) характера. Эти признанные МГП категории вооруженных конфликтов, оставаясь одной из ключевых угроз безопасности и выступая в качестве причин возникновения других вызовов, создают целый ряд взаимосвязанных проблем различного масштаба и «способны усиливать эскалацию друг друга» [4]. Противоречивость, непредсказуемость и другие аспекты современных конфликтов повышают сложность решения вопросов международного регулирования. Соответственно, это не может не сказываться также и на проблемах своевременного устранения гуманитарного последствия этих социальных явлений.

Безусловно, на фоне динамичных изменений ведения современных вооружённых конфликтов, в частности, с помощью высокотехнологичного оружия, их последствий, которые все более разрушительны и оставляют минимальные возможности для сохранения жизни людей, а также приводят к гуманитарным кризисам, растёт ответственность и всего международного сообщества за обеспечение гуманитарной безопасности людей, оказавшихся в этих сложных условиях. Увеличиваются потребности в области защиты прав человека и пострадавшего населения в гуманитарной помощи, особенно в условиях интернационализации внутренних конфликтов, в которых возникает необходимость использования новой правоприменительной практики. В данном контексте очевидным является тот факт, что многими специалистами рассматриваются проблемы адаптации МГП для применения к немеждународным вооруженным конфликтам с иностранным вмешательством [5].

Таким образом, в связи с расширением спектра угроз и конфликтов, которые «становятся все более комплексными и уносят жизни все большего числа гражданских лиц» [6], вопросы предоставления своевременной эффективной гуманитарной защиты объективно находят общее понимание как на уровне отдельных институтов, так и мирового сообщества. Ярко выраженные

тенденции, в частности увеличение количества этих негативных явлений, с характерной многослойностью демонстрируют необходимость в данном направлении, активизации действий международного сообщества в поиске новых организационно-правых решений международного регулирования и защиты людей в условиях современных конфликтов и кризисных ситуаций. При этом необходимо отметить, что в рамках Международного Комитета Красного Креста (МККК) существует понимание того, что отсутствие норм и их несостоятельность не являются основными причинами страданий во время вооруженных конфликтов. И в данном контексте, как отмечается в документах Организации, именно неисполнение уже существующих норм в силу отсутствия политической воли либо по другим причинам [7] рассматривается как ключевой фактор для гуманитарных последствий этих явлений.

Для развития этой общепризнанной международной практики все более востребованы своевременные коллективные адекватные действия с применением существующих наиболее эффективных организационно-институциональных механизмов и правовых режимов. В этом, безусловно, по-прежнему важное значение имеет накопленный опыт применения принципов и норм МГП. Благодаря этому, регулируются правоотношения в период сложных вооружённых конфликтов и кризисных ситуаций, в большинстве которых основную тяжесть последствий этих явлений несет на себе гражданское население.

Как известно, МГП как специфическая область международного права (право вооруженных конфликтов) продолжает наполняться все новым содержанием. Сегодня оно представляет собой весьма развитую систему, в которой гуманитарная деятельность субъектов международного права происходит на основе взаимосвязанных и взаимосогласованных юридических правил.

Значительные сдвиги в области международно-правового регулирования вооруженных конфликтов и кризисных ситуаций способствовали активному применению общепризнанных принципов, составляющих основы, на которых базируются нормы МГП. Сегодня сложилась система применения наиболее действенных механизмов защиты людей, которые не участвуют в военных действиях или прекратили участвовать в них, а также установления ограничений на применение методов и средств ведения войны [8].

Не вдаваясь в подробный анализ содержания принципов и норм МГП, необходимо обратить внимание на некоторые актуальные проблемные аспекты, связанные с осуществлением гуманитарной деятельности, которая происходит с применением механизмов, предусмотренных МГП. В данном контексте одной из актуальных проблем соблюдения норм МГП по-прежнему следует рассмотреть некоторые аспекты практики расширения роли международных механизмов – традиционных гуманитарных акторов, действия которых в условиях современных военных конфликтов и кризисных ситуаций обретают новые черты. Со все большей вовлеченностью заинтересованных акторов в этот процесс, возрастает актуальность эффективного применения норм МГП, которое призвано ограничить негативные последствия современных конфликтов и кризисных ситуаций.

Анализ показывает, что в практическом осуществлении защиты прав жертв этих явлений по-прежнему особое место отведено известным международным неправительственным организациям, которые являются более востребованными субъектами МГП. Посредством деятельности отдельных организаций, например, «HumanRightsWatch», «AmnestyInternational», (контроль за соблюдением прав человека), «CARE» (борьба с бедностью), «MedecinsSansFrontieres» (экстренная медицинская помощь населению в чрезвычайных ситуациях и военных конфликтах), UNICEF (охрана и защита детства) и многих других, эти структуры, демонстрируя свою приверженность МГП, действуют в качестве гуманитарных акторов в решении широкого круга проблем в области защиты и помощи людям. Наличие наиболее современных устойчивых механизмов и известных традиционных каналов коллективного решения, не только в рамках универсальных акторов, но и заинтересованных, в том числе национальных организаций и структур широкого круга актуальных проблем гуманитарной повестки международных отношений, позволяет все больше прилагать усилий с целью создания приемлемых условий и механизмов,

направленных на минимизацию масштабов негативного влияния последствий конфликтов, стихийных бедствий и других вызовов современности.

Безусловно, сегодня в данной области по-прежнему особое внимание специалистов уделяется деятельности МККК, в основу которой как и других международных гуманитарных акторов легли фундаментальные гуманитарные принципы. Начавшее свое формирование в условиях сложных социальных противоречий и конфликтности в последние десятилетия, находясь в переходном состоянии и формируя новые приоритеты деятельности, по-прежнему МККК является ключевым и наиболее востребованным глобальным актором гуманитарной защиты и помощи.

Гуманитарные принципы, которые сегодня во многом определяют порядок реализации гуманитарной деятельности в данном аспекте являются фундаментом для получения желаемых результатов и признания деятельности МККК со стороны конфликтующих сторон. Важным определяющим результатом гуманитарного усилия МККК и других заинтересованных акторов, отвечающих растущим потребностям в этой области, является практика стремления к кооперации в целях создания действительно нейтрального, беспристрастного и независимого пространства взаимодействия заинтересованных субъектов гуманитарной деятельности.

Сложившаяся практика взаимодействия МККК с заинтересованными международными акторами, способствуя расширению рамок совместных действий и внесению ими своего вклада в имплементацию МГП, позволяет создать лучшие возможности для развития гуманитарного права и соблюдения его основных положений в целом. Вместе с тем сегодня проблемы эффективности деятельности данного международного гуманитарного актора и реализации норм МГП во многом обусловлены возрастающей ролью МККК в сложившейся системе международных гуманитарных отношений.

Следуя логике необходимости создания эффективного адекватного механизма согласованных действий, заинтересованных акторов по реализации норм МГП в процессе обеспечения защиты населения и соблюдения прав людей, оказавшихся в чрезвычайно сложных условиях, можно выделить ряд проблемных аспектов.

Во-первых, следует отметить, что во время современных сложных конфликтов и кризисов возрастающее негативное влияние многочисленных факторов и последствий, которые ощущает на себе, в первую очередь, гражданское население, обусловливают определение четких граней между гуманитарной и политической составляющей этих проблем. Их доминирование неизбежно затрудняет роль заинтересованных неправительственных акторов в осуществлении гуманитарных операций, направленных на защиту людей, объектов культурного или духовного наследия. Это приобретает особый характер, когда центр тяжести борьбы все более переносится в информационно-коммуникационное пространство, в котором, например, сфабрикованные новостные материалы, явно способствуя достижению определённых политических целей, по сути, оставляют в тени проблемы истинного положения пострадавших от насилия, опасностей и нуждающихся в гуманитарной помощи в целом.

Гуманитарная деятельность, которая во многом не связана с явной политической практикой и в основном сочетает вопросы предоставления защиты и помощи людям, оказавшимся в сложных условиях, является главной сутью деятельности гуманитарных и других акторов. То есть с учетом растущего влияния различных динамичных факторов на характер этой деятельности она «не может быть принудительной» [9] и не подчинена политическим целям.

Во-вторых, как известно, МГП распространяет свое действие и на сферы различных негосударственных акторов гуманитарной деятельности. По-прежнему существует огромный разброс в представлении об их гуманитарной деятельности, так как программные установки и методы деятельности последних значительно различаются между собой. Несмотря на рост количества субъектов МГП в отечественном экспертном сообществе, не всегда должным образом рассматривается многообразие деятельности последних в области обеспечения гуманитарной защиты людей, а также проблемы дальнейшего развития правосубъектности

этих акторов. Необходимость комплексного изучения проблем обеспечения гуманитарной безопасности, как показывает анализ материалов, не всегда находится в сфере интересов представителей многочисленных экспертных площадок. Данная проблема имеет важное значение на фоне растущих запросов и осознания неизбежности войн и вооруженных конфликтов.

В-третьих, на фоне возрастающих вызовов нового поколения, несмотря на обширные действия МГП и призывы к его развитию, существующие представления о реализации гуманитарных принципов и норм права показывают, что сегодня, как и другие отрасли права, оно также не может претендовать на безупречность в сфере реализации. С учетом изменения природы современных конфликтов, в том числе осуществлением кибероперациий, которое стало реальностью, и наличием множества проблем в области реализации норм и принципов для гуманитарных акторов, все больше приобретают первоочередной характер вопросы необходимости четкого понимания того, какой свод законов является адекватным и эффективным инструментом для минимизации влияния гуманитарного последствия этих явлений.

В-четвертых, несмотря на накопление широкой судебной практики как на международном, так и на национальном уровне опыта, появление новых международных договоров и особенно развитие МГП, наличие отрицательного отношения к этой практике со стороны широкой общественности сегодня – очевидный факт и такое понимание в общественной среде формируется, в том числе, за счет больших потоков информации о современных вооруженных конфликтах и т.д. В данном контексте, как отмечается в материалах МККК, «четкое понимание разницы между неизбежно трагическими последствиями войны и нарушениями ее законов нередко отсутствует» [10].

В то же время наличие актуальных проблем в этой области обусловливало появление в последнее время новых инициатив, например, «МГП в действии» [11]. В рамках этой платформы предлагаются реальные примеры соблюдения МГП, в том числе в долгосрочной перспективе.

Несомненно, в рамках данной работы отсутствует возможность в полном объеме провести анализ существующих актуальных проблем, которые связанны с применением норм МГП в условиях современных конфликтов и кризисов. Важно отметить, что в немалой степени явления политизированности операций по оказанию гуманитарной помощи и защиты людей [12] становятся все более действующим фактором, оказавшим существенное влияние на характер этих конфликтов. Следовательно, анализ существующей практики применения правовых механизмов, в частности норм МГП, позволяет отметить, что в отдельных ситуациях она не в полной мере соответствует ожиданиям и масштабам нарастания кризисных ситуаций. В связи с этим в условиях современных сложных конфликтов и кризисных ситуаций получить гуманитарный доступ к нуждающемуся населению стало все труднее и, соответственно, это зависит от многих факторов.

Нарастающие масштабы гуманитарных проблем и особенно многофакторность предъявляют новые запросы и обусловливают создание наиболее гибких условий взаимодействия в плане готовности к адекватному реагированию заинтересованных акторов на условия, связанные с растущим влиянием новых вызовов и чрезвычайных ситуаций. В условиях новых реалий ведения военных конфликтов возрастает объективная потребность в повышении роли заинтересованных гуманитарных акторов, отвечающая растущим запросам в области применения и соблюдения норм МГП, которые направлены на минимизацию влияния факторов угрозы и облегчение тяжелого положения жертв современных конфликтов.

Для того чтобы придать новое качество всему комплексу системы применения норм МГП с учетом многообразия и особенностей современных вооруженных конфликтов, необходимо не только вовлечение в данный процесс все большего количества заинтересованных гуманитарных акторов, но и создание прочных институциональных основ для эффективной координации и функционирования их гуманитарной деятельности.

Литература

1. Яницкий О.Н. Современные войны: социально-экологическое измерение // Вестник института социологии. 2014. № 4 (11). С. 107–126.

2. Мельцер Н. Международное гуманитарное право. Общий курс: справочное издание. М.: МККК, 2017. 417 с. URL: https://www.redcross.ru/sites/default/files/books/mezhdunarodnoe_gumanitarnoe_pravo_obshchiy_kurs.pdf (дата обращения: 26.08.2021).

3. Военно-энциклопедический словарь. М., 2009. С. 205.

4. Иванов А.А. Вооруженные конфликты международного и немеждународного характера: грани соприкосновения // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 9. URL: https://web.snauka.ru/issues/2016/09/70940 (дата обращения: 15.09.2021).

5. Николаев А.М., Алтухов А.В. Применение международного гуманитарного права в интернационализированных вооруженных конфликтах // Евразийский юридический журнал. 2018. № 10 (125). С. 30–33.

6. Президент МККК: «Сегодняшние конфликты становятся все более комплексными и уносят жизни все большего числа гражданских лиц». URL: https://icrc.org/ru/document/prezident-mkkk-segodnyashnie-konflikty-stanovyatsya-vse-boleekompleksnymi-i-unosyat-zhizni (дата обращения: 27.08.2021).

7. Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов: документ, подготовленный МКК для XXX Междунар. конф. Красного Креста и Красного Полумесяца // Международный журнал Красного Креста. 2007. № 867. С. 4.

8. Что такое международное гуманитарное право? URL: https://www.icrc.org/ru/doc/assets/files/2014/142398ru.pdf (дата обращения: 14.09.2021).

9. Корнелио Соммаруга. Гуманитарная деятельность и операции по поддержанию мира. URL: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-10/198.pdf (дата обращения: 15.09.2021).

10. Венсан Бернар, Жюлиана Гарсиа Равель. Говорим о международном гуманитарном праве по-новому. URL: https://www.icrc.org/ru/document/govorim-o-mezhdunarodnom-gumanitarnom-prave-po-novomu (дата обращения: 15.09.2021).

11. IHL in action: Respect for the law on the battlefield. URL: https://www.icrc.org/en/document/ihl-action-respect-law-battlefield (дата обращения: 14.09.2021).

12. Асадов Б.Р. Механизмы партнёрства Международного Комитета Красного Креста и других международных гуманитарных акторов // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 1 (46). С. 49–58.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

УДК 342.71

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Е.А. Дрогавцева.
Санкт-Петербургский университет МВД России

Исследовано приобретение гражданства как формы реализации права на гражданство иностранными гражданами и лицами без гражданства с учетом актуальных целей и задач, определенных новой Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, принятой в 2021 г. На основании официальной статистической информации, а также данных, полученных эмпирическим путем, принимая во внимание существующие научные подходы к рассматриваемой проблематике, автором проведен анализ положительных и отрицательных сторон количественного прироста постоянного населения России за счет натурализации. По итогам исследования сделаны выводы о необходимости принятия дополнительных мер, способствующих интеграции в российское общество иностранных граждан, приобретающих гражданство России в порядке натурализации, а также о потребности в индивидуализации способов осуществления проверок, установленных действующим законодательством.

Ключевые слова: натурализация, гражданство, патриотизм, государственная гражданская идентичность, национальная безопасность, демография

REGULATION OF CERTAIN ISSUES OF CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF RUSSIA

E.A. Drogavtseva.
Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia

This article is devoted to the study of the acquisition of citizenship as a form of realization of the right to citizenship by foreign citizens and stateless persons, taking into account the current goals and objectives defined by the new National Security Strategy of the Russian Federation adopted in 2021. Based on official statistical information, as well as data obtained empirically, taking into account existing scientific approaches to the problem under consideration, the author analyzes the positive and negative sides of the quantitative increase in the permanent population of Russia due to naturalization. Based on the results of the study, conclusions were drawn about the need to take additional measures to facilitate the integration into Russian society of foreign citizens acquiring Russian citizenship by naturalization, as well as about the need to individualize the methods of inspections established by current legislation.

Keywords: naturalization, citizenship, patriotism, state civil identity, national security, demography

Общероссийские статистические показатели результатов деятельности по вопросам гражданства Министерства внутренних дел Российской Федерации свидетельствуют о прогрессирующем росте числа лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации (о приеме, восстановлении, признании): 2018 г. – 269 362, 2019 г. – 497 817, 2020 г. – 656 347, за период с января по июль 2021 г. – 420 439 (АППГ – 347 656) [1]. В свою очередь естественный прирост населения в России имеет следующие показатели: 2018 г. – «-224 566», 2019 г. – «-317 233», 2020 г. – «-702 072» [2]. Учитывая отрицательную статистику, которая имеет четко выраженную тенденцию к увеличению, прирост российского населения за счет натурализованных граждан становится основным источником решения проблем демографического характера, так как именно «категория граждан» составляет фундамент населения государства. Вместе с тем актуализируется вопрос целесообразности и безопасности для российского общества и государства решения демографической проблемы путем прироста населения за счет натурализации с учетом тенденции упрощения процедуры приобретения гражданства Российской Федерации и сокращения срока рассмотрения соответствующего заявления с шести месяцев до трех. Принимая во внимание «печальный опыт» Европы, касающийся миграционной ситуации, следствием выступает проблема степени интеграции натурализованных граждан в общественное, культурное и правовое пространство России.

Вопросам внешней миграции и проблемам натурализации посвящено значительное количество работ, авторами которых являются: С.А. Авакьян, Л.Д. Воеводин, О.Е. Кутафин, О.О. Миронов, А.С. Прудников и др. Однако настоящее исследование имеет цель актуализировать узкую проблему в области внешней миграции, касающуюся отдельных аспектов обеспечения государственной безопасности при регулировании вопросов натурализации на современном этапе развития российского общества.

Натурализации как части миграционной правовой политики коррелирует цель участников такой политики – оптимизация миграции населения с учетом личных, общественных и государственных интересов [3]. Поэтому помимо положительных аспектов стремительного увеличения количества лиц, получивших российское гражданство в результате приобретения, следует рассмотреть и возможные негативные аспекты, варьирующиеся от «размытия» государственно-гражданской идентичности до угроз национальной защищенности России в тандеме с основными положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (Стратегия). Представляется возможным отметить то, что в новой Стратегии основной акцент сделан на духовно-нравственном состоянии государства и прослеживается направленность на укрепление геополитического статуса страны и внутренней общественно-политической ситуации [4].

Гражданство является качественным определителем взаимоотношений государства и личности [5], критерием здоровья которых выступают уровень развития гражданственности, а также сформированное патриотическое мышление. Именно поэтому для института гражданства особое значение приобретает фактор моральности, одна из сторон которого находит выражение в показателе развития гражданственности, основанной на осознании человеком себя как необходимой части государства [6], на осмыслении своей гражданской идентичности.

Анализируя взаимообусловленность категорий «гражданство», «гражданственность» и «патриотизм», с одной стороны, и их взаимосвязь с государством с точки зрения обеспечения государственной безопасности – с другой, обоснованной представляется классификация типов гражданства по критерию «принятие индивидом норм и обязанностей, налагаемых государством» [7]. В соответствии с указанным критерием М.Ю. Ежова выделила четыре типа гражданства:

1) ответственное – подразумевает не только правовую связь человека и государства, но и моральную, включающую осознанную гражданскую идентичность, в основе которой лежит единая культура, один язык и общая история;

2) транзитное – носит вынужденный характер ввиду отсутствия возможности приобрести гражданство иного государства;

3) пассивно-конформистское – ориентировано на потребительское отношение к государству при изолированном отношении к общегражданским ценностям;

4) деструктивно-агрессивное – является выражением одного из способов достижения цели по политической дезориентации государства, сопряженной с действиями экстремистской и террористической направленности.

Принимая во внимание вышеизложенное, приоритетом в вопросах натурализации должен стать ориентир на качественную характеристику потенциальных граждан, а не на количественный показатель. Итогом приобретения гражданства является не формализованная выдача паспорта гражданина Российской Федерации лицу, имеющему неопределенные политические цели, а принятие российским государством полноценного гражданина, оценивающего своё гражданство с позиции «ответственного гражданства».

В 2020 г. категории патриотизма и гражданственности были закреплены на высшем законодательном уровне в гл. 3 Конституции Российской Федерации – Федеративное устройство, а именно в ч. 4 ст. 67.1 [8], которая ставит в один ряд «патриотизм, гражданственность и уважение к старшим» как законодательно определенные основы воспитания детей [9]. В Стратегии 2021 г. гражданственность и патриотизм отнесены к традиционным российским духовно-нравственным ценностям, защита которых обеспечивается путем решения ряда задач. Причем в качестве первоочередной задачи выделяется «укрепление гражданского единства, общероссийской гражданской идентичности, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение самобытности многонационального народа Российской Федерации» [10].

В контексте конституционной реформы России 2020 г., а также принимая во внимание положения Стратегии, касающиеся защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, помимо воспитания детей становится актуальным вопрос интеграции натурализованных граждан как один из основных вопросов обеспечения государственной безопасности.

Учитывая снижение количества обязательных требований, необходимых для натурализации в России в упрощенном порядке (упразднение условия о необходимости оформления отказа от гражданства, отмена требования о подтверждении наличия законного источника средств к существованию и др.), в настоящее время актуальным становится вопрос даже не об интеграции мигрантов, а об интеграции ежегодно возрастающего количества натурализованных граждан.

Интеграционная политика как процесс, состоящий из ряда государственных мер, которые направлены на урегулирование процессов включения иностранцев в общество в соответствии с экономическими, геополитическими, демографическими, социальными и культурными целями [11], должна распространить свое действие и на лиц, которые приобрели российское гражданство в «сжатые сроки».

О необходимости расширения границ интеграционной политики России свидетельствуют эмпирические данные. При проведении исследования, одной из целей которого являлось определение роли, степени необходимости и значения в настоящее время категории «патриотизм», а также выявления уровня правосознания и осознания гражданской идентичности иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих основание и намерение обратиться с заявлением о приобретении российского гражданства, в августе 2020 г. было осуществлено анкетирование.

Результаты опроса категории иностранных граждан и лиц без гражданства (иностранных граждан), осуществленного автором в административном здании Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области, следующие. Большинство опрошенных считают патриотизм важной и необходимой категорией (36 человек из 55), позиционируют себя в качестве патриота (42 из 55 человек). На вопрос, касающийся

государства, патриотом которого воспринимает себя иностранный гражданин, намеренный приобрести гражданство Российской Федерации в установленном законом порядке, ответы были разнообразные и нестандартные. 26 человек считают себя патриотами России, 9 – патриотами одновременно двух государств, 3 – патриотами государства исходной гражданской принадлежности, 3 – патриотами СНГ, 1 человек затруднился ответить, а 13 – патриотами себя не признают. Принимая во внимание результаты опроса, согласно которым более половины опрошенных граждан однозначно не соотносят свое патриотическое восприятие с государством, гражданами которого они стремятся стать, можно сделать вывод о том, что в основе их правопритязания на статус российского гражданина отсутствуют признаки, присущие «ответственному» гражданству.

Таким образом, в качестве негативного последствия возрастающей либеральности процедуры натурализации в России, может выступить размытие и даже утрата государственно-гражданской идентичности, что противоречит задаче, определенной в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а именно задаче «укрепления общероссийской гражданской идентичности» [10]. Поэтому государству необходимо принять комплекс мер, направленных на интеграцию лиц, приобретших российское гражданство. Например, автор считает возможным ввести обязательный курс изучения основ русского языка с элементами воспитания в духе гражданственности для детей, начиная с 7-летнего возраста, приобретших российское гражданство вместе с родителями или по заявлению родителя – гражданина Российской Федерации. В качестве «пилотного» указанный курс может быть реализован в пределах программы общеобразовательной школы в качестве дополнительного факультативного занятия, обеспечивающего практическое выражение смысла конституционных норм.

Решение демографической проблемы не должно стать причиной, способствующей ухудшению общественно-политической обстановки в стране. Гражданство как конституционно-правовой институт объединяет не только обусловленные устойчивой правовой связью взаимные права и обязанности государства и индивида [12], но также права и обязанности граждан по отношению друг к другу, предполагающие моральную и культурную связь, предопределенную высоким уровнем правосознания и четким осознанием своей общероссийской гражданской идентичности. Учитывая значительное упрощение процедуры натурализации, а также возрастающее количество обращений с заявлением о приобретении гражданства Российской Федерации, представляется целесообразным обратить внимание на качество осуществляемых проверок в отношении иностранных граждан, а также на мотивы, которые предопределяют цели натурализации именно в России. Во избежание реализации намерений экстремистско-террористического характера, помимо согласования заявления о приобретении гражданства ФСБ России и проверки по учетам МВД России, следует рассмотреть возможность закрепления на законодательном уровне методики, предусматривающей обязательное психологическое тестирование лиц, претендующих на статус гражданина Российской Федерации.

Литература

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: http://www.mvd.ru (дата обращения: 30.08.2021).

2. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.rosstat.gov.ru (дата обращения: 30.08.2021).

3. Ефремова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект: автореф. … дис. канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 26 с.

4. Ильин В.А., Морев М.В. Стратегия национальной безопасности – 2021: позитивные ощущения и противоречивые ожидания // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 4. С. 9–32.

5. Грипп Э.Х., Яхина Ю.Х. Опыт реализации права на получение гражданства: органы по делам о гражданстве и порядок его получения в зарубежных странах // Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора А.В. Зиновьева): материалы регион. науч.-практич. конф. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД Рос. Федерации, 2017. С. 63–66.

6. Смирнова Е.С. Институт гражданства в современном мире: коллизии и перспективы конституционного и международного правового регулирования. М.: Изд-во ООО «ТДДС – Столица-8», 2017. 215 с.

7. Ежова М.Ю. Гражданство и формирование гражданской идентичности в постсоветской России и Таджикистане (сравнительный политико-правовой анализ): дис. … д-ра полит. наук. М., 2020. 349 с.

8. Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г., с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Рос. газ. 2020. 16 марта. Федер. выпуск № 55 (8109).

9. Дрогавцева Е.А. Гражданское и патриотическое воспитание как ценностный ориентир конституционной реформы России // Актуальные вопросы конституционализма: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф. по актуальным вопросам конституционализма. Н. Новгород: Нижегородская акад. МВД Рос. Федерации, 2021. С. 27–31.

10. 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.

11. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: монография. Белгород: ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2020. 150 с.

12. О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (с изм., внесенными Федер. законом от 13 июля 2020 г. № 209-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031; Рос. газ. 2020. 15 июля. № 153 (8207).

УДК 340.92

БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ – ОРГАНИЗАЦИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

А.В. Зотин;
В.М. Исаков, доктор юридических наук, профессор;
Е.А. Никоноров, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент.
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя

Исследуются вопросы организации контроля дорожного движения посредством автоматизированных систем в развитых зарубежных странах на основе иностранных исследований с начала развития автомобилизации. Отдельное внимание уделяется развитию адаптивных методов управления сигналами дорожного движения.

Ключевые слова: дорожное движение, контроль, транспортное средство, светофор

ROAD SAFETY – ORGANIZATION OF AUTOMATED CONTROL IN FOREIGN COUNTRIES

A.V. Zotin; V.M. Isakov; E.A. Nikonorov.
Moscow university of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

The article examines the issues of the organization of traffic control through automated systems in developed foreign countries on the basis of foreign studies since the beginning of the development of motorization. Special attention is paid to the development of adaptive methods for controlling traffic signals.

Keywords: traffic, control, vehicle, traffic light

Автоматизация контроля дорожного движения в зарубежных странах берет свое начало практически с развития автомобилизации, это связано с большой аварийностью на дорогах.

В 1902 г. был опубликован первый научный отчет об аварии с участием транспортного средства с силовым двигателем [1]. В 1903 г. Диттрих опубликовал первое медицинско-судебное заключение о травмах, полученных в результате наезда механического транспортного средства [2]. В 1908 г. Циммер представил один из первых статистических анализов количества несчастных случаев. В этот анализ включены аварийные события, произошедшие в период с 1904 по 1907 г. в Германии [3]. Бутрым представил один из первых докладов в Польше по этой проблеме в 1924 г. [4].

В последующие годы были опубликованы дальнейшие исследования, касающиеся увеличения количества дорожно-транспортных происшествий. Эти публикации относились не только к эпидемиологии явления, но и дополнительно описывали характерные травмы, обнаруженные у жертв дорожных происшествий, а также механизмы их возникновения. В 1937 г. Стрейт опубликовал отчет, в котором он одним из первых высказал предположение о возможности снижения травматизма у жертв дорожно-транспортных происшествий за счет контроля дорожного движения [5].

Бурное развитие автомобилизации, наблюдаемое со второй половины XX в., сопровождающееся постоянным ростом числа жертв дорожно-транспортных происшествий, усилило интерес к проблемам, связанным с контролем дорожного движения.

На рубеже 1960-х и 1970-х гг. Уильям Хэддон разработал аналитический инструмент для облегчения идентификации факторов, связанных с контролем дорожного движения и снижением травматизма. Эта модель, получившая название «Матрица Хэддона», иллюстрирует взаимодействие между тремя факторами, такими как: человеческий фактор; факторы транспортных средств и оборудования; факторы окружающей среды по фазам во времени события, то есть до события, в момент самого события и после события [6].

Благодаря модели Хэддона на каждом этапе можно предпринимать соответствующие меры для снижения уровня травматизма, связанного с дорожно-транспортными происшествиями в рамках осуществления контроля. На этапе, предшествующем событию, существуют различные способы контроля действий, предотвращающих возникновение дорожно-транспортного происшествия. На этапе события проводятся мероприятия, направленные на предотвращение возникновения травм или, в случае возникновения травм, снижения их интенсивности у пострадавших. Фаза после события охватывает все контрольные действия, снижающие негативные последствия дорожно-транспортного происшествия. Применение модели Хэддона на практике привело к пониманию необходимости контроля дорожного движения.

Развитие новых технологий приводит к разработке более безопасных автомобилей (пассивные и активные системы безопасности автомобилей) и многочисленных систем безопасности и контроля дорожной инфраструктуры (эффективные и экономичные инженерные решения на дорогах с высоким уровнем риска), повышающих безопасность водителей и пассажиров, а также других участников дорожного движения (пешеходы, велосипедисты, мотоциклисты).

Новые технологии также позволяют устранять участников дорожного движения, нарушающих правила (камеры, фиксирующие скорость; датчики, регистрирующие автомобили, идущие на красный свет; блокиратор зажигания с алкотестером).

В качестве одной из новых технологий контроля дорожного движения можно отметить адаптивную систему переключения светофора. Эта система достаточно распространена в США, а также во многих европейских государствах.

Текущее проектирование и эксплуатация дорог с сопутствующей инфраструктурой в городах не отвечают требованиям «растущего» дорожного движения [7]. Системы управления сигналами дорожного движения играют важную роль в оптимизации контроля дорожного движения, а также потока трафика и являются основным средством реализации

принципов интеллектуальных дорог в рамках планов работы дорожной сети [8]. Чтобы повысить эффективность использования дорог и улучшить условия движения, важно оптимизировать управление световыми сигналами в соответствии с потребностями движения.

Традиционные стратегии управления сигналами прошли три стадии: фиксированное время, срабатывающее и адаптивное. Управление сигналом с фиксированным временем использует «исторические» данные трафика для определения синхронизации сигнала.

Однако в действительности спрос на трафик непредсказуем и колеблется во времени. Установки фиксированных параметров времени не могут удовлетворить требования быстро меняющихся условий движения. Автоматизированное управление сигналом, которое обычно применяется для изолированного перекрестка, собирает данные о трафике в реальном времени с помощью датчиков инфраструктуры, например, петлевых детекторов, видеодетекторов, инфракрасного излучения или радара, а затем реагирует на продолжительность цикла, разделение и даже последовательность фаз.

Тем не менее сработавшие контроллеры сигналов изменяют эти тайминги на основе набора заранее определенных статических параметров, например, минимальное и максимальное время зеленого света.

Стратегия адаптивного управления дорожным движением на примере управления сигналом трафика, которая применяется для магистральной или дорожной сети, использует данные детектора восходящего потока для оценки входящего транспортного потока и ищет оптимальную стратегию синхронизации для максимизации или минимизации целевой функции.

Однако есть два ограничения на управляемое и адаптивное управление сигналом. Во-первых, эти детекторы предоставляют только мгновенные информационные данные о транспортном средстве, когда транспортное средство проезжает над детектором, и не могут измерять состояния транспортного средства (например, положение, направление, скорость и ускорение). Во-вторых, стоимость установки и обслуживания стационарных датчиков считается высокой. Если один или несколько детекторов контура не работают, производительность системы адаптивного управления сигналами может заметно ухудшиться.

Еще в 2004 г. Хуанг и Миллер [9] предложили концепцию интеллектуального перекрестка с использованием беспроводной связи. Был представлен простой и надежный протокол для электронных систем дорожной сигнализации для создания примера приложения: системы оповещения на красный свет. Хотя система не тестировалась на пересечении полей, эта работа дала мотивацию для исследования области беспроводных технологий для систем адаптивного управления дорожным движением. Подключенные к автомобилям развивающиеся технологии (CV) могут взаимодействовать как между собой, так и с инфраструктурой (V2I) через выделенную связь малого радиуса действия (DSRC).

По сравнению с традиционными детекторами, технология CV может предоставлять информацию в реальном времени (такую как положение, скорость, ускорение и другие данные о дорожном движении), необходимую для оценки условий дорожного движения в дорожной сети. Технология подключенных транспортных средств может сократить время в пути на 37 %, сократить выбросы на 30 % и улучшить показатели безопасности на 45 %.

Как компонент мобильности, контроль светофора на перекрестке имеет важное влияние на контроль дорожного движения, а также на эффективность движения. Вдохновленный такими преимуществами CV привлекает все большее внимание в области управления сигналами светофора. На реализацию адаптивного управления дорожными сигналами в среде подключенных транспортных средств повлияло использование датчиков для сбора информации о дорожном движении. Связь между транспортным средством и инфраструктурой позволяет контроллеру перекрестков получать гораздо более подробную информацию о состоянии окружающих транспортных средств в пределах диапазона передачи. Кроме того, данные от подключенных транспортных средств предоставляют в реальном времени местоположение транспортного средства, скорость, ускорение и другие данные. Эти данные в реальном времени используются контроллером сигналов трафика для

лучшей оптимизации времени при управлении сигналами трафика. Сбор данных о подключенных транспортных средствах значительно дешевле для установки и обслуживания набора детекторов (например, петлевых, радарных или видео).

Используя преимущества технологии подключенных транспортных средств, адаптивное управление сигналами дорожного движения можно разделить на две основные части. Первая часть – получение информации о дорожном движении на перекрестках; вторая часть – анализ и оценка данных, полученных из первой части, для создания оптимальных стратегий управления сигналами.

Таким образом, в настоящее время данный вопрос вызывает все больший интерес в научных кругах, о чем свидетельствует достаточное количество проведенных исследований. В некоторых работах [10] основное внимание уделялось методам на основе фазовой оптимизации управления сигналом, а в некоторых [11–14] использовались методы на основе очередей для моделирования и достижения оптимизации системы управления сигналом. Адаптивные методы управления сигналами дорожного движения нацелены либо на минимизацию средней задержки транспортного средства, либо на уменьшение длины очереди транспортных средств на перекрестках. Однако очевидно, что данная технология в области управления дорожного движения все еще находится на начальной стадии реализации.

Литература

1. Schmidt C.W. Characteristics of drivers involved in single-car accidents: a comparative study. ArchGenPsychiatry, 1972. P. 32.

2. Larsson P.C. The need for a systems theory approach to road safety.SafSci, 2010. P. 250.

3. Zimmer A.C. UberAutomobilverletzungen. DtschZChir, 1908. P. 50.

4. Yang K.H. Development of numerical models for injury biomechanics research: a review of 50 years of publications in the Stapp Car Crash Conference. StappCarCrash, 2006. P. 178.

5. Straith C.L. Automobile injuries. JAMA, 1937. P. 170.

6. Haddon WJr. The changing approach to the epidemiology, prevention, and amelioration of trauma: the transition to approaches etiologically rather than descriptively based, 1968. P. 120.

7. Fatima K.K. Modal Congestion Management Strategies and the Influence on Operating Characteristics of Urban Corridor. 2015. P. 70.

8. Auditorgeneral V.M. Managing Traffic Congestion. Highway Traffic Control. Saugatuck, 2013. P. 50.

9. Huang Q.R. Reliable Wireless Traffic Signal Protocols for Smart Intersections. In Proceedings of the 14th ITS America Annual Meeting and Exposition. San Antonio, 2004. P. 23.

10. Feng Y.I. A real-time adaptive signal control in a connected vehicle environment. Transp. Res. Part C Emerg. technol, 2015. P. 122.

11. Cheng J.W. Fuzzy Group Based Intersection Control via Vehicular Networks for Smart Transportations. IEEE Trans. Ind. Inform. 2017. 270 p.

12. Ahmane M.M. Modeling and controlling an isolated urban intersection based on cooperative vehicles. Tramsp. res. Part C Emerg. technol. 2013. 162 p.

13. Tiaprasert K.C. Queue Length Estimation Using Connected Vehicle Technology for Adaptive Signal Control. IEEE Trans. Intell. transp. Syst. 2015. 119 p.

14. Guler S.I. Using connected vehicle technology to improve the efficiency of intersections. Transp. Res. PartCEmerg. technol. 2014. 181 p.

УДК 340.15

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ В ПЕРИОД СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЯСЕНИЙ (ФЕВРАЛЬ–ОКТЯБРЬ 1917 г.)

Т.Г. Лясович, кандидат юридических наук, доцент.
Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета МВД России

Представлена авторская интерпретация понятия «государственная безопасность», а также рассмотрены некоторые особенности ее обеспечения в России в 1917 г. в условиях продолжающейся Первой мировой войны и революций. Автор приходит к выводу, что после Февральской революции 1917 г. понятие «государственная безопасность» расширилось и наполнилось новым смыслом. В рамках обновленной концепции обеспечения государственной безопасности последняя отождествлялась с сохранением государственного суверенитета, а также со стабильностью государственного строя и политического режима. Основными субъектами обеспечения государственной безопасности в России в дни Февральской революции оставались армия, жандармерия и полиция. В период работы Временного правительства полиция и жандармерия были ликвидированы, что нанесло удар по обеспечению государственной безопасности России. Созданная народная милиция не смогла решить поставленные перед ней задачи. Фактически, вопрос обеспечения государственной безопасности был выпущен из поля зрения правительства и оказался в ведении стихийно возникших общественных революционных структур. И лишь в первые годы советской власти вопрос об обеспечении государственной безопасности и охране правопорядка был решен путем создания советской армии и советских правоохранительных органов.

Ключевые слова: Февральская революция, государственная безопасность, падение монархии, Временное правительство, общественная безопасность, ликвидация полиции и жандармерии, милиция Временного правительства, советская милиция

ENSURING STATE SECURITY IN RUSSIA DURING THEPERIOD OF SOCIAL UPHEAVALS (FEBRUARY–OCTOBER 1917)

T.G. Lyasovich.
Leningrad regional branch of Saint-Petersburg university of Ministry of internal affairs of Russia

Presents the author's interpretation of the concept of «state security», and also considers some features of its provision in Russia in 1917 in the conditions of the ongoing World War I and revolutions. The author comes to the conclusion that after the February Revolution of 1917, the concept of «state security» expanded and was filled with a new meaning. Within the framework of the updated concept of ensuring State security, the latter was identified with the preservation of State sovereignty, as well as with the stability of the state system and political regime. The main subjects of ensuring state security in Russia during the February Revolution were the army, gendarmerie and police. During the work of the Provisional Government, the police and gendarmerie were liquidated, which dealt a blow to ensuring the state security of Russia. The created people's militia could not solve the tasks assigned to it. In fact, the issue of ensuring State security was released from the government's field of view and turned out to be the responsibility of spontaneously arisen social revolutionary structures. And it was only in the early years of Soviet power that the issue of ensuring state security and law enforcement was resolved by creating the Soviet army and Soviet law enforcement agencies.

Keywords: February revolution, state security, fall of the monarchy, Provisional government, public security, liquidation of the police and gendarmerie, militia of the Provisional government, Soviet militia

Актуальность тематики исследования определяется сложностью и остротой вопросов, связанных с углублением этнических, религиозных и иных противоречий в международных отношениях, а также киберугрозами мирового масштаба, вызванными развитием информационных технологий. Все это лишний раз заставляет международную политическую общественность задумываться о принятии серьезных мер к обеспечению государственной безопасности [1]. Россия в этом отношении никогда не являлась исключением. На протяжении всей многовековой истории отечественной государственности проблемы обеспечения безопасности – внешней и внутренней – всегда выдвигались на передний план [2]. Это было связано, прежде всего, с тем, что именно безопасность как состояние, при котором кому-либо или чему-либо не угрожает опасность, являлось и является определяющим фактором стабильности функционирования государственных и общественных институтов.

Изучение исторического опыта обеспечения государственной безопасности представляет теоретическое и практическое значение, поскольку дает как почву для логических построений и умозаключений, так и предлагает конкретные модели построения концепции обеспечения государственной безопасности. К примеру, в этом смысле интересен опыт создания и функционирования Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии при императоре Николае I как образца правоохранительной структуры, эффективно занимавшейся исключительно вопросами внутренней государственной безопасности.

К теме обеспечения государственной безопасности в разные исторические периоды обращалось не одно поколение отечественных ученых. Глубокую проработку исследуемая проблематика нашла в работах советского историка В.С. Измозика, посвященных изучению политической истории и истории органов государственной безопасности [3]. Заслуживают внимания и выводы, полученные современными исследователями: И.И. Майдановым [4], Л.П. Рассказовым [5], А.В. Седуновым [6] и др.

В различных исторических условиях и обстоятельствах безопасность государства зависела от множества факторов. Основополагающим фактором с момента формирования Древнерусского государства становился фактор внешней безопасности. Первым правителям – князьям – вместе с дружиной приходилось оборонять границы государства от кочевников и недоброжелательно настроенных соседей, а также заниматься вопросами внутренней безопасности государства. Таким образом, внешняя и внутренняя безопасность стали слагаемыми одного термина «государственная безопасность», а обеспечение внутренней и внешней безопасности – одной из важнейших функций государства [7].

Становление монархии как формы правления на Руси привело к оформлению в русском праве нового концептуального подхода к государственной безопасности, в рамках которого понятие «государственная безопасность» стало отождествляться, прежде всего, с безопасностью самодержца и членов его семьи. Обеспечением безопасности занимались вооруженные силы и правоохранительные органы, статус и компетенция которых изменялись с течением времени [2]. Такое положение сохранялось вплоть до 1917 г. К примеру, одним из направлений деятельности полиции на протяжении всего «имперского» периода являлось обеспечение стабильности государственного строя – абсолютной монархии, что в рамках официальной государственно-правовой доктрины того периода отождествлялось с термином «государственная (или политическая) безопасность» [8]. Государственная власть рассматривала полицию «как силу, способную оказать существенное воздействие на процессы обеспечения общественного порядка и охрану государственного строя» [9].

Сущность понятия «государственная безопасность» определяется множеством факторов и условий. На различных исторических этапах развития Российского государства смысл и содержание этого термина неоднократно изменялись. В начале XX в. понятие

«государственная безопасность» интерпретировалось как охрана (защита) государственной системы, территориальной целостности, обороны, государственной и служебной секретной информации от внутренних и внешних угроз, то есть защита ценностей, без которых государство сталкивается с потерей суверенитета и, следовательно, уничтожением [10]. Формированию этого понятия предшествовал долгий процесс осмысления проблем обеспечения государственной безопасности, которыми на протяжении долгого времени были озабочены представители отечественной правящей элиты, научной общественности и юридического сообщества.

По сути, первые целостные представления о государственной безопасности в России появились в первой половине XIX в. и были связаны с традиционалистическими теориями М.М. Сперанского и Н.М. Карамзина [11], а также проводимыми государственными преобразованиями. Обеспечение государственной безопасности в рамках этих теорий связывалось с вопросами организации системы охраны порядка и эффективной системы управления. Государственная безопасность в указанный период рассматривалась как национальная и включала в себя национальный интерес, национальный дух и идею [12]. К середине XIX в. содержание понятия «государственная безопасность» эволюционировало и стало включать в себя три компонента: православие, самодержавие, народность (в соответствии с доминирующей тогда государственной идеологией). Свою практическую реализацию сложившаяся концепция получила через административно-полицейскую систему [12].

Во второй половине XIX в. появились теории, рассматривавшие безопасность как комплексное явление: в понятие государственной безопасности стали включать национальный аспект. К примеру, А.Д. Градовский понимал безопасность через национальную идею и отмечал, что «первое место занимает начало верховенства и независимости государственной власти каждой страны; из этого … выводится право каждого государства на самостоятельную жизнь. Это – есть признак независимости (и, следовательно, безопасности государства – прим. авт.), ибо власть, зависимая от других, логически не будет уже верховною» [13]. События начала XX в. существенным образом повлияли на концептуальное обоснование государственной безопасности, которое обрело политизированный, идеологический и национальный характер [12].

В сложном для России 1917 г. в условиях длящейся Первой мировой войны и революций – Февральской и Октябрьской – угроза государственной безопасности была более чем реальна. Основной целью стала защита государства от внешних врагов.

Война с Германией и ее союзниками приобретала затяжной характер, а «внутренний враг» – революция разрушала страну изнутри и ослабляла ее резервы. В сложившихся условиях защита государства могла обеспечиваться, с одной стороны, путем реализации государственной функции обороны, направленной на обеспечение военной безопасности, защиту суверенитета и территориальной целостности государства, с другой – при помощи социальной политики, проводимой Временным правительством, пришедшим к власти в результате Февральской революции 1917 г.

Реализация государственной функции обороны в условиях длящейся Первой мировой войны и политического кризиса предполагала поддержание боеспособности и укрепление вооруженных сил России. Однако ситуация в военной сфере и в армии была чрезвычайно сложной. Военные альянсы, созданные в целях упрочения безопасности в начале XX в., участницей которых была Россия и в 1917 г., сохранялись после Февральской революции и падения монархии.

Временное правительство, чтобы подчеркнуть легитимность и преемственность своей власти, заявило о выполнении военных обязательств перед странами-союзниками. Нота министра иностранных дел Н.П. Милюкова о продолжении войны стала причиной политического кризиса, антиправительственных беспорядков и образования коалиционного правительства 5 (18) мая 1917 г. Оппозиционные правительству круги не желали

продолжения войны, следовательно стремились разорвать все имеющиеся союзные обязательства. Эта конфронтация ослабляла безопасность государства в целом.

Приказ № 1 по Петроградскому военному гарнизону привел к дезорганизации российской армии, потере ею наступательной способности, ее разложению. Вооруженные силы России терпели поражение за поражением на фронтах Первой мировой войны. По сути, единственной крупной (но неудачной для России) военной операцией стала Рижская операция (19 августа (1 сентября) – 24 августа (6 сентября) 1917 г.), в результате которой русские войска оставили г. Ригу. Армия была полностью дезорганизована и не представляла никакой силы. Таким образом, в рассматриваемый исторический период безопасность Российского государства была под угрозой.

В то же время уровень государственной безопасности определяется не только состоянием военной сферы, но и экономическим потенциалом государства. Временное правительство, проводя реформы, не располагало большим экономическим потенциалом и неоднократно прибегало к иностранным займам. Деяния правительства, заявленные в Декларации о его составе и намерениях [14], требовали немалых финансовых вливаний. Представляется, что, преследуя благие цели, Временное правительство пыталось двигаться сразу в нескольких направлениях, распыляя имеющиеся средства и силы.

В итоге реформы Временного правительства, направленные на укрепление российской государственности (и безопасности государства), с одной стороны, и демократизацию жизни страны – с другой стороны, имели обратный эффект. Упразднение полиции как «дискредитировавшего себя органа власти» и создание вместо нее народной милиции имело неожиданные для правящих кругов последствия. Об этом свидетельствуют экстренные заседания правительства по вопросам обеспечения правопорядка, жалобы граждан на самоуправство милиции, а также ряд проверок, инициированных правительством с выводом о неудовлетворительности работы созданной правоохранительной структуры [15]. Идея вооружения населения и передача ему функции охраны правопорядка (под руководством органов местного самоуправления) в условиях политического и экономического кризиса себя не оправдала и привела к росту преступности и недовольству населения. Народная милиция не вызывала доверия народных масс и не стала опорой правительству. Вопрос обеспечения правопорядка фактически был выпущен из рук правительства и самостийно решался созданными на волне революции общественными структурами. Таким образом, правительство само нанесло удар по системе безопасности и обезоружило себя, упразднив царскую полицию. Вполне вероятно, что эти действия были продиктованы желаниями революционной общественности, а правительству только оставалось утвердить своим постановлением уже свершившийся факт. Кроме того, царская полиция дискредитировала себя в дни Февральской революции своей поддержкой ненавистного общественности монархического режима и как бы утрачивала право на существование. Об этом свидетельствовали самосуды и жестокие расправы над полицейскими и членами их семей в дни февральских потрясений. «Исполнение полицейских функций прекратилось», – говорилось в телеграмме, направленной 5 марта 1917 г. кременчугским полицмейстером полтавскому губернатору [16]. Вместо полиции появилась народная милиция, идея которой соответствовала духу времени. Однако отсутствие профессионализма милиционеров и выборный характер руководства милицией привел к тому, что, фактически, созданный правоохранительный орган не мог полноценно исполнять свои обязанности в условиях политического кризиса. Тщательно проработанная на бумаге и в процессе длительных обсуждений [17] идея осталась историческим памятником законотворческой деятельности Временного правительства и фактически так и не была реализована на уровне всего государства. По сути, в период с марта по октябрь 1917 г. вопросом обеспечения государственной безопасности комплексно не занимался никто на высшем уровне. Имперская система государственной безопасности была разрушена, никаких иных жизнеспособных альтернатив создано не было. Временное правительство не сумело сохранить имперские спецслужбы или создать новые, утратив тем самым возможность контролировать ситуацию [18].

По сути, нерешенность вопроса внешней и внутренней (общественной) безопасности сделали возможной Октябрьскую революцию и захват власти большевиками. Устранение внешней угрозы путем заключения сепаратного мирного договора с Германией и концентрация усилий на борьбе с внутренним врагом – контрреволюцией – позволили в относительно короткое время укрепить власть большевиков и приступить к созданию основ Советского государства. К концу 1917 г. были сформированы и структуры, занимавшиеся обеспечением государственной безопасности: Совет народных комиссаров по военным и морским делам, Революционный полевой штаб, ВЧК, НКВД, Наркомат юстиции [2].

Подводя итог сказанному, сделаем ряд следующих выводов:

Во-первых, вопрос обеспечения государственной безопасности всегда традиционно являлся и является ключевым при любом политическом режиме. Однако в особенно сложные времена – периоды войн, социальных потрясений (революций, переворотов, путчей, народных восстаний), а также проведения кардинальных реформ – он становится приоритетным и определяет жизнеспособность государства, поскольку напрямую связан с государственным суверенитетом как «важнейшим условием жизнедеятельности государства» [19].

Во-вторых, концепция обеспечения государственной безопасности, сформировавшаяся в начале XX в., включала в себя понятие государственной безопасности как охраны государственной системы, территориальной целостности, обороны, государственной и служебной секретной информации от внутренних и внешних угроз. Этот подход окончательно сформировался после Февральской революции и упразднения монархического режима. В то же время в условиях абсолютной монархии безопасность государства отождествлялась, прежде всего, с безопасностью персоны монарха и царствующей династии. Для ее обеспечения была создана целая система органов, чья деятельность носила координированный характер и была направлена на защиту правящей элиты [20].

В условиях дуалистической монархии, которая установилась в России после Первой русской революции, само понятие «государственная безопасность» расширилось и наполнилось новым смыслом. Вместе с тем сам термин использовался редко, в делопроизводстве, переписке, приказах и распоряжениях того времени был термин «политическая безопасность» [21].

В дни Февральской революции понимание «государственной безопасности» связывали с сохранением государственного суверенитета в условиях продолжающейся Первой мировой войны, а также со стабильностью государственного строя и политического режима.

В-третьих, основными субъектами обеспечения государственной безопасности в России до и в дни Февральской революции оставались армия, жандармерия и полиция. В условиях острого политического и социального кризиса, а также измены военных, лишь полицейские и жандармы остались верны присяге, что вызвало усиление народных волнений и привело к ликвидации полиции и жандармерии в первые дни работы Временного правительства.

В-четвертых, в период работы Временного правительства вопрос обеспечения государственной безопасности фактически был выпущен из его поля зрения и оказался в ведении стихийно возникших общественных революционных структур. Армия была развалена. Созданная взамен полиции народная милиция, подчиненная органам местного самоуправления, не могла полноценно выполнять свои задачи. Отсутствие единства и последовательности в решении вопроса охраны правопорядка и обеспечения государственной безопасности привели страну на грань катастрофы, а само правительство – к свержению. Лидеры большевиков, пришедшие к власти, сумели сделать правильные выводы из ситуации. В первые годы советской власти вопрос об обеспечении государственной безопасности и охране правопорядка был решен путем создания советской армии и советских правоохранительных органов.

В-пятых, соглашательская позиция Временного правительства, недальновидность и несогласованность его решений привели к разрушению системы безопасности в стране после Февральской революции. Упразднив старую имперскую систему, новая власть не сумела создать жизнеспособную альтернативу. Таким образом, страна оказалась беззащитной перед лицом военной опасности в условиях продолжающейся Первой мировой войны. В условиях политического и социально-экономического кризиса нерешенность вопросов государственной и общественной безопасности привела к утрате правительством доверия среди населения, а само правительство – к свержению.

В-шестых, Октябрьская революция и приход к власти большевиков при всей двоякости ситуации и ее оценке оказали благоприятное воздействие на состояние защищенности (безопасности) Российского государства. Устранение внешней угрозы путем заключения сепаратного мирного договора и концентрация усилий на борьбе с внутренним врагом – контрреволюцией – позволили в относительно короткое время укрепить власть и приступить к созданию прочных основ советской социалистической государственности. Сама практика доказала, что органы обеспечения государственной безопасности должны быть обеспечены принудительной силой государства [22].

Литература

1. Sarkesian Sam C., Williams John Allen, Cimbala Stephen J. US National Security: Policymakers, Processes and Politics. Fourth edition, LYNNE RIENNER PUBLISHERS, 2008. USA. 333 p.

2. Христофоров В.С. 1917: безопасность России в условиях революционных потрясений: Память о прошлом – 2017 // Материалы и доклады VI истор.-архив. форума, посвящ. 100-летию революции 1917 г. в России / сост. О.Н. Солдатова, Г.С. Пашковская. Самара, 2017.

3. Высшие органы государственной власти и управления России IX–XX вв.: Справочник / В.С. Измозик [и др.]. СПб.: СЗАГС: Образование – культура, 2000. 368 с.

4. Майданов И.И. Органы государственной безопасности в 20-х гг.: дис. ... д-ра ист. наук. М., 1994. 361 с.

5. Рассказов Л.П. Деятельность органов государственной безопасности по реализации политики ВКП(б) конец 20-х гг. – 1941 г.: дис. … д-ра ист. наук. М., 2001. 503 с.

6. Седунов А.В. Обеспечение общественной и государственной безопасности в XIX – первой половине XX века (на материалах Северо-Запада России): дис. … д-ра ист. наук. СПб., 2006. 565 с.

7. Petrov M.N., Makarova E.A. Control of state security bodies for the development of the region economy // The European proceedings of social and behavioral sciences. V. Novgorod: Future Academy, 2019.

8. Лясович Т.Г. Полиция как субъект обеспечения государственной безопасности в Российской империи (1825–1855 гг.) // Российская полиция: три века служения Отечеству: сб. статей Юбилейной междунар. науч. конф. в 2-х ч. / под ред. В.Л. Кубышко. М.: Академия управления МВД России, 2019.

9. Морозова Е.Н., Нижник Н.С. Реформирование российской полиции: плюрализм подходов к осуществлению в середине XIX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2 (86). С. 30–39.

10. Государственный суверенитет, безопасность и политико-правовая целостность: национальные, этнокультурные, экономические и глобальные вызовы / И.В. Яковюк [и др.] // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 40–48.

11. Кузнецов О.В., Лотарев К.А., Тараканов В.В. М.М. Сперанский и Н.М. Карамзин: два пути цивилизационного развития России или спор о рациональной системе государственного управления // Вестник ВолГУ. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2019. Т. 24. № 5. С. 86–99.

12. Пыпина Г.С. Становление теории безопасности в Российском государстве XIX–XXI вв. (политико-правовой аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2012. 31 с.

13. Градовский А.Д. Национальный вопрос // Lib.ru/Классика: Градовский Александр Дмитриевич. Национальный вопрос. 1876. Статья составлена из трех публичных лекций автора (12, 14 и 17 дек. 1876 г. в С.-Петерб.).

14. Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.

15. Российский государственный исторический архив. Ф. 1284. Оп. 250. Д. 33.

16. Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р. Три века российской полиции. М.: РИПОЛ классик, 2016. 608 с.

17. РГИА. Ф. 1276. Оп. 14. Д. 27.

18. Кобелева Е.А. Эволюция системы госбезопасности западного Урала в революционный период (1917 – начало 1918 гг.) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. № 2–2. Т. 8. С. 35–40.

19. Ромашов Р.А. Теория государства и права. М.: Питер, 2006. 256 с.

20. Казанцев П.А. Обеспечение безопасности императора, членов императорской фамилии и высших должностных лиц Российской империи в 1881–1917 гг.: институциональный аспект: автореф. дис. … канд. истор. наук. М., 2006. 28 с.

21. Потемкин И.А. Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны: монография. 2-е изд., доп. М.: ИПО «У Никитских ворот», 2017. 256 с.

22. Миняйленко Н.Н., Шныров А.Е. Органы обеспечения безопасности и правопорядка Российской империи в период Первой мировой войны и чрезвычайных ситуаций социального характера: монография. Саратов: Изд-во «Техно-декор», 2020. 120 с.

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ» И «МИНИМИЗАЦИЯ И (ИЛИ) ЛИКВИДАЦИЯ ПРОЯВЛЕНИЙ ТЕРРОРИЗМА» В БОРЬБЕ С ЯДЕРНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ

А.Н. Метельков, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматривается соотношение теоретических и правовых понятий «борьба с терроризмом» и «минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма» применительно к борьбе с ядерным терроризмом. Актуальность темы обусловлена необходимостью уточнения нормативных функций МЧС России и его территориальных органов в противодействии терроризму в условиях произошедшей смены парадигм антитеррористической деятельности. На основе системного анализа автором выявлены расхождения концептуальных подходов в самой системе МЧС России к такой деятельности, что на практике сужает ведомственную сферу деятельности. Практическая направленность работы выражается в выработке и формулировании необходимых предложений о корректировке функций МЧС России с целью внесения изменений в Положение о Министерстве и приведения его в соответствие действующему законодательству.

Ключевые слова: борьба, противодействие, предупреждение, ядерный терроризм, минимизация последствий, функции

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF «COMBATING TERRORISM» AND «MINIMIZING AND (OR) ELIMINATING MANIFESTATIONS TERRORISM» IN THE FIGHT AGAINST NUCLEAR TERRORISM

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

The article considers the correlation between the theoretical and legal concepts of «combating terrorism» and «minimizing and (or) eliminating the consequences of manifestations of terrorism» in relation to the fight against nuclear terrorism. The relevance of the topic is caused by the need to clarify the regulatory functions of the EMERCOM of Russia and its territorial bodies in countering terrorism in the context of the paradigm shift in anti-terrorist activities. On the basis of a systematic analysis, the author reveals discrepancies in the conceptual approaches in the EMERCOM of Russia system itself to such activities, which in practice narrows the departmental sphere of activity. The practical orientation of the work is expressed in the development and formulation of the necessary proposals for adjusting the functions of the EMERCOM of Russia in order to amend the Regulations on the Ministry and bring it into compliance with the current legislation.

Keywords: struggle, counteraction, prevention, nuclear terrorism, minimization of consequences, functions

С середины 90-х гг. прошлого века и в особенности после атак террористов 11 сентября 2001 г. на Всемирный торговый центр и Пентагон, серии террористических актов 11 марта 2004 г. в г. Мадриде и 13 ноября 2015 г. в г. Париже, крупных терактов в 2019–2021 гг. в Афганистане, угрозы ядерного терроризма рассматриваются исследователями различных отраслей науки: политологами, физиками-ядерщиками, юристами, специалистами радиационной медицины, экологами, психологами, историками. Не случайно во многих странах проблемы борьбы с терроризмом изучаются не столько в контексте борьбы с преступностью конкретных правоохранительных органов, сколько применительно к общему осуществлению основных функций государства. В своей основополагающей работе «Внутренний терроризм» Б. Хоффман отмечает, что нападения на Всемирный торговый центр коренным образом изменили взгляды Запада на террористическую угрозу. Для понимания исторической эволюции терроризма и террористического мышления он анализирует новых противников, мотивы и тактику глобального терроризма и расширяет дискуссию, оценивая потенциальные последствия войны в Ираке, использование террористов-смертников, освоение террористами новых средств связи и вероятность нанесения террористического удара с применением химических, биологических, радиологических или ядерных средств.

В 30-е гг. XX в. с открытием в 1937 г. была осуществлена попытка выработать международный договор по борьбе с терроризмом для подписания Конвенции о предупреждении и пресечении терроризма. С начала 60-х гг. XX в. терроризм приобрел организованный характер и получил широкое распространение. В рамках Организация Объединённых Наций (ООН) мировое сообщество активизировало деятельность по созданию международно-правовой базы по борьбе с терроризмом. В сфере борьбы с терроризмом ООН принято 13 соглашений и три протокола, включая Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.), и ряд других. ООН продолжает работу по согласованию всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. В документах ООН часто используется слово «борьба», даже раздел сайта организации назван «ООН борется против терроризма».

Актуальность темы статьи обусловлена существованием реальной проблемы в разграничении современных законодательных формулировок «борьба с терроризмом» и «минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма», которые как

основные направления противодействия терроризму не только тесно взаимосвязаны, но и в определенной части являются логически подчинёнными и перекрещивающимися понятиями. Сложности в разделении таких понятий приводят к нечёткости содержания реализуемых на практике профилактических общенациональных и специальных мер, особенно в сфере предотвращения актов ядерного терроризма и минимизации их последствий, которые не всегда вписываются в данную теоретическую модель противодействия терроризму. В полной мере это касается и функций МЧС России, определенных в Положении о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [1], что не способствует в полном объеме осуществлению требований ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ФЗ № 35-ФЗ) по «противодействию терроризму в пределах своих полномочий» [2].

По-прежнему не затухает дискуссия о содержании понятия «борьба с терроризмом», которое нередко рассматривается весьма расширительно, как «одно из ключевых направлений в борьбе с данным явлением, поскольку целесообразнее предотвратить и не допустить совершения действий террористического и экстремистского характера» [3] и включает «предупреждение терроризма, … (профилактику терроризма)» [2]. Следует отчасти согласиться с мнением С.В. Троицкого, который полагает, что термины «минимизация последствий» и «ликвидация последствий» в «законодательстве, в правовом плане не урегулированы» [4]. Примечательно, что в основательном издании МЧС России «Гражданская защита. Энциклопедический словарь» [5] и последующем четвертом издании в 2019 г. законодательный термин «минимизация» не нашел отражения. Вместе с тем автор не в полной мере разделяет взгляды С.В. Троицкого на содержание «задач, связанных с минимизацией и ликвидацией последствий террористических актов и проявлений экстремизма…» [4], которое ограничено «проведением мероприятий по психолого-психиатрической помощи, работе со СМИ и представителями других служб» [4].

Глобальная контртеррористическая стратегии ООН и прилагаемый к ней План действий направлены на предотвращение терроризма и борьбу с ним. Государства-члены впервые в мировой истории согласились с общим подходом к борьбе с терроризмом, заявили о «неприемлемости терроризма во всех его формах и проявлениях» [6], выразили решимость «предпринять практические шаги по предотвращению терроризма и борьбе с ним» [6]. Стратегия содержит ряд элементов, предложенных 2 мая 2006 г. Генеральным секретарем в докладе «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии» [7].

Россия ратифицировала все международные соглашения в сфере борьбы с терроризмом. Если ранее действовавший закон «О борьбе с терроризмом» предусматривал борьбу с терроризмом в узком смысле, то ФЗ № 35-ФЗ «охватывает более широкий спектр мер, определяемых понятием «противодействие терроризму» [2]. Правильность и целесообразность использования этого понятия, с точки зрения А.С. Куликова и Ю.С. Ромашева, связаны с тем, что такие аспекты антитеррора, как «профилактика терроризма и минимизация (или ликвидация) последствий террористических проявлений, приобретающие сегодня все большее значение и объем содержания, довольно слабо вписываются в систему борьбы при точном ее понимании, как единоборства с противником, столкновения сил, преследующих прямо противоположные цели» [8].

Правовой основой в создании общегосударственной системы противодействия терроризму стал ФЗ № 35-ФЗ, в соответствии с п. 4 ст. 3 которого в структуру противодействия терроризму, наряду с борьбой с терроризмом, включены также «профилактика терроризма» [2] и «минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма» [2], которые являются важными элементами в современной концепции. Такой подход законодателя обусловлен содержанием понятия «терроризм», рассматриваемого как «сочетание идеологии насилия и практики воздействия на принятие решений органами власти» [2]. Деятельность субъектов противодействия (органов

государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц) нацеливается, прежде всего, на предупреждение терроризма, выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению терактов. Такие действия в ФЗ № 35-ФЗ названы профилактикой терроризма.

Противодействие терроризму, в том числе ядерному, в России, как и в некоторых западных государствах, рассматривается в широком контексте. Противодействие ядерному терроризму напрямую затрагивает обеспечение различных составляющих национальной безопасности (государственной, общественной, безопасности личности, экологической, ядерной и радиационной безопасности, информационной и др.). Как отмечено в докладе Генерального секретаря ООН, «ядерное или радиологическое террористическое нападение имело бы опустошительные масштабные последствия» [7], включая «огромные человеческие потери, разрушения, удар по мировой экономике, крайнюю нищету для миллионов людей» [7]. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН (2006 г.) содержит призыв разработать руководящие принципы сотрудничества в случае нападения террористов с использованием оружия массового уничтожения. Посягательство на Атомные электростанции, атомные морские суда, энергетические и исследовательские реакторы, хранилища отработавшего ядерного топлива и другие объекты использования атомной энергии создает опасность катастрофических последствий, ликвидация которых потребует неприемлемых затрат. Устранение таких последствий может оказаться вообще невозможным в результате загрязнения высокорадиоактивными материалами с длительным периодом их полураспада. Однако при различных сценариях реализации террористической угрозы «использование ядерного оружия, в том числе при применении его террористами, в будущем могло бы вызвать значительные геополитические сдвиги» [9].

Угрозу безопасности, как отмечено в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (2004 г.), представляет любое событие или процесс, ведущие к массовой гибели людей и к ослаблению государств. Исходя из этого, В.Д. Зорькиным выделяются «блоки тесно переплетенных между собой угроз, которыми мир должен заниматься в предстоящие десятилетия» [10], в том числе «ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие; терроризм» [3]. Предупреждение этих угроз, по мнению В.Д. Зорькина, потребует принятия на национальном и международном уровнях «своевременных решительных и коллективных мер по противодействию всем этим угрозам – от нищеты и социальной деградации до всех видов терроризма, включая ядерный и биологический» [10]. Именно поэтому в документах ООН и Европейского Союза говорится о необходимости глобальной стратегии по борьбе с терроризмом, в которой должны быть выделены коренные причины терроризма. Стратегия должна поддерживать основополагающие права человека и верховенство права, должна быть направлена на укрепление ответственности государств. Стратегия должна включать сдерживание, осуществляемое с целью нейтрализации причин терроризма или субъектов, спонсирующих и способствующих терроризму, а также меры для устранения политических причин недовольства, снижения масштабов безработицы и нищеты, недопущения распада государств. В частности, распад в 2021 г. проамериканской государственности Афганистана, по мнению автора, несет потенциальные последствия распространения терроризма. Зорькин В.Д., давая объективный прогноз угроз, употребляет термины «противодействие» и «борьба». Однако применительно к стратегии борьбы с терроризмом им преимущественно используется термин «борьба».

Рассуждая о терминологической бессистемности ФЗ № 35-ФЗ К.В. Вишневецкий и С.В. Трофименко обоснованно отмечают, что, исходя из содержания п. «а» и «б», ч. 4 ст. 3 рассматриваемого нормативного правового акта, понятия «терроризм» и «террористический акт» – «синонимичны, так как профилактикой терроризма законодатель признает выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих не осуществлению терроризма вообще, а только совершению террористических актов» [11]. Ученые-юристы

полагают, «что законодатель допустил не вполне обоснованную синонимизацию терминов борьба с терроризмом и противодействие терроризму» [11].

В свете действующей парадигмы противодействия терроризму в углубленном теоретико-правовом осмыслении нуждаются проблемы правового содержания понятий «борьба с терроризмом» и «минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма». Это непосредственно относится и к деятельности МЧС России, которое при реализации основных функций «4) осуществляет: … в пределах своей компетенции меры по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности» [1]. В то же время в приказе МЧС России от 27 марта 2020 г. № 217 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [12] к основным функциям Главного управления (п. 10.18) в соответствии с возложенными на него основными задачами отнесено «осуществление мер по противодействию терроризму» [12]. Очевидно, в нормативном правовом регулировании существуют правовые «ножницы». Центральный аппарат и даже все министерство ориентировано на «борьбу с терроризмом» согласно норм признанного утратившим юридическую силу с января 2007 г. Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», а территориальные органы МЧС России – на «противодействие терроризму» в соответствии с действующим ФЗ № 35-ФЗ. Такое разведение компетенции внутри одного федерального органа исполнительной власти находит негативное отражение и в других документах [13], например, п. 5.6 «Методических рекомендаций по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций» [14], утвержденных решением Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) и обеспечению пожарной безопасности (протокол от 17 апреля 2015 г. № 4, п. 5.6), вносит определенную рассогласованность в деятельность по противодействию терроризму. В частности, концептуально неточная формулировка отдельных аспектов антитеррористической деятельности МЧС России находит отражение непосредственно на практике управленческой деятельности. В упомянутом п. 5.6 рекомендаций со ссылкой на уже отмененный с начала 2007 г. закон органам управления Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) предписано следующее: «В соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» непосредственное управление контртеррористической операцией … осуществляется оперативным штабом, возглавляемым представителем ФСБ России или МВД России. ... Руководитель данного оперативного штаба определяет границы зоны проведения контртеррористической операции» [14]. Вышеизложенная юридически некорректная формулировка противоречит нормам, изложенным в ст.ст. 11–13 действующего ФЗ № 35-ФЗ. Такая рекомендация дезориентирует должностных лиц, которым предписано ее исполнение, в отношении субъектов противодействия терроризму. ФЗ № 35-ФЗ весьма четко определяет таких субъектов и их полномочия по определению территориальных пределов контртеррористической деятельности, включая минимизацию последствий терактов. В данном контексте следует напомнить, что нашим государством в 2006 г. была ратифицирована Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.), которой предусмотрено принятие мер в целях предупреждения террористических преступлений и их негативных последствий посредством совершенствования подготовки и планов координации действий в ЧС.

На современном этапе развития юридической науки немаловажное внимание уделяется терминологическому аппарату. Т.Г. Голощапова и Е.В. Голощапов при анализе терминов «борьба», «профилактика», «предупреждение» обращают «внимание на взвешенное использование слов с учетом индивидуального лексического значения» [15], а «термины «предупреждение», «профилактика», «противодействие» являются синонимами и в процессе юридической коммуникации могут быть использованы как равноправные (абсолютные), так и стилистически окрашенные» [15]. Это утверждение отражается

в юридической литературе. Автором с учетом личного опыта разделяется утверждение Т.В. Корнауховой о том, что «как показывает время и практика, проведения только борьбы с терроризмом недостаточно для решения этой глобальной проблемы» [16].

Анализируя исследовательские труды, К.В. Вишневецкий, С.В. Трофименко справедливо подчеркивают «бессистемность употребления в научных работах в области уголовного права терминов «борьба» и «противодействие», а также не вполне обоснованное отождествление данных терминов и придание им статуса синонимов» [11]. Подобный подход способствует необоснованному расширению или сужению сферы их применения. Сказанное относится к борьбе с преступлениями (например, террористического характера), противодействию терроризму. Анализируя «общегосударственные меры борьбы с преступностью и их соотношение с механизмом противодействия преступности» [11], они признают их «базисный характер для функционирования соответствующего механизма, поскольку общегосударственные меры воздействуют на преступность в целом, что достигается реализацией политических, экономических, социальных мер, а также путем целенаправленного воздействия на организационные и правовые меры» [11]. Нардина О.В. полагает, что «активная борьба с терроризмом должна состоять не только из силовых методов, которым в настоящее время отдается предпочтение, но и из превентивных мер» [17].

Следует подчеркнуть, что при раскрытии содержания термина «борьба» в толковых словарях приводится множество определений. Предлагаемые определения содержат в себе различные смысловые значения. Однако термин «противодействие» трактуется единообразно в узко этимологическом смысле как действие, направленное против другого действия, препятствующее другому действию; сопротивление. В ФЗ № 35-ФЗ законодатель отступает от терминологии Основного закона Российской Федерации и применительно к наименованию деятельности по реагированию на терроризм, который в основном проявляется в наиболее общественно опасных, преступных деяниях. В Конституции Российской Федерации в контексте преступности используется только термин «борьба» (ст. 114 Конституции Российской Федерации), а не «противодействие». В семантической структуре законодательства понятия в соответствии с принципом понятийно-терминологической соподчиненности должны находиться в определенном логическом взаимодействии с уже устоявшимися предшествующими понятиями. Соподчиненность обуславливает «иерархию функционирования понятий и обозначающих их терминов, в которой главенствующими, общезначимыми выступают конституционные понятия как опорные нормативные конструкции, за которыми следуют межотраслевая и отраслевая понятийно-терминологическая системы» [18]. «Противодействие» в словарях русского языка «не отражает суть рассматриваемой деятельности и трактуется как уничтожение другого действия» [19], попытка помешать, идти наперекор чему-либо. Автор разделяет точку зрения А.И. Долговой о том, что не только государство «мешает» преступности, но и одновременно сама преступность активно и целенаправленно мешает обществу и государству. Термин «противодействие» не охватывает весь комплекс предупредительных мер воздействия на преступность. В содержание слова «борьба» обычно вкладывается активное столкновение противостоящих интересов, групп людей, суждений для достижения цели верховенства одних над другими. Борьба с терроризмом как особый вид взаимодействия двух антагонистических сторон со стороны государственных органов преследует цель не допустить террористических преступлений «путем воздействия на процессы их детерминации и причинности и в случае нарушения закона – применить к виновным меры государственного принуждения» [19] для предупреждения и предотвращения преступных планов, пресечения противоправных действий и минимизации их негативных последствий. В ходе террористической деятельности сопротивление преступности закону и обществу происходит не только путем совершения преступлений, но и посредством упреждения общества и государства в отношении угроз терроризма и опережающего создания благоприятных условий для их реализации.

В научной литературе высказываются различные суждения о соотношении понятий «противодействие терроризму» и «борьба с терроризмом». Одни ученые полагают, что понятие «противодействие» включает предупредительную деятельность, а понятие «борьба» – нет; другие, на взгляд автора, формально разделяя «противодействие, предупреждение» – с одной стороны, и «борьбу с терроризмом» – с другой, смешивают борьбу и противодействие, наполняя их, по-существу, одним и тем же содержанием. Данный подход при разработке иерархии функционирования понятий и обозначающих их терминов, в которой главенствующими, общезначимыми выступают конституционные понятия как опорные нормативные конструкции, которыми следуют межотраслевая и отраслевая понятийно-терминологическая системы реализован Ю.С. Горбуновым, который полагает, что «в каждом из трёх основных направлений противодействия терроризму кроме правовых мер должны быть разработаны меры политического, информационно-пропагандистского, организационно-координирующего и специального характера, осуществляемые соответствующими органами исполнительной власти, имеющими специальную компетенцию в сферах профилактики, борьбы с терроризмом и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма» [20].

Борьба с преступностью – утвердившийся термин в криминологии. Рассматриваемое словосочетание отражает сложную системную деятельность, которая объединяет «общую организацию борьбы с преступностью, предупредительную деятельность по устранению причин и условий, правоохранительную деятельность» [21]. Аналогичные суждения применительно к борьбе с терроризмом высказывались в работах В.Е. Петрищева, В.В. Устинова, и др. Петрищев В.Е. определяет систему мер борьбы с терроризмом как «единую сложную иерархически выстроенную совокупность взаимосвязанных антитеррористических мер правового, организационного, социального, идеологического, воспитательного, военного, специального и иного характера, имеющую различные масштабы измерения» [22]. Профилактика терроризма, по его убеждению, есть не что иное, как «органичный и необходимый элемент борьбы с данным явлением» [22]. Устинов В.В. в сферы нормотворческой деятельности по вопросам борьбы с терроризмом включает «общие проблемы предупреждения и пресечения террористической деятельности» [23].

Косарев М.П. в деятельности по предупреждению актов терроризма выделяет два основных направления превентивной деятельности: «уголовно-правовое и криминологическое» [24]. Уголовно-правовым направлением охватываются предупредительные меры, к которым отнесены: «пресечение террористических преступлений на стадиях приготовления и покушения; выявление и привлечение виновных к уголовной ответственности за незаконный оборот оружия, опасных материалов, распространение информации в террористических целях, за содействие террористической деятельности; побуждение к добровольному отказу от преступления; побуждение к деятельному раскаянию; воздействие на несовершеннолетних правонарушителей применением ст. 90 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)» [25] и др. В рассматриваемом аспекте уголовно-правое направление можно отнести и к профилактике терроризма, и к борьбе с терроризмом, и даже к минимизации последствий проявлений терроризма.

ФЗ № 35-ФЗ устраняет некоторые пробелы и недостатки ранее действующего Федерального закона «О борьбе с терроризмом». Однако, как справедливо считает ряд специалистов, отдельные сложные вопросы правового регулирования этой борьбы еще окончательно не решены. По мнению М.П. Киреева, К.А. Баклицкого и В.Б. Княжева, изучение определения понятия «противодействие терроризму» в ст. 3 ФЗ № 35-ФЗ показывает, что «его объем равен объему понятия «борьба с терроризмом», достаточно детально разработанного в отечественной и мировой криминологии» [25, 26]. Стремление обогатить понятие «противодействие терроризму» новым содержанием привело законодателя «к необходимости давать противоречащие друг другу определения понятий – профилактика терроризму и борьба с терроризмом» [26]. Исследователи акцентируют внимание на размытости дефиниции «терроризм» и отмечают использование законодателем в ст.ст. 4, 6, 20, 21, 22 и 25 антитеррористического закона понятий «борьба с терроризмом» и «противодействие терроризму» [2] в одном и том же объеме [25].

Система борьбы при точном ее понимании определяется как единоборство с противником, столкновение сил, преследующих противоположные цели. Очевидно, что борьба с террористами и их организациями должна дополняться усилиями по ликвидации питательной среды терроризма. Как социально-политическое явление терроризм имеет глубокие социально-экономические, политические, религиозные и иные корни.

Ромашев Ю.С. на основе анализа международного правоохранительного права отмечает, что борьба с преступностью включает реализацию «комплекса специальных мер экономического, политического, правового, оперативного, организационного, технического и иного характера» [27]. Такие меры направлены и на «ликвидацию отрицательных последствий преступлений» [27]. Слова «противодействие» и «борьба» в русском и английском переводах имеют разные смысловые значения как по содержанию, так и по объему: термин «противодействие» в английском языке охватывается словом «борьба».

Исследование легального определения термина «борьба с терроризмом» не позволяет в полной мере поддержать позицию авторов, считающих, что «борьба с терроризмом как смысловая категория в большей степени ассоциируется с решением оперативно-служебных задач специализированными органами исполнительной власти – ФСБ России, МВД России» [28]. Системный анализ положений ФЗ № 35-ФЗ и Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» показывает, что ключевая роль в борьбе с терроризмом отведена органам федеральной службы безопасности. Органы государственной безопасности осуществляют такую деятельность посредством проведения оперативно-боевых, а также «иных мероприятий». Содержание «иных мероприятий» законодателем не раскрывается, и поэтому существует возможность его расширительного толкования.

В ФЗ № 35-ФЗ и Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (Концепция) наряду с «борьбой с терроризмом» [2] и «профилактикой терроризма» [2] важным направлением антитеррористической деятельности, тесно взаимосвязанным с вышеназванными составляющими, является деятельность по «минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма» [2]. Анализ содержания вышеназванного словосочетания позволяет выделить в нём две стороны. Одна сторона связывает эту деятельность с профилактикой терроризма, а другая – с борьбой с терроризмом. В частности, «минимизация последствий террористических актов» [2] интегрирует прогнозирование, планирование, моделирование ситуаций. Целью такой деятельности является смягчение негативных последствий и в первую очередь уменьшение возможных человеческих потерь, а также материального ущерба при совершении террористического акта. Основным приоритетом при организации такой деятельности должен быть приоритет «обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина» [2], жизни и здоровья людей. Учет специфики ЧС, особенностей тактики террористов и вероятных объектов террористических посягательств (например, АЭС, гидроэлектростанций) при планировании антитеррористической деятельности способствует успешному осуществлению мероприятий по минимизации последствий теракта. Минимизация последствий актов ядерного терроризма предполагает заблаговременную разработку планов задействования сил и средств общегосударственной системы противодействия терроризму, взаимодействие с РСЧС. Минимизация последствий терактов включает своевременное повышение уровня готовности сил и средств, привлекаемых к осуществлению первоочередных мер и проведению контртеррористических операций, а также организацию и отработку взаимодействия органов исполнительной государственной власти, местного самоуправления, Госкорпорации «Росатом» и заинтересованных организаций при угрозе или совершении террористических атак, организации жизнеобеспечения в районах временного отселения. Непрерывное совершенствование мер по обеспечению антитеррористической защищенности объектов террористических устремлений и населения с учетом потенциальных и реальных угроз является важным условием, способствующим снижению последствий террористических преступлений.

В теоретическом и практическом отношении, по мнению автора, происходит неоправданное совмещение рассматриваемых двух основных направлений деятельности в противодействии терроризму: «борьбы с терроризмом» [2] и «минимизации и/или

ликвидации последствий проявлений терроризма» [2]. В частности, в Концепции основной формой пресечения террористических актов в борьбе с терроризмом названа контртеррористическая операция. Понятие такой операции включает мероприятия «по минимизации последствий террористического акта» [2]. Следовательно, можно сделать логический вывод о том, что «минимизация последствий террористического акта» [2] является элементом «минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма» [2], так как террористический акт является одним из основных проявлений терроризма.

Однако выявленное автором взаимопроникновение основных направлений противодействия терроризму (борьбы с терроризмом; минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма) в теории и на практике приводит к смешению полномочий субъектов борьбы с терроризмом и минимизации (и/или ликвидации) последствий его проявлений, размыванию ответственности, путанице в объеме решаемых задач компетентными государственными органами. Некоторые исследователи и практики не делают различия между борьбой с терроризмом и ликвидацией последствий террористических актов, другие – расширяют понятие «борьба с терроризмом» [2], сужают направление «минимизации и (или) ликвидации проявлений терроризма» [2], третьи – полагают некорректным включение законодателем в определение контртеррористической операции понятия «минимизация последствий террористического акта» [2]. Гольцов В.Ю. концептуально и функционально разграничивает понятия «противодействие терроризму» [2] и «борьба с терроризмом» [2] как «относительно самостоятельные задачи государственного управления» [29] и под борьбой с терроризмом понимает «совокупность мероприятий, направленных на выявление, предупреждение, упреждение, пресечение террористических актов, минимизацию и ликвидацию последствий терактов, которые не удалось предотвратить» [29]. Карабаш Д.В. и С.Л. Лазицкий не без оснований полагают, что борьба с терроризмом объединяет «выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта и иных преступлений террористического характера» [30]. В качестве самостоятельного направления противодействия терроризму ими выделяется «минимизация и (или) ликвидация последствий террористических актов» [30].

Деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, согласно концептуальным установкам, планируется заблаговременно, исходя из прогнозов «возможных последствий террористических актов» [31]. При этом возможные последствия других террористических преступлений, отличных от террористического акта, не рассматриваются. Например, захват заложников может и не являться террористическим актом в смысле ст. 205 УК РФ.

В Концепции (п. 23) основной формой пресечения террористического акта определена контртеррористическая операция. Контртеррористическая операция как форма борьбы предусматривает выполнение мероприятий по «минимизации последствий террористического акта» [31], что вероятно может быть охвачено другим основным направлением по «минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма» [31]. Минимизация последствий проявлений терроризма в Концепции понимается как «минимизация возможных последствий террористических актов» [31]. Следовательно, происходит смешение двух основных направлений противодействия терроризму – борьбы с терроризмом и минимизации последствий его проявлений. Такое смешение приводит к размыванию компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц на все направления «противодействия терроризму», что лишает смысла теоретическую модель деления противодействия терроризму на три основных направления: «профилактику терроризма» [2], «борьбу с терроризмом» [2], «минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма» [2].

В процессе «минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма решаются следующие задачи:

– оказание экстренной медицинской помощи;

– медико-психологическое сопровождение аварийно-спасательных и противопожарных мероприятий;

– социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвовавших в его пресечении;

– восстановление нормального функционирования и экологической безопасности подвергшихся террористическому воздействию объектов;

– возмещение морального и материального вреда…» [31].

С определенной долей условности можно утверждать, что часть этих задач решается при проведении контртеррористической операции, особенно если она носит длительный характер. Однако контртеррористическая операция как основная форма пресечения террористических актов входит в направление борьбы с терроризмом. В то же время при ее проведении в различном объёме выполняются мероприятия по минимизации последствий одного из опасных проявлений терроризма – террористического акта, то есть решается задача другого самостоятельного направления противодействия терроризму – «минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма» [2].

Анализ материалов научных публикаций и опыта ликвидации радиационных аварий и ЧС радиационного характера показывает, что перечень решаемых задач в Концепции неполон. Применительно к проблеме борьбы с актами ядерного терроризма можно особо подчеркнуть, что одной из задач минимизации последствий проявлений ядерного терроризма является предупреждение распространения провокационной, недостоверной информации о радиационной обстановке, способной напугать людей, вызвать панические настроения, страх и ужас. Именно через страх и воздействие на властные органы через третьих лиц террористы добиваются своих целей.

Минимизация и (или) «ликвидация последствий актов терроризма при всей ее сложности и многогранности» [8] коррелирует «с нейтрализацией негативных условий (обстоятельств, фактов и т.п.), возникающих в результате реализации» [8] террористического акта. Однако минимизация терроризма «как и профилактика терроризма не связана с воздействием на самих носителей террористических угроз, субъектов террористических преступлений» [8].

К отсроченным реакциям, последствиям террористического акта, как отмечается специалистами, относится страх. В отношении ядерного терроризма речь идет о конкретном смертельном страхе опасного радиоактивного облучения людей и их потомства, а также потере сразу всего имущества из-за возможного радиоактивного заражения. В условиях дефицита полной и достоверной информации страх может достичь своей крайней степени ужаса. Наиболее глубинными причинами, вызывающими страх, являются боязнь радиоактивного облучения и собственной смерти, облучения близких людей, а также радиоактивного заражения местности и имущества. В случае совершения актов ядерного терроризма речь уже идет не просто о страхе, а о массовом страхе, который ослепляет общество и делает его уязвимым. Такие механизмы воздействия приводят к массовому появлению психологических жертв террористического акта, число которых многократно превышает число физических. В обществе может активироваться цепная реакция в виде паники, о чем говорят специалисты.

Благодаря средствам массовой информации и современным сетям коммуникации, эта реакция не встречает преград на пути своего распространения. В этом случае ужас людей, случайно оказавшихся очевидцами, невольными и невинными жертвами, свидетелями актов терроризма и их последствий или узнавших о нем из сети Интернет или средств массовой информации, может оказаться более сильным, чем у непосредственных жертв террористических действий.

Правильная реализация мероприятий по доведению до населения достоверной информации о радиационной обстановке и реализации необходимых информационно-пропагандистских мероприятий должна способствовать также достижению положительного результата специальной операции – сохранению жизни и здоровья людей, задержанию или нейтрализации террористов с минимальными издержками, недопущению дестабилизации обстановки.

В целом все вышеизложенное позволяет сделать вывод не только о тесной взаимосвязи трех основных направлений противодействия терроризму, комплексном характере ответных мер, но и незавершенности, некорректности выделения основных направлений системного «противодействия» терроризму в действующем антитеррористическом законодательстве. Из приведенных рассуждений следует, что разделение в ст. 3 ФЗ № 35-ФЗ противодействия терроризму на три основных направления в теоретическом плане требует более чёткого терминологического, логического и содержательного разведения понятий «профилактика» и «предупреждение», «минимизация последствий террористического акта» и «минимизация последствий проявлений терроризма» либо построения новой уточненной теоретической модели. Следует также заметить, что в действующем законодательстве элемент борьбы с терроризмом – «предупреждение террористического акта» – существенно сужает и ограничивает сферу предупреждения правоохранительными органами и специальными службами других «террористических преступлений», определенных в ст. 1 Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма» (2005 г.), ратифицированной Российской Федерацией.

Таким образом, комплексный анализ показал, что антитеррористическая деятельность в современных условиях развития терроризма как социально-политического явления с присущими ему характерными особенностями изменила свою парадигму и получила сложную структуру. В этой структуре собственно борьба с терроризмом представляет одно из основных, но не единственное направление деятельности. Однако другие направления (профилактика терроризма и минимизации последствий его проявлений) в деятельности МЧС России оказались еще недостаточно глубоко исследованы и урегулированы на законодательном уровне.

Анализ и буквальное толкование правовых норм п. «б» ч. 4 ст. 3 ФЗ № 35-ФЗ показывают, что деятельность МЧС России в области борьбы с терроризмом узконаправлена, функции Министерства и его территориальных органов рассогласованы.

Содержание законодательной конструкции понятия «борьба с терроризмом» направляет правоприменителя на предупреждение и пресечение единственного вида преступлений террористической направленности – «террористического акта», которое охватывает лишь небольшую часть преступлений, включаемых международным правом в понятие терроризм, в том числе и в акты ядерного терроризма. Поэтому в ст. 3 ФЗ № 35-ФЗ необходимо уточнить и расширить понятие «борьба с терроризмом» путем раскрытия его содержания в следующей формулировке: «выявление, предотвращение, пресечение, раскрытие и расследование террористических преступлений» либо «актов терроризма».

В результате анализа концептуальных взглядов на антитеррористическую стратегию и их закрепление в ФЗ № 35-ФЗ автор приходит к выводу, что «минимизация и/или ликвидация последствий» [2] террористических преступлений должна найти адекватное отражение в деятельности всей системы МЧС России, а не только его территориальных органов.

Применительно к функциям МЧС России автором предлагается в Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, внести следующее изменение: «МЧС России осуществляет противодействие терроризму в пределах своих полномочий». Такая формулировка будет соответствовать ФЗ № 35-ФЗ и отражать концептуальные основы государства к противодействию терроризму на данном этапе.

Литература

1. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (с изм. и доп. от 1 июля 202 1г. № 87) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.

2. О противодействии терроризму: Федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

3. Скребец Е.С. Борьба с терроризмом в Российской Федерации: концепция и методология // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2016. № 1. С. 137–144.

4. Троицкий С.В. Международно-правовые и национально-правовые основы минимизации и ликвидации последствий терроризма и иных тяжких преступлений // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2011. № 3. С. 140–147.

5. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций: Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 8 сент. 2006 г. № 60/288. URL: https://www.un.org/counterterrorism/ru/un-global-counter-terrorism-strategy (дата обращения: 16.09.2021).

6. Гражданская защита. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В.А. Пучкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС, 2015. 664 с.

7. Конференции, заседания и мероприятия ООН. URL: http://un.org (дата обращения: 15.09.2021).

8. Куликов А.С., Ромашев Ю.С. О новом российском антитеррористическом законодательстве // Государство и право. 2007. № 7. С. 42.

9. Мир после кризиса. Глобальные тенденции–2025: меняющийся мир: Доклад Национального разведывательного совета США. М.: Изд-во Европа, 2009. 188 с.

10. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. 592 с.

11. Вишневецкий К.В., Трофименко С.В. О терминах «борьба» и «противодействие» в уголовно-правовой лексике // Теория и практика общественного развития. 2013. № 3. С. 225–230.

12. Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 27 марта 2020 г. № 217 (зарег. в Минюсте Рос. Федерации 20 июля 2020 г. Рег. № 59030). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Метельков А.Н. О процессах интеграции информационных систем в концепции управления при террористическом акте и чрезвычайной ситуации на ядерных объектах // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2021. № 2 (34). С. 117–125.

14. Протокол заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 17 апр. 2015 г. № 4 // МЧС России. URL: https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/vse-dokumenty/1964 (дата обращения: 15.09.2021).

15. Голощапова Т.Г., Голощапов Е.В. Номинанты «профилактика», «предупреждение» и «противодействие» в юридическом дискурсе // Проблемы права. 2014. № 1 (44). С. 85–87.

16. Нардина О.В. Формирование общегосударственной антитеррористической системы. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2011. 277 с.

17. Корнаухова Т.В. От борьбы к профилактике терроризма // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 4 (24). С. 26–33.

18. Юридическая техника: учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти Ин-та законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Эксмо, 201. 272 с.

19. Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. проф. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 912 с.

20. Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему: монография. М.: Молодая гвардия, 2008. 460 с.

21. Долгова А.И., Гуськова А.Я., Чуганов Е.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. 239 с.

22. Петрищев В.Е. Что такое терроризм или Введение в террологию. М.: КРАСАНД, 2013. 464 с.

23. Устинов В.В. Россия: 10 лет борьбы с международным терроризмом. М.: ЗАО «ОЛМА Медиа Групп», 2008. 544 с.

24. Косарев М.Н. Терроризм: понятие, виды, противодействие: научно-практическое пособие. Екатеринбург: Изд-во Уральского юрид. ин-та МВД России, 2007. 42 с.

25. Киреев М.П., Княжев В.Б. Борьба с терроризмом и права человека // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 198–201.

26. Киреев М.П., Баклицкий К.А. Организация предупреждения терроризма в современной России // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 439–441.

27. Ромашев Ю.С. Международное правоохранительное право. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 386 с.

28. Комментарий к Федер. закону «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (постатейный) / С.И. Гирько [и др]. М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.

29. Гольцов В.Ю. Формы и методы государственного управления противодействием терроризму: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 23 с.

30. Карабаш Д.В., Лазицкий С.Л. Общегосударственная система противодействия терроризму // Вестник Краснодарского ун-та МВД России. 2013. № 4 (22). С. 76–80.

31. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации // Рос. газ. 2009. 20 окт. Федер. вып. № 198.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ЗАЩИТНЫХ СООРУЖЕНИЙ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ (ОБЗОР ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ)

С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.
В.С. Маханов.
Главное управление МЧС России по Ярославской области.
Ю.В. Кныш.
Главное управление МЧС России по Республике Крым

Проблемы правового регулирования защитных сооружений гражданской обороны и правоприменительной практики лишают население доступа к средствам коллективной защиты и снижают обороноспособность страны. Защитные сооружения представляют собой особую категорию государственного имущества, объединённого по признаку своего назначения.

Рассмотрены правовые позиции судов Российской Федерации по проблемным вопросам создания, содержания и эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны. Установлено, что многие защитные сооружения были ошибочно приватизированы в связи с их зашифрованностью под различными легендами.

Сделан вывод, что отсутствие потребности в объектах гражданской обороны не освобождает организацию от обязанности по их содержанию. Исследованы проблемные вопросы доказывания правового статуса защитного сооружения у помещений. Сделан вывод, что защитные сооружения гражданской обороны, не отвечающие критериям объектов

оборонного производства, в любом случае продолжают оставаться в федеральной собственности до решения вопроса о возможности их передачи в собственность субъекта федерации или муниципальную собственность. На основе анализа позиции Верховного Суда Российской Федерации сделан вывод о том, что в случае фактического отсутствия защитного сооружения гражданской обороны и утраты им свойств защитного сооружения, решающее значение в определении права собственности играет его правовой статус как защитного сооружения.

Ключевые слова: гражданская оборона, защитные сооружения гражданской обороны, правовое регулирование содержания и эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MAINTENANCE AND OPERATION OF CIVIL DEFENSE PROTECTIVE FACILITIES (REVIEW OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE)

S.B. Nemchenko. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.
V.S. Makhanov.
Main directorate of the Ministry of emergency situations of Russia in the Yaroslavl region.
Yu.V. Knysh.
Main directorate of the Ministry of emergency situations of Russia in the Republic of Crimea

The article considered court decisions on the problems of creation, maintenance and operation of protective structures of civil defense. The authors have identified patterns that legal entities are always obliged to maintain protective structures of civil defense if they are owned by these organizations or in use on the basis of an agreement. A study of the problems of proving the legal status of a protective structure near the premises has been carried out.

The analysis showed that civil defense protective structures that do not meet the criteria for defense production facilities always remain in federal ownership until they are transferred to federal or municipal ownership. Based on the analysis of the position of the Supreme Court of the Russian Federation, it was concluded that in the case when a protective structure of civil defense actually ceased to exist or lost its properties of a protective structure, then its legal status as a protective structure plays a decisive role in determining the right of ownership.

The authors draw conclusions on the improvement of regulations in the field of creation, maintenance and operation of protective structures for civil defense.

Keywords: civil defense, civil defense protective structures, legal regulation of the maintenance and operation of civil defense protective structures

Существующей в современной России системой гражданской обороны (ГО) предусмотрен комплекс мероприятий, направленных на обеспечение населения средствами коллективной защиты при вооруженных конфликтах или в случае последствий этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях (ЧС) [1]. В целях реализации рассматриваемой задачи ГО уполномоченными органами государственной власти и организациями проектируются, строятся и поддерживаются в нормативном состоянии защитные сооружения ГО (ЗС ГО).

Трудно переоценить востребованность объектов ГО в период военных действий или в условия ЧС, однако в период мирного времени, когда финансовые средства могут быть потрачены на необходимые в настоящее время инвестиционные проекты, мало кто заинтересован в строительстве и обеспечении нормативного состояния ЗС ГО. Сложившуюся ситуацию не меняет постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 227 «О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне», устанавливающее, что затраты, направленные

на выполнение мероприятий ГО, должны закладываться в конечную стоимость продукции. Фактически, данные мероприятия не могут быть реализованы на практике, поскольку делают данную продукцию не конкурентоспособной на рынке товаров и услуг не только России, но и всех стран [2].

В связи с этим органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации и организации, имеющие права и обязанности в отношении ЗС ГО, пытаются уйти от своих обязательств по сохранению, поддержанию в состоянии готовности (ограниченной готовности) к эксплуатации по прямому назначению и проведению технического обслуживания ЗС ГО и его инженерных элементов, что становится предметом судебных разбирательств.

Значительное количество разновекторной судебной практики, разнообразие участников судебного процесса (территориальные органы Росимущества, МЧС России, прокуратура Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и др.) и специфика законодательства в области правового регулирования создания и содержания ЗС ГО усложняют рассмотрение споров относительно имущества ГО.

Как показал анализ, большинство из существующих проблем определения правового статуса ЗС ГО возникли по причине ошибок при проведении приватизации государственного имущества, а также неправомерной продажи имущественных комплексов, обремененных находящимися в них ЗС ГО.

Неопределенность в вопросах правового регулирования ЗС ГО порождает проволочки с приведением объектов гражданской обороны в нормативное состояние, следовательно, лишает людей доступа к средствам коллективной защиты, а в масштабах государства – снижает обороноспособность страны.

Вопросы ЗС ГО традиционно рассматриваются специалистами технических наук с позиций их строительства, эксплуатации, консервации и готовности, оценки их технического состояния, проектирования различных систем, норм оснащения, водообеспечения, пожарной безопасности и т.д.

Отдельные аспекты ЗС ГО затрагивались в работах ученых-правоведов [3–9], однако вопросы правового регулирования содержания и эксплуатации ЗС ГО являются не до конца проработанными в правовой науке. Исключение, пожалуй, составляют лишь ученые Ивановской пожарно-спасательной академии Н.С. Карев и С.В. Горинова, которые занимаются указанными вопросами в целом достаточно систематично, ими проведен анализ нарушений в сфере ЗС ГО, предлагается заключать между органами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и собственниками объектов, на балансе которых находятся ЗС ГО, многосторонние соглашения о сотрудничестве [10–12].

Недостаточность и непроработанность правового регулирования содержания и эксплуатации ЗС ГО подтверждают актуальность и практическую значимость исследования проблем правового регулирования содержания и эксплуатации ЗС ГО.

Отметим, что одной из самых распространенных проблем является отказ организации балансодержателя объектов ГО от обязанности по их содержанию в связи с отсутствием потребности в самом защитном сооружении.

Согласно действующей редакции п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 г. № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» (постановление № 1309), установлены критерии организаций, создающих ЗС ГО [3].

Учитывая факт, что организации, не соответствующие указанным критериям, но имеющие по каким-либо обстоятельствам ЗС ГО на своем балансе (прим.: п. 3 постановления № 1309 изложен в третьей редакции, с каждой редакцией количество организаций, создающих ЗС ГО, снижается [13]), полагают, что правовые основания возникновения обязанности по содержанию в нормативном состоянии объектов ГО у них отсутствуют, несмотря на то, что, как правило, организации балансодержатели содержат защитные сооружения на основания договорных правоотношений.

Характерна в этой связи позиция, которая отражена в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 9 марта 2021 г. № Ф09-725/21 по делу № А50-3982/2020 относительно соблюдения условий договора о содержании имущества ГО в отсутствии потребности в нем. Согласно материалов дела между организацией и территориальным управлением Росимущества заключен договор о содержании имущества ГО. Организация, не имея потребности в имуществе ГО, обратилась в суд с требованием о признании договора о содержании имущества ГО, заключенного с территориальным управлением Росимущества, расторгнутым [14].

Суд при формулировании своей позиции исходил из требований следующих нормативных актов:

В силу ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ФЗ № 178-ФЗ) при отчуждении государственного или муниципального имущества в целях приватизации данное имущество возможно к обременению, предусмотренному законодательством или сервитутом [15].

Ограничения могут выражаться в обязанности по содержанию имущества, не вошедшего в состав приватизированной собственности организации и относящееся по своим эксплуатационным характеристикам, месту расположения (для объектов недвижимости), роли с приватизированной собственностью, обязанность содержать имущество ГО, мобилизационного назначения и др.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 359 «Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями» (постановление № 359) объекты и имущество ГО, приватизация которых невозможна, а, по своей сути, запрещена в силу закона согласно п. 2.1.37 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, исключаются из состава имущества приватизируемого предприятия и передаются в установленном порядке его правопреемнику на ответственное хранение и пользование [16].

Из постановления № 359 также следует, что с правопреемником приватизируемого предприятия заключается договор о правах и обязанностях в отношении объектов и имущества ГО.

Следовательно, передача на баланс организации имущества ГО, выделяемого в порядке приватизации предприятия, в целях хранения и содержания, становится одним из условий законности мероприятия приватизации имущества государства.

В соответствии с ч. 7 ст. 31 ФЗ № 178-ФЗ прекращение или изменение условий обременения в отношении имущества возможно ввиду отсутствия или изменения обстоятельств, послуживших основанием возникновения обременения, а также в случае невозможности или серьезных проблемах использования имущества по его назначению [17].

На основании анализа положений Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) судом сделан важный, на взгляд авторов, вывод о том, что субъект, заключивший договор о содержании имущества ГО при проведении приватизации государственного имущества, не имеет права на отказ в одностороннем порядке от реализации рассматриваемого договора в соответствии со ст. 699 ГК РФ [4]. Прекращение рассматриваемого договора возможно только в порядке ч. 7 ст. 31 ФЗ №178-ФЗ в случае прекращения обременения [5].

Следует отметить, что данный правовой подход изложен в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. [16].

На основании изложенного, возможно говорить о том, что отсутствие потребности в объектах ГО не освобождает организацию, имеющую на своем учете ЗС ГО, от обязанности по их содержанию.

Рассмотренный пример судебной практики по расторжению договора содержания имущества ГО является скорее исключительным примером попытки уклониться от законных

обязанностей. Более распространенным примером служит обращение организаций балансодержателей объектов ГО о признании недействительными требований надзорных органов о приведении ЗС ГО в нормативное состояние и списании через суд в связи с отсутствием потребности в них.

Суды, разъясняя требования законодательства, поясняют, что при наличии законных оснований передачи ЗС ГО в сферу ведения организации балансодержателя отсутствие потребности в защитном сооружении является основанием для его списания в порядке, установленном приказом МЧС России от 15 декабря 2002 г. № 583 «Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны» [6]. Однако до фактического списания, подтвержденного комиссией МЧС России, объект ГО должен поддерживаться в нормативном состоянии исходя из комплексного толкования положений Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», постановления Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации», приказа МЧС России от 14 ноября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях» [2, 18, 19].

Учитывая вышеизложенное, следует разобраться в случаях, когда вмененная обязанность по содержанию ЗС ГО является противоречащей действующему законодательству и существуют обстоятельства, исключающие ответственность организации за содержание ЗС ГО.

Одним из таких случаев является незаконная приватизация объектов ГО. Следует отметить, что в ходе анализа материалов судебной практики рассмотрено немало примеров приватизации специальных сооружений для защиты людей в ЧС. Сложившаяся практика богата примерами случаев возврата территориальными органами Росимущества ЗС ГО из незаконного владения в случае приватизации. Однако существуют примеры, когда сама организация балансодержатель выходит с иском о возврате незаконно приватизированного имущества в федеральную собственность, с целью переложить обязанность по содержанию ЗС ГО на государство.

Отметим, что в обоих случаях важным обстоятельством служит факт присвоения правового статуса ЗС ГО и его официальный учёт в таком правовом статусе, даже если помещение уже не соответствует нормам проектирования ЗС ГО и не отвечает критериям готовности к приему укрываемых. Согласно правовой позиции, изложенной в постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 12757/09, ЗС ГО представляют собой особую категорию государственного имущества, объединённого по признаку своего назначения [20].

При этом суды опираются на решение Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который выработал однозначную позицию по исчислению сроков исковой давности в отношении рассматриваемой категории объектов. Фактически, суд не принимает позицию организаций, заключивших договор купли-продажи на ЗС ГО об истечении общего срока исковой давности по причине того, что объект ГО фактически не выбывал из законного владения государством и срок нарушенного права собственности исчисляется с момента обнаружения незаконной сделки.

В заключение отметим, что на основе анализа материалов судебной практики авторы определили следующие правовые позиции, касающиеся ЗС ГО:

– при наличии договорных оснований пользования ЗС ГО и наличия ЗС ГО в собственности у организации всегда сохраняется обязанность по содержанию ЗС ГО. Выход из сложившийся ситуации и освобождение от обременения по содержанию ЗС ГО в каждой конкретной ситуации разный, что подтверждается материалами исследования;

– особо актуален вопрос доказывания наличия у помещения правового статуса защитного сооружения. Учитывая специфику ЗС ГО, их зашифрованность под различными легендами (в качестве легенды использовались типы функционального назначения заданий и сооружений: аккумуляторная, складское помещение и др.), многие объекты были ошибочно приватизированы организациями и включены в уставной капитал юридических лиц;

– ЗС ГО, не отвечающие критериям объектов оборонного производства, продолжают оставаться в федеральной собственности до решения вопроса о возможности их передачи в собственность соответствующего субъекта федерации или в собственность органа местного самоуправления в установленном порядке. На основе анализа позиции Верховного Суда Российской Федерации сделан вывод о том, что в случае фактического отсутствия ЗС ГО и утраты им свойств защитного сооружения, решающее значение в определении права собственности играет его правовой статус как защитного сооружения. На основании установленного факта, что помещения наделены статусом ЗС ГО, данное имущество может быть истребовано государством из незаконного владения либо принято решение о его восстановлении.

Анализируя открытые источники о состоянии ЗС ГО Российской Федерации, очевидно, что в отношениях, связанных с объектами ГО, присутствует значительное количество проблемных вопросов. Содержание и эксплуатация ЗС ГО находится на государственном контроле и требует особого внимания.

Литература

1. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Рос. газ. 1998. Федер. вып. № 32-33.

2. О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2000 г. № 227 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 13. Ст. 1367.

3. Зокоев В.А. Некоторые вопросы нормативно-правового обеспечения гражданской обороны в Российской Федерации // Проблемы управления рисками в техносфере. 2018. № 2 (46). С. 144–151.

4. Кокорин Е.В. Проблематика правового регулирования вопросов, связанных с решением государственной задачи по предоставлению населению объектов гражданской обороны // Бизнес в законе. 2012. № 2.

5. Тищенко А.А. Защитное сооружение гражданской обороны как объект гражданского права // Студенческий вестник. 2019. № 13-1 (63).

6. Ткаченко Т.Е., Шагов Г.В. Правовые основы актуальности применения математического моделирования при изучении характеристик защитных сооружений гражданской обороны // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2018. № 6.

7. Чаловская Е.К., Клочихин И.О., Белоцерковская Л.А. Правовое регулирование создания, содержания и функционирования защитных сооружений гражданской обороны // Проблемы управления безопасностью сложных систем: материалы XXVIII Междунар. конф. М., 2020. С. 491–496.

8. Болгова В.В., Калашникова Е.Б. Правовой режим защитных сооружений гражданской обороны в России: некоторые проблемы баланса интересов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 9-2 (59). С. 25–28.

9. Четайкин А.В. Прокуратура истребовала из незаконного владения противорадиационные укрытия // Законность и правопорядок. 2019. № 3 (23). С. 22–23.

10. Карев Н.С., Горинова С.В. Государственно-частное партнерство в обеспечении должного содержания защитных сооружений гражданской обороны // Пожарная и аварийная безопасность. 2019. № 4 (15). С. 56–60.

11. Карев Н.С., Горинова С.В. Проблемы взаимодействия с собственниками объектов гражданской обороны // Организация управления в РСЧС: материалы науч.-методич. семинара. 2018. С. 43–47.

12. Карев Н.С., Горинова С.В. Факторы, препятствующие содержанию защитных сооружений гражданской обороны // Актуальные вопросы организации управления в РСЧС: сб. науч. трудов. Иваново, 2020. С. 43–47.

13. О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны: постановление Правительства Рос. Федерации от 29 нояб. 1999 г. № 1309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 49. Ст. 6000.

14. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 9 марта 2021 г. № Ф09-725/21 по делу № А50-3982/2020 // Судебные и нормативные акты Рос. Федерации. URL: http://sudact.ru (дата обращения: 15.08.2021).

15. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федер. закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 16.

16. Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями: постановление Правительства Рос. Федерации от 23 апр. 1994 г. № 359 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 94.

17. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 27 дек. 2017 г.) // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2018. № 12.

18. Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 нояб. 2007 г. № 804 // Рос. газ. 2007. № 270.

19. Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях: приказ МЧС России от 14 нояб. 2008 г. № 687 // Бюл. нормативных актов федер. органов исполнительной власти. 2008. № 49.

20. Постановление Президиума ВАС РФ от 26 янв. 2010 г. № 12757/09 по делу № А56-19531/2007 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 5.

УДК 342.951+351.81

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ОБЪЕКТОВ

Д.В. Перевалов, кандидат юридических наук, доцент;
А.С. Андреев.
ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь»

Рассматривается проблема формирования антитеррористической защиты критически важных объектов на современном этапе. В настоящее время не определены общие подходы к сущности и содержанию такой защиты. В качестве одного из решений данной проблемы предлагается использование подходов, сложившихся в юридической науке и в теории национальной безопасности. Основываясь на таких подходах, а также на анализе действующих правовых норм, раскрывается сущность антитеррористической защиты критически важных объектов, выделяются составляющие ее основные компоненты (цель; задачи; принципы; объекты; угрозы безопасности критически важных объектов; модели нарушителей безопасности критически важных объектов; реализация рассматриваемой защиты) и дается их содержательная характеристика.

Ключевые слова: критически важные объекты, антитеррористическая защита, акты терроризма, меры антитеррористической защиты

MODERN APPROACHES TO FORMATION OF ANTI-TERRORIST PROTECTION OF CRITICAL OBJECTS

D.V. Perevalov; A.S. Andreev.
State-Owned Educational Establishment «The Border service institute of the Republic of Belarus»

The article examines the problem of the formation of anti-terrorist protection of critical facilities at the present stage. Currently, no general approaches to the essence and content of such protection have been defined. As one of the solutions to this problem, it is proposed to use the approaches that have developed in legal science and in the theory of national security. Based on such approaches, as well as on the analysis of existing legal norms, a definition of anti-terrorist protection of critical objects is proposed, its main components are identified (goal; tasks; principles; objects; security threats to critical objects; models of violators of the security of critical objects; implementation of the protection in question) and their substantive characteristics are given.

Keywords: crucial objects, anti-terrorist protection, acts of terrorism, anti-terrorist protection measures

В современный период одним из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности большинства государств является обеспечение безопасности критически важных объектов (КВО). В качестве значимой угрозы безопасности КВО в современных условиях целесообразно рассматривать акты терроризма и иную террористическую деятельность. В связи с этим является актуальной разработка на КВО системы мер предотвращения, обнаружения и действенной ликвидации и/или локализации угроз безопасности таких объектов и в первую очередь создание на них антитеррористической защиты (АТЗ) и поддержание ее на должном уровне.

Анализ научно-практической литературы показывает, что учеными и специалистами рассматриваются, в основном, общие вопросы, связанные в целом с антитеррористической и противодиверсионной защитой объектов [1] и обеспечением безопасности КВО [2, 3], а также с реализацией мер АТЗ организационного характера на уровне государства и инженерно-технического характера на уровне объектов [1, 4]. При этом комплексных научных разработок проблемы сущности и содержания АТЗ КВО не осуществляется. В связи с этим представляется актуальным и востребованным определить организационно-правовые основы ее разрешения на современном этапе.

В Республике Беларусь к КВО относятся объекты социальной, производственной, инженерно-транспортной, энергетической, информационно-коммуникационной и иной инфраструктуры, нарушение функционирования которых в результате акта терроризма может способствовать дестабилизации общественного порядка и достижению иных целей терроризма и (или) повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей (абз. 8 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом» (Закон № 77-З) [5], абз. 4 п. 1 Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь, утверждённой постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 (Концепция № 658) [6]).

Исследования, проведенные в 2010 г. в Республике Беларусь, показали, что в системе объектов социально-экономической инфраструктуры на территории страны находится: 1 116 пожаровзрывоопасных объектов, нарушение функционирования которых создает реальную угрозу возникновения чрезвычайной техногенной ситуации; 309 химически опасных объектов (126 – опасных, 182 – повышенной опасности, 1 – высокой опасности); 40 крупных объектов энергетики, которые способны при авариях привести к значительным угрозам населению и прилегающим территориям (ТЭЦ, ГРЭС и т.п.) [7]. Строится Белорусская атомная станция, ввод в эксплуатацию которой планируется в конце 2021 г.

Всего в едином перечне критически важных объектов Республики Беларусь зарегистрировано более 800 объектов, из которых половина находится в г. Минске и Минской области.

При этом АТЗ рассматривается как совокупность организационных, правовых, охранных, режимных, инженерно-технических и других мер, принимаемых государственными органами и иными организациями в пределах компетенции в целях предупреждения актов терроризма и минимизации их последствий, а также оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в этих целях органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (абз. 2 п. 1 Концепции № 658).

Необходимо отметить, что в настоящее время такая защита создана и действует, например, на объектах транспортной инфраструктуры Российской Федерации (Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», особенно с учетом изменений и дополнений, приятых в 2014 и 2019 гг.) [8], торговых (Требования к антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 2017 г. № 1273 [9]) и иных объектах.

В Беларуси АТЗ КВО только начинает формироваться. Законом о борьбе с терроризмом определено, что государственные органы и иные организации, эксплуатирующие КВО, обязаны обеспечить недопущение совершения актов терроризма на этих объектах посредством организации и (или) осуществления охранной деятельности и соблюдения требований безопасности, предусмотренных законодательством Республики Беларусь (ст. 9–1). Однако в нем фактически не устанавливается перечень антитеррористических мер и не раскрывается их содержание. В Концепции № 658 предусматриваются меры по предупреждению терроризма, выявлению и пресечению террористической деятельности, минимизации последствий актов терроризма, деятельности террористических организаций, незаконных вооруженных формирований. Вместе с тем не выделяются меры АТЗ, в том числе те, которые необходимо реализовывать на КВО. В определенной степени меры АТЗ КВО закрепляются в Положении о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на критически важных объектах Республики Беларусь, утверждённом постановлением КГБ Республики Беларусь и МВД Республики Беларусь от 30 сентября 2016 г. № 24/268 [10]. Вместе с тем данным нормативным документом определены только меры предупредительного характера. Охранные меры, установленные в Законе Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-З «Об охранной деятельности в Республике Беларусь» (Закон № 175-З) [11], также могут рассматриваться в качестве отдельных мер, входящих в систему мер АТЗ КВО. Однако в целом они направлены на охрану имущества юридических лиц, жизни и здоровья их работников.

В связи с этим на современном этапе представляется востребованной разработка проблемы АТЗ КВО, так как с этим напрямую связаны вопросы эффективности обеспечения национальной безопасности.

Проведенное исследование показывает, что вопросы АТЗ КВО в недостаточной степени нашли свое отражение в нормативных правовых актах и научной литературе как Республики Беларусь, так и других стран Организации Договора о коллективной безопасности. Так, в определенной мере вопросы АТЗ урегулированы в Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», где такая защита рассматривается как обеспечение антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса и представляет собой реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [12]. Юдин Г.Г. в своей работе исследует отдельные вопросы антитеррористической и противодиверсионной защиты потенциально важных объектов. При этом такую защиту он определяет как комплекс мер, предпринимаемых государственными органами во взаимодействии с администрацией

и охранными подразделениями организации-собственника объектов для защиты их от диверсионно-террористических угроз [1]. Авторы Комментария к модельному закону государств – участников СНГ «О противодействии терроризму» раскрывают ряд аспектов АТЗ объектов, под которой они понимают комплекс правовых, организационных, финансово-экономических, режимных, оперативно-розыскных, контрразведывательных, инженерно-технических и иных мероприятий, проводимых органами государственной власти, а также специально уполномоченными ею структурами и направленных на выявление, предупреждение и пресечение террористических посягательств [13].

Не вступая в дискуссию по поводу изложенных выше понятий, необходимо отметить, что каждое из них разрабатывалось и используется применительно к конкретной сфере общественных отношений. Вместе с тем в большинстве случаев рассмотренные определения содержат ряд общих характеристик, которые отражают существенные свойства такой категории, как «антитеррористическая защита». Учитывая изложенные научные подходы, а также положения белорусского законодательства, АТЗ КВО целесообразно рассматривать как совокупность организационных, правовых, охранных, режимных, инженерно-технических и других мер, принимаемых уполномоченными государственными органами и собственниками (владельцами) КВО в пределах компетенции в целях предупреждения актов терроризма и минимизации их последствий на данных объектах.

Основываясь на положениях Закона № 77-З, Закона № 175-З, Концепции № 658, Положения о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности, а также на имеющихся научных разработках, в состав АТЗ КВО целесообразно включать следующие основные компоненты:

1. Цель АТЗ – предотвращение и локализация актов терроризма, иной террористической деятельности, а также минимизация их последствий на КВО.

2. Задачи АТЗ, в состав которых целесообразно включать:

1) предупреждение совершения актов терроризма и иной террористической деятельности в отношении КВО, их работников и посетителей (пассажиров);

2) своевременное обнаружение признаков совершения актов терроризма, иной террористической деятельности;

3) пресечение в пределах компетенции актов терроризма, иной террористической деятельности;

4) задержание лиц, причастных к подготовке или совершению актов терроризма, иной террористической деятельности;

5) минимизация последствий актов терроризма или иной террористической деятельности на данных объектах.

3. Принципы АТЗ, к которым можно отнести следующие общие принципы:

1) законность – АТЗ КВО должна создаваться и функционировать в строгом соответствии с конституцией государства, актами его законодательства и локальными актами объекта;

2) заблаговременность (превентивность) реализуемых мер – комплекс соответствующих мер АТЗ КВО разрабатывается заранее для всех возможных ситуаций совершения акта терроризма или реализации иной угрозы;

3) использование дифференцированного подхода – при создании и осуществлении АТЗ КВО должны учитываться особенности функционирования объекта, его дислокация на местности, наличие и местоположение вблизи объекта взрыво- и пожароопасных производств или объектов;

4) необходимая достаточность мер АТЗ – объем и содержание соответствующих мер АТЗ КВО не должны быть избыточны, должны соответствовать возможным угрозам и достаточны для обеспечения безопасности объекта;

5) комплексность применения сил и средств – при совершении актов терроризма, иной террористической деятельности на КВО в целях достижения должного уровня его защиты и охраны, минимизации негативных последствий необходимо задействовать все имеющие силы и средства.

Учитывая положения ст. 13 проекта Федерального закона Российской Федерации «Технический регламент «О технических средствах обеспечения противокриминальной защиты объектов и имущества» [14] к специальным принципам АТЗ КВО целесообразно относить:

1) адекватность принятым моделям угроз и нарушителей безопасности КВО – реализуемые на КВО меры АТЗ, технические способы их реализации должны соответствовать возможным угрозам и моделям нарушителей безопасности объекта;

2) зональное построение АТЗ: такая защита должна предусматривать организацию и создание зон ограниченного доступа и охраняемых зон, обеспечивающих эшелонированную защиту и охрану КВО и его критических элементов; критические элементы КВО должны размещаться в соответствующих охраняемых зонах (защищенной, внутренней, особо важной) в соответствии с установленными для них уровнями защищенности; при организации зонирования КВО должно обеспечиваться усиление защиты от периферии к центру, то есть к критическим элементам;

3) равнопрочность АТЗ – должен обеспечиваться требуемый уровень эффективности АТЗ КВО для всех выявленных в процессе прогнозирования угроз безопасности инцидентов, моделей нарушителей безопасности объекта и способов реализации террористических угроз с учётом особенностей критических элементов и критерия «эффективность-стоимость»;

4) адаптивность АТЗ – такая защита не должна создавать препятствий функционированию КВО и должна быть приспособлена к технологическим особенностям его работы, в том числе в чрезвычайных ситуациях с учетом принятых на объекте мер промышленной, технологической и пожарной безопасности;

5) сочетание гласности и конфиденциальности – функционирование АТЗ КВО осуществляется гласно, однако в необходимых случаях в интересах защиты имущества, информации и других объектов гражданских прав применяются методы и средства конфиденциального характера, использование которых не нарушает законодательство и конституционные права граждан.

4. Объекты АТЗ, в перечень которых целесообразно включать:

– критические элементы КВО (воздействие на которые приведет к нарушению или прекращению деятельности объекта (энергетические установки, автоматизированные системы управления и т.п.);

– уязвимые места (кабеля, водопроводы и т.п.);

– работников КВО;

– посетителей (арендаторов, пассажиров и т.п.) КВО.

5. Угрозы безопасности КВО, в число которых в качестве наиболее актуальных целесообразно включать акты терроризма и иные проявления террористической деятельности.

Такие угрозы целесообразно характеризовать в виде матрицы, содержащей:

1) описание угрозы (например, совершение акта терроризма);

2) возможный способ реализации угрозы (например, совершение взрыва, захват работников);

3) последствия, которые может повлечь реализация угрозы: социальный ущерб (например, гибель людей, паника среди населения); экономический ущерб (например, повреждение или уничтожение основных или оборотных фондов, неоказание каких-либо услуг); политический ущерб (например, потеря управления отдельной отраслью экономики региона, снижение авторитета органов государственной власти и управления в стране).

6. Модели нарушителей безопасности КВО, в которые целесообразно включать следующие группы:

1) внешние нарушители (нарушители безопасности КВО из числа лиц, не входящих в состав их работников и посетителей (арендаторов, пассажиров и т.п.) и не имеющих права доступа на их территорию;

2) внутренние нарушители (нарушители безопасности КВО из числа их работников и других лиц, допущенных на их территорию установленным порядком для проведения каких-либо работ).

При этом в такие модели целесообразно включать:

а) категории конкретных работников КВО или иных лиц, которые могут являться потенциальными нарушителями;

б) возможности нарушителей по реализации угрозы (например, наличие/отсутствие доступа к критическим элементам);

в) средства совершения атаки (например, использование самодельных взрывных устройств);

г) пути совершения атаки (например, несанкционированное проникновение в помещение).

7. Реализация АТЗ КВО, которая, как представляется, должна осуществляться посредством последовательного выполнения следующего комплекса мер:

1) прогнозирование угроз безопасности КВО;

2) составление (корректировка) плана взаимодействия с уполномоченными государственными органами;

3) разработка (корректировка) и реализация профилактических, режимных и организационных мер предупреждения актов терроризма и иной террористической деятельности;

4) разработка и реализация (корректировка) мер обнаружения признаков террористических угроз;

5) разработка (корректировка) и реализация мер реагирования на террористические угрозы;

6) разработка (корректировка) и реализация мер по минимизации последствий актов терроризма или иной террористической деятельности на данных объектах.

В частности, в качестве основных первоначальных мер на КВО целесообразно рассматривать:

– формирование объектовых сил и средств АТЗ и определение их компетенции;

– организация и осуществление физической охраны КВО;

– организация и реализация пропускного и внутриобъектового режимов на КВО;

– определение особенностей функционирования подразделений КВО при различных режимах его деятельности;

– разработка порядков действий в случае подготовки или совершения акта терроризма или осуществления иной террористической деятельности и т.п.

Для определения комплекса мер, которые должны реализовываться в рамках АТЗ КВО, целесообразно исходить из следующих типовых кризисных ситуаций:

– получение руководством или работниками объекта конкретных террористических угроз по средствам связи (письма, телефонные звонки и т.п.);

– обнаружение работниками или посетителями (пассажирами) объекта бесхозного предмета, имеющего признаки взрывного устройства (взрывоопасного предмета, способного причинить смерть, телесные повреждения людям или материальный ущерб объекту);

– совершение на объекте акта терроризма (диверсии) путем совершения взрыва, поджога, иных действий, совершенных общеопасным способом;

– совершение на территории и (или) на критических элементах объекта акта терроризма путем захвата (блокирования) людей, захвата и удержания зданий или сооружений объекта, попытка проникновения вооруженных лиц на территорию объекта или совершение такого проникновения;

– ведение стрельбы из огнестрельного оружия на территории объекта или в его окружении, возникновение массовых беспорядков на территории объекта или в его окружении.

На КВО должна быть разработана система мер реагирования на террористические угрозы, в которую целесообразно включать меры технологического и силового реагирования. Технологическое реагирование должно реализовываться работниками структурных подразделений КВО, которые управляют технологическими процессами на критических элементах объекта или на иных его структурных компонентах, иными уполномоченными работниками в соответствии с требованиями и правилами, установленными в области промышленной безопасности. Силовое реагирование реализуется работниками подразделения охраны (безопасности) КВО в последовательности, установленной в соответствующих порядках действий в случае подготовки или совершения акта терроризма или осуществления иной террористической деятельности.

Выводы:

1. В современный период одним из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности государства является обеспечение безопасности КВО. В качестве значимой угрозы безопасности КВО в современных условиях целесообразно рассматривать акты терроризма и иную террористическую деятельность. Формирование на КВО АТЗ и поддержание ее на должном уровне является одной из самых значимых мер предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на данных объектах.

2. На современном этапе исследования проблемы АТЗ КВО целесообразно рассматривать как совокупность организационных, правовых, охранных, режимных, инженерно-технических и других мер, принимаемых уполномоченными государственными органами и собственниками (владельцами) КВО в пределах компетенции в целях предупреждения актов терроризма и минимизации их последствий на данных объектах.

В состав АТЗ КВО целесообразно включать следующие компоненты:

1) цель АТЗ;
2) задачи АТЗ;
3) принципы АТЗ (общие и специальные);
4) объекты АТЗ;
5) угрозы безопасности КВО;
6) модели нарушителей безопасности КВО (внешние нарушители, внутренние нарушители);
7) реализация АТЗ КВО, включающая: прогнозирование угроз безопасности КВО; составление (корректировку) плана взаимодействия с уполномоченными государственными органами; разработку (корректировку) и реализацию профилактических, режимных и организационных мер предупреждения актов терроризма и иной террористической деятельности; разработку и реализацию (корректировку) мер обнаружения признаков террористических угроз; разработку (корректировку) и реализацию мер реагирования на террористические угрозы; разработку (корректировку) и реализацию мер по минимизации последствий актов терроризма или иной террористической деятельности на данных объектах.

3. Для придания системности обеспечения АТЗ КВО, введения ее в правовое поле представляется целесообразным рассмотреть вопрос о принятии специального закона (указа Главы государства), регламентирующего вопросы АТЗ КВО или обеспечения безопасности КВО в целом.

Литература

1. Юдин Г.Г. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности потенциально важных объектов: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. упр. МВД Рос. Федерации, 2009. 22 с.

2. Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов. URL: https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-po-garmonizatsii-zakonodatelstva-gosudarstv-chlenov-25 (дата обращения: 24.09.2021).

3. 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. С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России. 2017. С. 33–38.

4. Жадиков Р.С., Бекжанов М.А. Организация системы антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении: науч.-практ. пособие. Алматы: Академия Комитета нац. без-ти Респ. Казахстан, 2018. 104 с.

5. О борьбе с терроризмом: Закон Республики Беларусь от 3 янв. 2002 г. № 77-З (в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 янв. 2018 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

6. Концепция борьбы с терроризмом в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

7. Районирование территории Республики Беларусь по уровням риска для населения и территорий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: сб. / П.С. Махахей [и др.]; под рук. А.Н. Кудряшова. Минск: Науч.-исслед. ин-т пож. безопасн. и проблем ЧС, 2010. 185 с.

8. О транспортной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 9 фев. 2006 г. № 201-ФЗ (в ред. Федер. закона от 11 июня 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Требования к антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий): постановление Правительства Рос. Федерации от 19 окт. 2017 г. № 1273 (в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

11. Об охранной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 8 нояб. 2006 г. № 175-З (в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2014 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2021.

12. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. Федер. закона от 11 июня 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Комментарий к Модельному закону государств – участников СНГ «О противодействии терроризму»; принят на 39 пленар. заседании Межпарлам. Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 29 нояб. 2013 г. № 39-28) / Ю.И. Авдеев [и др.]. МПА СНГ, 2013. 252 с.

14. Проект Федерального закона России «Технические регламент «О технических средствах обеспечения противокриминальной защиты объектов и имущества». URL: https://docs.cntd.ru/document/1200057776?section=text (дата обращения: 24.09.2021).

УДК 323.22.28-053.81+340:004.056(476)

ДЕСТРУКТИВНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В.Н. Пунченко.
Белорусский институт стратегических исследований

Посредством применения междисциплинарного подхода к исследованию теории и практики обеспечения национальной безопасности рассмотрена деструктивная политическая активность молодежи как потенциальный источник угроз национальным интересам Республики Беларусь. Дана характеристика молодежи с точки зрения отношения к участию в деяниях экстремистского характера. Предложены критерии деструктивной политической активности молодежи. Акцентировано внимание на соотношении политического радикализма и экстремизма. Приведена классификация радикальных политизированных группирований, действовавших в Республике Беларусь. Обосновывается рассмотрение деструктивной политической активности молодежи в качестве источника угроз национальной безопасности Республики Беларусь.

Ключевые слова: национальная безопасность, политическая активность молодежи, деструктивная политическая активность молодежи, «цветные революции», классификация правовых норм, несанкционированные массовые мероприятия, протестная активность, источники угроз, индикаторы источников угроз, политическая деятельность, политическая культура

DESTRUCTIVE POLITICAL YOUTH ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF BELARUS (POLITICAL AND LEGAL ASPECTS)

V.N. Pynchenko. Belarusian institute of strategic studies

This article research destructive political youth activity as a potential source of threats to national interests of the Republic of Belarus by applying interdisciplinary approach to the study of the theory and practice of national security. The author presents a characteristic of young people in terms of the attitude to participate in the acts of extremist nature. There are destructive political youth activity criteria in the article. Attention is focused on the ratio of political radicalism and extremism. This article contains classification of r radical politicized groups operating in the Republic of Belarus. The author justifies consideration of the destructive political youth activity as a source of threats to national security of the Republic of Belarus.

Keywords: national security, political youth activity, destructive political youth activity, «color revolutions», classification of legal norms, unauthorized mass events, protest activity, sources of threats, threat sources indicators, politics, political culture

Политическая активность молодежи – явление, с одной стороны, не являющееся отдельным предметом правового регулирования, но с другой – объективно существующее и при этом выступающее неотъемлемой частью социально-политической действительности, характерной не только для Республики Беларусь, но и для других стран.

Начиная с 70-х гг. XX в. молодежь все более отчетливо обозначается в качестве актора общественных перемен. Данная парадигма нашла свое воплощение в термине «ювенология», которым подчеркивается самостоятельная роль молодежи в развитии общественных и политических процессов. Павловский В. определяет ювенологию как

целостную интегративную науку о молодежи. В современной российской науке ювенальное право выделилось в отдельную правовую отрасль, объектом которой выступают несовершеннолетние. При этом в академических кругах допускается идея о том, что понятие «ювенальное право» может относиться не только к несовершеннолетним, но и к молодежи в целом. Отдельные авторы (А. Морозов) обоснованно призывают рассматривать понятие «молодежь» как правовое и выступают за унификацию понятия молодежи в законодательстве, его теории, в том числе при криминологических исследованиях, формировании основ уголовной политики [1].

Рядом представителей белоруской науки (Э.Г. Иоффе, Г.И. Степанов и др.) в качестве актуальных проблем молодежи называется несоответствие положения молодых людей и старших поколений по различным социальным параметрам: уровень образования, доходы, власть, престиж и т.п. Молодежь зачастую не обладает должным уровнем культуры и житейского опыта, чтобы адекватно реагировать на окружающие события, тем более в политической жизни. Нередко психологические и половозрастные особенности молодежи используются в конъюнктурных интересах политических субъектов. В данном случае может иметь место статусфрения – своеобразный вид социальной патологии, при которой молодой человек или группа молодежи стремятся различными способами, чаще всего незаконными, к тому влиянию или положению в обществе, которое для них является высокопрестижным [2]. В политике статусфрения может выражаться в совершении радикальных, экстремистских политических действий.

С точки зрения совершенствования методик и подходов к обеспечению общественной безопасности и упреждению чрезвычайных ситуаций особого внимания заслуживает деструктивная политическая активность молодежи как прямо нарушающая законодательство, так и способная впоследствии приводить к правонарушениям и уголовным преступлениям.

Анализ «цветных революций» в ряде стран постсоветского пространства, Ближнего Востока, Северной Африки свидетельствует о том, что именно молодежь и ее деятельность в сфере политики нередко выступали основным катализатором революционных «перемен», приводивших не только к смене правящих элит в государствах, но и к геополитической переориентации целых стран и регионов.

Так, «египетская революция» 2011 г. фактически была сделана руками молодых пользователей Facebook, количество которых на момент «революции» составляло всего 5,5 % населения [3].

По оценкам украинского историка, почетного профессора Киево-Могилянской академии Я. Грицака, «главным двигателем Евромайдана была молодежь – поколение Facebook» [4]. Помимо Украины, политическая активность молодежи сыграла движущую роль в «цветных революциях» и политических переворотах, произошедших на постсоветском пространстве: в Грузии, Кыргызстане, Молдове.

Основная проблема, безусловно, кроется не в самих молодых людях, а в размытости границ между конструктивной (созидательной) и деструктивной политической активностью молодежи. Общепринятый в демократическом обществе принцип «разрешено все, что не запрещено», позволяет на законном основании осуществлять любые не подпадающие под запреты деяния, в том числе в политической деятельности. Информационно-коммуникационная среда существенно расширяет пространство активности, позволяя мгновенно распространять идеи и установки, формировать убеждения и мотивацию к совершению действий, в том числе противоречащих сложившимся в обществе принципам законопослушного поведения.

В белорусском законодательстве в результате эволюции законодательных норм сформировались правоотношения, выступающие условиями политической активности молодежи, определяющие пространство конструктивного, законопослушного поведения, регулируемого совокупностью следующих категорий правовых норм:

– нормы права, формирующие общие правовые и концептуальные основы политической активности молодежи [5];

– нормы, устанавливающие субъектный статус молодежи в контексте политической активности (деятельности) [6];

– нормы, гарантирующие право на участие молодежи в деятельности общественных объединений [7] и политических партий [8];

– нормы, устанавливающие право на участие молодежи в выборах и деятельности выборных органов [9];

– нормы, гарантирующие и регулирующие право на участие молодежи в массовых мероприятиях [10];

– нормы, определяющие преступный характер [11] и иную общественную опасность [12] отдельных деструктивных методов и способов выражения политической активности молодежи.

Нижний и верхний предел возрастных границ молодежи закреплен в Законе Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 65-З «Об основах государственной молодежной политики» и составляет от 14 лет до 31 года. При этом лицо до 18 лет считается несовершеннолетним.

В русле действующего правового поля постепенно формируется активистский тип политической культуры, ориентированный на постепенное вовлечение молодежи в деятельность на благо общества и государства [13]. Однако параллельно проявляется иной – деструктивный формат политической активности молодежных групп.

Как свидетельствуют результаты социологических исследований, молодежь в гораздо большей степени, нежели старшие поколения, проявляет лояльность либо индифферентность по отношению к таким методам политической деятельности как участие в митингах и других массовых акциях протеста, а также забастовки и голодовки. В совокупности это создает предпосылки для правового нигилизма в молодежной среде. Так, на основе результатов исследования, проведенного Центром социально-гуманитарных исследований БГЭУ в декабре 2020 г. (выборка – 1 500 респондентов) выделена малочисленная, но относительно устойчивая группа молодых людей (около 2,5 % респондентов), декларирующая свою готовность не только открыто участвовать в несанкционированных акциях массового протеста, но к другим экстремистским действиям (забастовки, голодовки, вооруженные методы борьбы). Идеологически им в равной степени близки социал-демократизм, либерализм и частично национализм. Представители данной категории реже всего среди других групп выступают за сохранение стабильности и порядка в обществе. Чаще, чем в других группах, они доверяют негосударственным источникам информации.

Важнейшим вопросом является определение критериев деструктивной политической активности молодежи. Фром Э. рассматривал деструктивность как особую форму агрессии [14]. Криминология относит социальную деструктивность к основным детерминантам преступности экстремистской и террористической направленности. Как отмечают В.И. Бокшицкий и Е.Э. Попова, существует одно определение, которое поймет любой человек: деструктивное поведение – поведение разрушительное [15]. Применяя принятый в криминологической науке логический подход к оценке рисков, вызовов и угроз национальной безопасности, предложим следующие критерии:

1. Действия, подпадающие под определение «экстремизм» и относящиеся к перечисленным в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму» (Закон № 203-З) [16]. Согласно Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., экстремизм расценивается как деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них. С учетом внесенных в 2021 г. изменений, Закон № 203-З предусматривает 18 разновидностей экстремистских деяний, включая насильственное изменение

конституционного строя, захват или удержание государственной власти неконституционным путем, организацию и осуществление массовых беспорядков, актов вандализма, распространение экстремистских материалов, реабилитацию нацизма, финансирование экстремистской деятельности.

2. Деяния, перечисленные в диспозициях ст.ст. 293, 342, 344, 361, 363, 364, 366, 368, 369, 369-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь (УК РБ), 17.10, 17.11, 23.34, 23.88 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП РБ). Сюда относятся организация групповых действий, грубо нарушающих общественный порядок, умышленное уничтожение либо повреждение историко-культурных ценностей, сопротивление, насилие либо угроза применения насилия к сотруднику органов внутренних дел, публичные призывы к организации или проведению собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования с нарушением установленного порядка их организации или проведения, пропаганда и (или) публичное демонстрирование, изготовление и (или) распространение нацистской символики или атрибутики и др.

3. Проявления политического радикализма, в том числе не подпадающие под действия соответствующих статей УК РБ и КоАП РБ, однако формирующие идейно-мировоззренческую, организационную, политическую, псевдоправовую основу для правонарушений. Например, планирование и обсуждение планов совершения общественно опасных деяний, посягающих на конституционный строй, создание политически нейтральных сообществ в интернете, краудфандинговых и иных площадок, способных при наступлении благоприятствующих условий стать инфраструктурой для противоправной деятельности.

Радикализм является одной из главных предпосылок, способствующих возникновению экстремизма и терроризма, что подтверждается выводами целого ряда ученых (Т.С. Бояр-Созонович, В.П. Емельянов, В.И. Замковой, М.З. Ильчиков, В.Г. Федотова, С.А. Эфиров и др.). Экстремизм, в свою очередь, проявляется в практической политической деятельности, в использовании крайних, преимущественно насильственных средств политической борьбы [17]. Таким образом, экстремизм – это в большей степени категория преступности, радикализм – это «криминогенные детерминанты» – совокупность социально-психологических, политических, организационно-управленческих явлений, которые порождают и обусловливают (детерминируют) преступления против общества и государства. По сути, радикализм – это скрытая (непроявленная) часть, предпосылка и фактор экстремизма.

Ивент-анализ состоявшихся в текущем столетии незаконных массовых (с численностью более 200 человек) акций протеста, сопряженных с проявлениями деструктивной политической активности молодежи, позволяет выделить более 20 таких эпизодов. На протяжении 1996–2020 гг. в Республике Беларусь действовало несколько десятков молодежных радикальных политизированных группирований, которые имели различную степень девиации. Применяя классификацию, предложенную Л.В. Шабановым для неформальных молодежных объединений [18], данные группирования можно классифицировать следующим образом:

– радикалы прямого политического толка, то есть открыто провозглашающие политические цели (среди наиболее активных действовавших в Беларуси организаций – «Молодой фронт», «Молодежь БНФ», «Молодые демократы»);

– радикалы непрямого политического толка, декларирующие неполитические цели и задачи (действующие под прикрытием культурно-просветительской, творческой, общественной, религиозно-миссионерской работы и т.п.);

– группирования псевдотворческой (креативной) направленности, ориентированные на уличные акции и другие публичные действа (пример – незарегистрированное движение «Легалайз», активно выступавшее в период с 2019 по 2020 г. за легализацию «легких» наркотиков в Беларуси).

Ретроспективный анализ деятельности перечисленных радикальных молодежных группирований в Республике Беларусь свидетельствует об их радикализации вплоть до участия в экстремистской деятельности. Это свидетельствует о том, что радикальные организационные формы политической активности молодежи в случае непринятия мер по их блокированию непременно трансформируются в экстремистские.

В 2020–2021 гг. в Беларуси, исходя из имевших место массовых правонарушений против общественного порядка и нравственности, посягающих на конституционные права и свободы человека, в отраслевое законодательство внесен ряд изменений, уточняющих правила участия граждан в общественно-политической жизни, прежде всего, при организации и проведении массовых мероприятий, деятельности средств массовой информации, в трудовой сфере, особенно на промышленных производствах, являющихся источниками повышенной опасности.

В то же время практика нормативных запретов видится эффективной лишь как тактическая мера, направленная на предотвращение радикализации в обществе. В стратегическом плане видится необходимым принятие и обновление законодательных актов, направленных на защиту традиционных национальных ценностей, развитие патриотизма, а также недопущение реабилитации нацизма, противодействие экстремизму. В контексте создания долгосрочных основ конструктивной политической активности молодежи и минимизации деструктивных проявлений видится необходимым совершенствование концептуальных норм в сфере национальной безопасности.

Исходя из критериев, обозначенных в действующей редакции Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, деструктивная политическая активность молодежи способна выступать факторами следующих угроз национальной безопасности:

1. В политической сфере:

– посягательства на независимость, территориальную целостность, суверенитет и конституционный строй Республики Беларусь;

– навязывание Республике Беларусь политического курса, не отвечающего ее национальным интересам, вмешательство извне во внутриполитические процессы;

– проявления социально-политического, религиозного, этнического экстремизма и расовой вражды на территории Республики Беларусь.

2. В военной сфере:

– ослабление в обществе чувства патриотизма, готовности граждан к вооруженной защите независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь [19].

С учетом высокой степени рисков, создаваемых различными проявлениями деструктивной политической активности молодежи, предлагается закрепить в качестве источника угроз национальной безопасности Республики Беларусь следующую формулировку: «проявления радикальных и экстремистских форм политической активности молодежи».

В качестве индикаторов данного источника угроз предлагаются следующие:

– превышение количества выявленных фактов проявлений экстремизма среди молодых граждан в возрасте от 14 лет до 31 года по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года;

– превышение количества выявленных фактов незаконного проведения массовых мероприятий политического характера на территории учебных заведений по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года;

– превышение количества задержанных лиц в возрасте от 14 лет до 31 года за участие в противоправных действиях политической направленности по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Таким образом, деструктивная политическая активность является фактором, создающим риски и угрозы национальной безопасности Республики Беларусь. Адаптивность норм национального законодательства, регулирующего различные аспекты участия

молодежи в политике, позволяет эффективно противодействовать деструктивной политической активности молодежи на тактическом уровне. Однако для обеспечения устойчивости ценностей законопослушного поведения молодежи в политике, создания основ для вовлечения молодежи в общественно-политическую деятельность в интересах общества и государства представляется целесообразной разработка стратегических нормативно-правовых мер, в частности, по совершенствованию законодательства о государственной молодежной политике, норм Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. С учетом универсальности обозначенных выше проблем для ряда стран, в том числе на постсоветском пространстве, видится необходимым обсуждение вариантов стратегических законодательных решений по обеспечению конструктивного политического участия молодежи на площадках проводимых международных конференций в сфере безопасности.

Литература

1. Морозов А.И. Молодежный возраст как правовая и криминологическая категория // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 169–174.

2. Иоффе Э.Г., Степанов Г.И. Социальный статус студенческой молодежи Беларуси в условиях трансформируемого общества: учеб.-метод. пособие. Мн.: БГПУ им. М. Танка, 2006. 31 с.

3. Федяшин А. Twitter и Facebook как враги государства. Египет, Саудовская Аравия // РИА Новости. URL: http://ria.ru/arab_analytics/20110127/327057820.html (дата обращения: 28.01.2019).

4. Мартынец С. Историк объяснил разницу между Оранжевой революцией и Евромайданом // Сегодня. 2016. 8 дек. URL: https://www.segodnya.ua/ukraine/istorik-obyasnil-raznicu-mezhdu-oranzhevoy-revolyuciey-i-evromaydanom-777474.html (дата обращения: 28.01.2019).

5. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.). 10-е изд., стер. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. 64 с.

6. Об основах государственной молодежной политики предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов: Закон Респ. Беларусь от 7 дек. 2009 г. № 65-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

7. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь от 4 окт. 1994 г. № 3254-XII // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

8. О политических партиях: Закон Респ. Беларусь от 5 окт. 1994 г. № 3266-XII // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февр. 2000 г. № 370-З. URL: http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/kodeks.pdf. (дата обращения: 28.10.2019).

10. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 1997 г. № 114-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

11. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З. URL: http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9900275. (дата обращения: 28.10.2019).

12. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апр. 2003 г. № 194-З // URL: https://kodeksy-by.com/koap_rb.htm. (дата обращения: 28.10.2019).

13. Республиканский проект Молодежная столица Республики Беларусь – лучшая практика по развитию социальной, экономической, политической активности молодежи в регионах. URL: https://www.belta.by/roundtable/view/respublikanskij-proekt-molodezhnaja-stolitsa-respubliki-belarus-luchshaja-praktika-po-razvitiju-sotsialnoj-1327/ (дата обращения: 09.09.2021).

14. Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности: пер. с нем. Э. Телятниковой. М.: АСТ, 2010. ISBN 9785170398676.

15. Бокшицкий В.И., Попова Е.Э. Социальная деструктивность как детерминанта преступности экстремистской и террористической направленности: понятие, содержание и поиск путей криминологического реагирования. URL: https://scienceforum.ru/2017/article/2017038241 (дата обращения: 09.09.2021).

16. О противодействии экстремизму: Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 1997 г. № 114-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

17. Ланцов С.А. Террор и террористы: словарь. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. 187 с.

18. Шабанов Л.В. Молодежная субкультура: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Томск: ТГУ, 2007. 49 с.

19. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (утв. Указом Президента Респ. Беларусь 9 нояб. 2010 г. № 575) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

УДК 340.13

ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОРА БЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА: К ВОПРОСУ О КУЛЬТУРЕ ОРГАНИЗАЦИИ*

В.В. Трофимов, доктор юридических наук, доцент;
В.Ю. Самородов.
Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

Обращается внимание на важную проблему предупреждения и противодействия коррупции, которая представляет собой серьезную угрозу для безопасного и устойчивого развития правовой жизни современного общества. По мнению авторов, антикоррупционная активность государства должна проявлять себя уже на уровне правотворчества. Данная проблема раскрывается и актуализируется авторами через призму культуры организации современного правотворческого процесса. Выстраиваемые положения статьи авторы формируют, основываясь на актуальной законодательной базе в области противодействия коррупции, а также на современной теоретической литературе, посвященной проблемам коррупции и способам борьбы с этим негативным явлением правовой жизни. По итогам анализа проблемы формулируются некоторые результирующие положения, фокусирующие авторские представления о возможных подходах в правотворчестве к минимизации причин коррупциогенности нормативных правовых актов, проведение которых на практике выражает должный культурный уровень организации правотворческого процесса:

1) учет системы культурных требований, способствующих эффективной организации правотворческой деятельности;

2) проведение качественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

3) создание новых законодательных актов, направленных на противодействие коррупции, своевременное упразднение или изменение действующих актов, в которых были обнаружены реальные и потенциальные коррупционные составляющие.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00726.

Ключевые слова: право, безопасность, культура, правовая жизнь общества, безопасное и устойчивое развитие социальной сферы, правотворчество, культура правотворчества, правокультурные требования, коррупция, антикоррупционная активность государства, антикоррупционная экспертиза законодательства, предупреждение и противодействие коррупции

THE LAW-MAKING LEVEL OF THE ANTI-CORRUPTION ACTIVITY OF THE STATE AS A FACTOR OF THE SAFE DEVELOPMENT OF THE LEGAL LIFE OF SOCIETY: ON THE QUESTION OF THE CULTURE OF THE ORGANIZATION

V.V. Trofimov; V.Yu. Samorodov.
Tambov State university named after G.R. Derzhavin

The presented article draws attention to the important problem of preventing and combating corruption, which poses a serious threat to the safe and sustainable development of the legal life of modern society. According to the authors, the anti-corruption activity of the state should manifest itself already at the level of law-making. This problem is revealed and actualized by the authors through the prism of the culture of the organization of the modern law-making process. The authors form the provisions of the article based on the current legislative framework in the field of combating corruption, as well as on modern theoretical literature devoted to the problems of corruption and ways to combat this negative phenomenon of legal life. Based on the results of the analysis of the problem, some resulting provisions are formulated that focus the author's ideas about possible approaches in law-making to minimize the causes of corruption of normative legal acts, the implementation of which in practice expresses the proper cultural level of the organization of the law-making process:

1) taking into account the system of cultural requirements that contribute to the effective organization of law-making activities;

2) conducting high-quality anti-corruption expertise of regulatory legal acts;

3) the creation of new legislative acts aimed at combating corruption, the timely abolition or amendment of existing acts in which real and potential corruption components were found.

Keywords: law, safety, culture, legal life of society, safe and sustainable development of the social sphere, law-making, culture of law-making, legal and cultural requirements, corruption, anti-corruption activity of the state, anti-corruption expertise of legislation, prevention and combating corruption

На безопасное развитие правовой жизни современного общества, что предполагает ее последовательное течение с минимальным набором угроз и негативных рисков для всех участников (государства, граждан, организаций), устойчивость правопорядка и незыблемость правозаконности в обществе[1], оказывают значительное влияние различные проявления (факторы), в том числе негативные, которые препятствуют достижению характерных развитию положительных политико-правовых результатов, реализации стоящих перед государством и обществом в этом плане целей и задач. Одним из наиболее негативных проявлений подобного рода является коррупция. Так, еще в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, в п. 1 (общие положения) утвердительно было сказано, что «несмотря на предпринимаемые

[1] Терминологическое словосочетание «безопасное развитие правовой жизни общества» допустимо, на взгляд авторов, рассматривать в качестве видового по отношению к понятию «безопасное развитие общества» («государства»), которые все активнее вводится в научный оборот наряду с понятием «устойчивое развитие общества» («государства») [1].

государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»[2]. Следует отметить, что основным принципом Национальной стратегии противодействия коррупции верно обозначалось: «а) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации»[3].

Но уже сегодня, спустя более 10 лет, ситуация все также является острой и болезненной для российского общества. Положения, отражающие не ослабевшую необходимость борьбы с коррупцией, раскрываются в новом Указе Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» (Указ № 478), где в самой детальной форме обозначаются те меры, которые следует осуществить в ближайшее время и в перспективе направленные на совершенствование механизмов предупреждения, противодействия и борьбы с этим негативным явлением общественной правовой жизни. Немало места в шагах по реализации плана отводится российскому законодателю, функцией которого является принятие целого ряда законов в этой сфере[4].

Во вновь принятой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в числе национальных интересов Российской Федерации все так же обоснованно называется: «3) … искоренение коррупции … »[5], что явно говорит о том, что проблема коррупции и в настоящее время является не рядовым или всего лишь случайным негативным явлением правовой жизни общества, а явлением, подрывающим безопасность всего государства и сегодня продолжающим негативно влиять на основы российской государственности.

Ранее для реализации целей Национальной стратегии противодействия коррупции стали последовательно решаться задачи, одна из которых: «а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции»[6]. Ныне в целях реализации Национального плана противодействия коррупции ответственным за борьбу с этим явлением властным структурам федерального уровня прямо предписывается активно способствовать проявлению законотворческой инициативы. Так, в п. 6 Указа № 478, которым утвержден данный Национальный план, говорится: «Установить, что федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации и которые являются основными исполнителями поручений, предусмотренных Национальным планом, представляют в Правительство Российской Федерации, подготовленные ими в целях исполнения этих поручений:

а) проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов для их внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы»[7].

---

[2] О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

[3] Там же.

[4] О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 16 авг. 2021 г. № 478 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 34. Ст. 6170.

[5] 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.

[6] О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

[7] О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 16 авг. 2021 г. № 478 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 34. Ст. 6170.

В этой связи значительное внимание юридической доктрины и практики борьбы с коррупцией все также должно уделяться правотворческой стадии (правотворческому уровню) в деле предупреждения и противодействия коррупции.

Коррупция существует, пока для этого имеется питательная среда, которая, как это ни парадоксально, может формироваться и самим действующим законодательством, если оно имеет коррупциогенные факторы (нормы, положения, формулировки), оставшиеся незамеченными при принятии законов и введении актов в действие. А ведь закономерность здесь очевидна – от того, насколько качественными будут принимаемые законы и насколько эффективно они будут достигать поставленных целей, во многом будет зависеть уровень распространенности коррупции и, как следствие, стабильность и безопасность развития современной правовой жизни. Хорошие законы – мало коррупции, плохие законы – много коррупции. Законы, подверженные такому негативному явлению, как коррупциогенный компонент, утрачивают свою эффективность, еще не начав действовать, и зачастую способны существенно парализовать очень многие сферы правовой жизни общества. Поэтому важно на начальных этапах разработки законодательных актов выявлять коррупциогенные факторы, а также своевременно реагировать (в качестве противодействия) на обнаруживающиеся коррупциогенные факторы в уже действующем законодательстве.

Стоит отметить, что тема противодействия коррупции входит в авангард актуальных юридических исследований, так как их продуктивность напрямую обусловливает многочисленные позитивные изменения не только в современной правовой, но и в целом социальной жизни общества. Именно поэтому теоретические разработки, посвященные предупреждению и противодействию коррупции, не теряют свою востребованность и значимость. Данная проблематика важна не только как общегосударственная, она тесно связана с жизнью каждого гражданина в отдельности. В настоящее время жизнь человека вне системы органов государственной власти просто невозможна. А стабильное и безопасное правовое (да и любое иное) развитие общества невозможно при высоком уровне коррупции. Уточним дополнительно, что употребляемое в статье словосочетание «безопасное развитие правовой жизни общества» рассматривается в качестве составной части (правовой области) понятия «безопасное развитие общества», используемого в современном научном дискурсе [2], которое может рассматриваться в качестве родового.

В связи с этим резонно начинать решать данную проблему с уровня правотворческой деятельности, от которой, собственно, напрямую зависит качество и эффективность нормативных правовых актов, являющихся основой функционирования правовой системы общества, а также базовым средством (фактором), обеспечивающим усилия государства по предупреждению и противодействию коррупции путем принятия соответствующих правовых актов (хотя порой и провоцирующим коррупционные правовые отклонения, если качество принимаемых законов оказывается не на высоте).

Если говорить о самой законодательной базе, регулирующей отношения, связанные с усилиями государства и общества в деле противодействия коррупции, то за последние годы она сформирована довольно основательно. Одним из ключевых законодательных актов, составляющих предметную правовую основу противодействия коррупции, является Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ФЗ № 273-ФЗ), в котором отражены основные нормы, целевым образом направленные на противодействие коррупции в Российской Федерации. Стоит отметить, что данный федеральный закон создает основу для более предметного правового регулирования по противодействию коррупции в целом, в том числе и в части применения необходимых мер (антикоррупционной активности) на предправотворческом и непосредственно правотворческом этапах, что является важным и необходимым. Так, в частности, в ст. 7 ФЗ № 273-ФЗ «Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции» в числе мер определяется: «3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного

отношения к коррупционному поведению …; 5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области»[8] и др. Иными словами, очень многое зависит в этой плоскости непосредственно от законодателя, который должен не только создавать специальные предписания для антикоррупционной работы, но и сам не допускать в текущем законодательстве по иным сферам жизни общества коррупциогенных положений.

Важную функцию в этом направлении выполняет Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ФЗ № 172-ФЗ), который выполняет роль фильтра для действующих и готовящихся проектов нормативных правовых актов на предмет потенциальных коррупциогенных факторов. В п. 2 ст. 1 данного федерального закона раскрывается определение коррупциогенных факторов, которые охарактеризованы как «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»[9].

Качественная норма права – это основа для дальнейшей эффективной правореализационной и правоприменительной практики, которая также может быть направлена на превенцию коррупции и борьбу с этим негативным явлением социально-правовой жизни. Так, например, наряду с другими отраслями права такие задачи ставятся перед системой административного законодательства и механизмом его применения, где создаются и апробируются новые административно-правовые нормы и методы противодействия коррупции [3].

На взгляд авторов, очень многое в вопросах принятия качественного (в том числе, не допускающего «включения» коррупционных факторов) законодательства зависит от того, насколько конструктивно законотворческий (правотворческий) процесс настроен. Для того чтобы правотворчество эффективно выполняло все свои функции, прежде всего, создавало качественные нормативные правовые акты, оно должно быть правильно организовано, отвечать определенным правокультурным требованиям (учет социальных оснований права, соблюдение регламентных положений для правотворчества, владение средствами юридической техники и др.). «В современной ситуации требуется разработать и внедрить новые стандарты законотворчества – образцы правовой культуры в области организации и деятельности законотворческих органов, системы требований к качеству законопроекта, соблюдение которых предшествует созданию эффективного закона» [4]. Только в этом случае правотворчество можно будет охарактеризовать как высококультурное, а его результаты (нормативно-правовые акты) будут иметь все шансы не стать коррупциогенными, то есть создающими предпосылки для каких-либо коррупционных деяний.

Обозначенные вкратце чуть выше правокультурные характеристики и требования являются характерным содержанием феномена культуры правотворчества, культурными ориентирами, критериями надлежащим образом осуществляемой правотворческой деятельности [5]. Соответственно, чтобы задавать верные параметры правотворческой активности, они также требуют постоянного совершенствования, нуждаются в дальнейшем углубленном и всестороннем изучении, имея высокий практико-ориентированный потенциал.

[8] О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г. № 155-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

[9] Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (посл. ред. от 11 окт. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

Стоит отметить, что в современном правотворчестве имеют место различные законодательные просчеты, негативные следствия не очень правильным образом (не в соответствии с культурой правотворчества) осуществляемой законотворческой активности, с наличием таких характеристик, как бессистемность, несбалансированность, противоречивость подходов, что в дальнейшем отражается зеркально и на законодательстве, и пр. Все это можно отнести как к текущим, так и к системным правотворческим ошибкам, которые требуют соответствующей работы (техники установления, преодоления и устранения) [6]. Справедливо отмечают авторы Г.А. Тосунян и Л.В. Санникова: «Современное российское законодательство отличается бессистемностью, несбалансированностью, противоречивостью. Данные недостатки обусловлены, прежде всего, уровнем культуры правотворчества» [7]. Эти негативные проявления образуют питательную почву для коррупции.

Минимизировать причины коррупциогенности законодательных актов возможно, по мнению авторов, посредством повышения уровня культуры современного правотворчества. В связи с этим следует обратить более пристальное внимание на следующие моменты:

1. Культура организации правотворческого процесса включает в себя систему требований, в сумме способствующих в ходе осуществления правотворческой деятельности выявлению потенциальных коррупциогенных рисков в планируемых, разрабатывающихся и действующих нормативных правовых актах, а также, соответственно, профилактике коррупции. К ним можно отнести требования общего социально-правового плана (приоритетное следование общим правотворческим принципам, необходимость тщательной предправотворческой работы по выявлению социальных оснований будущей нормы, осуществление культурно-образовательных компетенций субъектами правотворческой деятельности и др.), а равно и специального технико-юридического характера (соблюдение всех процедурных и регламентных положений законодательного творчества, совершенное владение правилами юридической техники, средствами юридического языка и др.). Эти требования на всех уровнях правотворческого процесса необходимо проводить максимально методично и последовательно. Данные требования упорядочивают и направляют правотворческий процесс, способствуют повышению уровня современного правотворчества, а значит, работают также на профилактику различных коррупциогенных рисков. Так, например, характеризуя роль культурно-образовательных компетенций участников правовой жизни, авторы В.Ю. Голубовский и Т.Н. Синюкова отмечают: «Правовое образование и воспитание являются сегодня одним из важнейших факторов формирования правовой культуры, что, в свою очередь, способствует профилактике коррупции, уважительному отношению к правам, признанию необходимости права, сознательному соблюдению правовых норм» [8].

2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Как справедливо отмечается в современной юридической литературе, «одним из способов повышения правовой культуры в сфере правотворчества может стать проведение антикоррупционной экспертизы, так как именно такая экспертиза призвана выявить и устранить «недоработки» законодателей, касающиеся закрепления умышленно или случайно коррупциогенных факторов в том или ином нормативном правовом акте или его проекте. Причем особая роль в этом процессе принадлежит независимой экспертизе, так как она проводится лицом (лицами), не находящимся в подчинении какого-либо органа власти» [9]. Порядок проведения, регламентацию, качество современной антикоррупционной экспертизы также можно отнести к элементному составу культуры правотворчества. Кроме того, антикоррупционной экспертизе должны подвергаться не только законодательные проекты, но и действующие «подозрительные» законы или некоторые их положения, что будет способствовать не только предупреждению, но и противодействию коррупции.

3. Создание новых законодательных актов, направленных на противодействие коррупции, упразднение или изменение действующих актов (актов текущего

законодательства по самым различным вопросам жизнедеятельности общества), в которых были обнаружены реальные и потенциальные коррупционные составляющие. От того, насколько своевременно данные правотворческие (законотворческие) действия будут производиться и насколько принимаемые акты будут жизнеспособны (практико-реализуемы, «чисты» с точки зрения коррупционных предпосылок), зависит общая эффективность борьбы с коррупцией.

В связи с этим необходимо обратить внимание на положение (осуществив определенную его актуализацию) ФЗ № 172-ФЗ о необходимости при проведении антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) более активно сотрудничать с институтами гражданского общества. Так, в п. 5 ст. 2 настоящего закона закреплен один из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), который сформулирован в следующем виде: «сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)»[10]. Данный принцип может быть дополнен и необходимостью сотрудничества с научно-исследовательскими центрами и институтами, которые могут давать свою научно-профессиональную оценку принимаемым новым нормативным правовым актам и вносимым изменениям в действующие нормативные правовые акты на предмет наличия/отсутствия «сомнительных» с точки зрения коррупционной составляющей законодательных положений, формулировать научно обоснованные предложения их совершенствования с целью минимизации коррупциогенных предпосылок. Данная практика должна стать повсеместной и затрагивать все уровни правотворческой деятельности (федеральный, региональный, муниципальный, локальный). Очевидно, что нехватка доктринальной проработки нормативных правовых актов, к примеру на региональном уровне, может ощущаться наиболее остро, что в том числе может приводить к образованию в законодательстве субъектов Российской Федерации коррупциогенных факторов, которые необходимо не допускать (над искоренением коррупциогенных факторов в законодательстве, в частности, должна активно работать прокуратура субъекта Российской Федерации, что во многом в настоящих условиях последовательно осуществляется [10]).

В заключении можно отметить, что безопасное и стабильное развитие правовой жизни общества невозможно при высоком уровне коррупции, которая не просто негативно влияет на все государственно-правовые институты, но и способна их разрушать, приводя к тяжелейшим политико-правовым последствиям. Также стоит отметить существенную роль культуры правотворчества в предупреждении и противодействии коррупции, обратить внимание на учет системы культурных требований, способствующих эффективной организации правотворческой деятельности; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; создание новых законодательных актов, направленных на противодействие коррупции, упразднение или изменение действующих актов, в которых были обнаружены реальные и потенциальные коррупционные составляющие. Культура правотворчества в этом смысле может рассматриваться в качестве организационной и стабилизирующей основы (включающей в себя вышеприведенные элементы), определяющей современную законодательную (правотворческую) деятельность (активность), итогом которой становятся качественные и эффективно действующие нормативные правовые акты – главная, на взгляд авторов, юридическая предпосылка в деле предупреждения и противодействия коррупции.

[10] Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (посл. ред. от 11 окт. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

Литература

1. Колин К.К. Безопасное развитие общества как гуманитарная проблема // Международная безопасность в условиях глобализации: материалы конф. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2007. С. 383–390.

2. Проблемы обеспечения безопасного развития современного общества: сб. трудов III Междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург: УрФУ, 2012. 357 с.

3. Нечевин Д.К., Поляков М.М. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции: учеб. пособие для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция», квалификация (степень) «бакалавр». М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 127 с.

4. Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 78–89.

5. Трофимов В.В., Самородов В.Ю. Культура организации правотворческого процесса как предпосылка эффективности правотворческих результатов и упорядоченности правовой жизни общества // Правовая культура. 2019. № 1 (36). С. 51–56.

6. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р. Техника установления, преодоления и устранения правотворческих ошибок как проявление культуры законотворчества // Союз криминалистов и криминологов. 2015. № 3–4. С. 285–298.

7. Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28–34.

8. Голубовский В.Ю., Синюкова Т.Н. Правовая культура как основа профилактики коррупции // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 95–99.

9. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза как фактор повышения правовой культуры в сфере правотворчества // Правовая культура. 2010. № 2 (9). С. 100–108.

10. Трофимов В.В., Горюшина Ю.В. Функция антикоррупционной экспертизы законопроектов в деятельностной структуре законотворчества: проблема оптимизации (тезисы доклада) // Противодействие коррупции в современной российской правовой жизни (Обзор материалов «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая культура») // Государство и право. 2021. № 3. С. 150–151.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

УДК 343.98

ПРОБЛЕМЫ ОСМОТРА И РАССЛЕДОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Г.В. Плотникова;
П.С. Лубенец.
Восточно-Сибирский институт МВД России.
В.В. Гармышев.
Иркутский национальный исследовательский технический университет

Уголовная ответственность за уничтожение или повреждение лесов наступает в случаях, когда эти последствия были вызваны поджогом, иным общеопасным способом либо неосторожным обращением с огнем или иными источниками повышенной опасности (ст. 261 Уголовного кодекса Российской Федерации). В статье рассмотрены некоторые особенности расследования лесных пожаров, произошедших на территории Иркутской области, затрудняющие раскрытие преступлений, такие как рельеф местности, труднодоступность, огромные площади лесного пожара, мощные конвекционные колонки, быстроменяющиеся погодные условия, влияющие на скорость и направление пожара и др.

Ключевые слова: лесной пожар, очаг лесного пожара, причины лесного пожара, скорость развития, конвекция, спутниковая информация, экспертное исследование

PROBLEMS OF INSPECTION AND INVESTIGATION OF FOREST FIRES IN THE IRKUTSK REGION

G.V. Plotnikova; P.S. Lubenets.
East Siberian institute of the Ministry of internal affairs of Russia.
V.V. Garmyshev.
Irkutsk national research technical university

Criminal liability for destruction or damage to forests occurs in cases when these consequences were caused by arson, other generally dangerous method or careless handling of fire or other sources of increased danger (Article 261 of the Criminal Code of Russian Federation). The article discusses some features of the investigation of forest fires. events that occurred on the territory of the Irkutsk region that make it difficult to solve crimes, such as terrain, inaccessibility, huge areas of forest fire, powerful convection columns, rapidly changing weather conditions that affect the speed and direction of the fire, etc.

Keywords: forest fire, forest fire focus, causes of forest fire, speed of development, convection, satellite information, expert research

Лесные пожары становятся неотъемлемой составляющей жизни. В последнее время каждый год то в одном, то в другом регионе или сразу в нескольких одновременно возникают лесные пожары. Из-за пожаров происходят серьезные экологические изменения, которые заканчиваются настоящими катастрофами: мелеют реки, погибают животные, нарушаются природные связи, на огромных площадях гибнет не только растительный покров, но и сгорают лесные угодья вместе со строениями и техникой, сгорают жилые дома, лесозаготовки, гибнут люди.

Иркутская область богата уникальными лесными породами [1–4]. Область относится к числу наиболее лесистых регионов России. На одного жителя в Иркутской области приходится 21,6 га покрытой лесом площади, что почти в пять раз больше чем в среднем по стране и в 84 раза больше чем в Западной Европе [1, 5–8]. Актуальность темы, выбранной авторами, обусловлена участившимися на территории Иркутской области преступлениями, связанными с незаконной рубкой и вывозом леса, которые сопровождаются поджогами с целью сокрытия преступления, а также пожаров, возникающих в результате хулиганских действий. Лесные пожары нанесли и продолжают наносить огромный материальный ущерб экономике области и стране в целом, приводят к невосполнимым потерям ценных пород деревьев.

Весна и лето 2019 г. стали самыми тяжелыми для пожарных и гражданского населения. Площадь лесных пожаров на юге Иркутской области достигала более 800 тыс. га, а на севере Красноярского края, граничащего с Иркутской областью, – более 1млн га.

На совещании по лесным пожарам в Иркутской области первый заместитель главы МЧС России А.П. Чуприян указал, что «дым распространяется на тысячи километров, качество жизни резко ухудшается, даже в городах возросло количество обратившихся за медицинской помощью, закрылись или поменяли режим работы аэропорты, происходит сбой в расписании вылетов»[1]. В зоне задымления оказалось порядка 500 населенных пунктов более чем в 20 регионах России. Дымом была накрыта Иркутская область, дымка наблюдалась в Алтайском крае, Бурятии, Забайкалье, Новосибирской области, на Урале. Многие эксперты и специалисты отмечают, что одной из причин стремительного распространения лесных пожаров стал приказ Минприроды Российской Федерации от 8 июля 2014 г. № 313 «Об утверждении правил тушения лесных пожаров», действующий с 2015 г. в п. 4 которого указано:

«п. 4. В целях установления оптимального режима и способов тушения лесных пожаров территорий, на которых расположены леса, разделяются на районы применения авиационных сил и средств пожаротушения и наземных сил и средств пожаротушения» [9].

После вступления данного приказа (с изменениями от 8 октября 2015 г. и 16 февраля 2017 г.) в действие появились так называемые «зоны контроля», иначе их называли «зоны мониторинга». Согласно приказу такие пожары, которые развивались в труднодоступных местах и не создавали угрозу населенным пунктам и людям, можно было не тушить, не тратить материальные и финансовые ресурсы. Но в реальных условиях «зонами контроля» стали все площади лесных пожаров. Пожары развивались с высокой скоростью и в сухую погоду в короткие сроки распространялись на большие площади. Пожары приближались к населенным пунктам, уничтожая их. Но в труднодоступных местах очаги пожаров оставались. Очаги горения, возникшие в труднодоступных местах, становились отправной точкой появления новых еще более мощных пожаров.

Следственным комитетом следственного управления Иркутской области был возбужден ряд уголовных дел по лесным пожарам, в основном по пожарам, возникшим вокруг населенных пунктов и вырубок леса. Поводами для их возбуждения в большинстве случаев явились сообщения представителей авиалесоохраны, лесничих, результаты спутникового мониторинга, организаций и должностных лиц и граждан о фактах лесных пожаров, непосредственное обнаружение органом дознания, следователем и прокурором признаков преступления.

[1] Иркутская область // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20190804/1557154214.html (дата обращения: 04.09.2019).

Авторы Н.Б. Булдакова и Н.М. Силуянова [10] показали, что согласно ч.ч. 1 и 3 ст. 261 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), состав преступления представлен общественно опасным деянием, направленным на повреждение или уничтожение предмета в результате совершения неосторожных действий при обращении с огнём или другим источником повышенной опасности (ч. 1 ст. 261 УК РФ) или вследствие поджога, или использования иного общеопасного способа, или вследствие загрязнения, или иного негативного воздействия (ч. 3 ст. 261 УК РФ). Согласно ч.ч. 2 и 4 ст. 261 УК РФ, уголовная ответственность предусматривается за совершение аналогичных деяний, которые повлекли причинение крупного ущерба, то есть стоимость поврежденных или уничтоженных лесных и иных насаждений превышает 50 000 руб. [9–12].

Предметом преступления являются лесные и иные насаждения, то есть деревья, кустарники и лианы, произрастающие в лесах и вне лесов (например, насаждения в парках, аллеях). При этом не относятся к предмету преступлений деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, на приусадебных земельных участках, на участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, в лесопитомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, а также ветровальные, буреломные, сухостойные деревья [13].

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» толкует неосторожное обращение с огнём или иными источниками повышенной опасности как «несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах, повлекшее возникновение пожара» [14], а постановление от 5 июня 2002 г. № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем» – как «ненадлежащее обращение с источниками воспламенения вблизи горючих материалов, эксплуатация технических устройств с неустроенными дефектами» [13].

Поджог является умышленным действием, направленным на уничтожение или повреждение лесной и иной растительности с помощью открытого огня. Общеопасный способ – любой способ, который может привести к повреждению или уничтожению лесных насаждений. Субъектом является вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту совершения преступления 16-летнего возраста (общий субъект) [13].

Следует отметить, что «пожарами, в том числе и по вине человека, повреждаются или уничтожаются миллионы гектар лесных насаждений, ссылаясь на ч. 2 ст. 261 УК РФ, повреждение или уничтожение лесных и иных насаждений вследствие совершения неосторожных действий с огнем или иными источниками повышенной опасности в случае причинения крупного ущерба является основным среди подобных преступлений. Это указывает на тот факт, что на практике правоприменитель сталкивается с проблемными вопросами квалификации таких преступлений» [13].

Значительное количество лесных пожаров в Иркутской области происходит из-за незаконного уничтожения леса, а связанные с этим огромные материальные потери вынуждают проводить тщательное расследование обстоятельств их возникновения и установления виновных лиц. Расследование лесного пожара представляет собой целый комплекс мер, который выполняют должностные лица, уполномоченные на производство данной деятельности [15].

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

Типичными версиями о причинах уничтожения или повреждения лесных насаждений являются: поджог, неосторожное обращение с огнём, самовозгорание материалов (торфа, сена и др.), действие природных факторов (сухая погода, гроза) [13].

Расследование уголовных дел о лесных пожарах отличается многими специфическими особенностями, обусловленными сложностью обстановки на месте происшествия, распространением огня на значительные площади и связанными с этим трудностями в установлении очага пожара, уничтожением многих следов и вещественных доказательств. Важное значение для правильного решения вопроса о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении, а также для правильной квалификации деяния и успешного расследования рассматриваемой категории дел имеет своевременный и качественный осмотр места происшествия. Первоначально проверку по факту пожара проводит дознаватель органа государственного пожарного надзора [14]. При ее проведении им должно быть выявлено время, место возникновения пожара, данные о его развитии и тушении, причина пожара, лица, виновные в его возникновении, обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности, величина материального ущерба, наличие погибших и пострадавших, наличие или отсутствие признаков состава преступления, наличие обстоятельств, исключающих производство по делу.

Следственный комитет следственного управления Иркутской области привлекал к участию в процессуальных действиях следственно-оперативные группы (СОГ). К осмотру мест пожаров было привлечено большое количество дознавателей, следователей, специалистов лесного хозяйства. В сложных ситуациях были привлечены к дополнительным осмотрам эксперты пожарно-технического профиля. Территории осматриваемых пожарищ занимали значительные площади, и установление очага пожара оказалось одной из самых сложных задач.

Следует отметить, что факт привлечения к осмотрам сотрудников органов внутренних дел (ОВД) противоречит выводам, изложенным в статье Н.Ю. Борзуновой и А.Р. Саая [12], в которых указано, что причиной некачественного дознания является «низкая степень участия сотрудников ОВД в установлении лиц, причастных к возникновению пожара в близлежащих населенных пунктах».

В ходе проверки по факту пожара проводится неотложное следственное действие – осмотр места происшествия с составлением протокола, фото и видеофиксации, схемы места пожара и др. Данное процессуальное действие необходимо проводить в кратчайшие сроки, так как при несвоевременном проведении осмотра могут быть утеряны какие-либо детали обстановки и не обнаружены вещественные доказательства. Многие дела об уничтожении или повреждении лесных насаждений прекращаются или приостанавливаются именно потому, что осмотр производился или некачественно, или несвоевременно. Как следует из источника [10], в ряде регионов Российской Федерации уголовные дела по данному преступлению прекращаются на стадии производства, не доходя до суда. Причиной является заявленная малозначительность деяния, в результате того, что причастные лица не установлены либо некорректно установлен предмет преступления.

Для отыскания очага лесных пожаров на территории Иркутской области применялись данные близлежащих станций гидрометеорологической службы о направлении и силе ветра, которые сопоставлялись на карте или плане с направлением движения фронта пожара. Как следует из рекомендаций по осмотру места лесного пожара [16], очаг загорания нередко находится в стороне, противоположной направлению движения полосы огня. На практике при поиске очага возникали трудности, так как пожар по нескольку раз менял свое направление, возвращаясь на прежнее место. Данные явления наблюдали участники осмотра, члены СОГ. Пока проводился осмотр на одном участке, пожар под влиянием ветра возобновлялся на другом участке, при этом исчезали признаки, указывающие на место очага. При отыскании очага пожара во время осмотра рекомендуется тщательно исследовать кромку пожарища [17–19].

В реальных условиях кромка пожара может распространяться на несколько километров, а то и на несколько десятков километров, что очень осложняет поиски следов. При этом рекомендовано обращать внимание на предметы, возможно явившиеся причиной пожара, а также на следы ног, транспортных средств и т.д. Эти поиски осложняются в десятки раз, если кромка пожара располагается вдоль дороги, ведущей из одного населенного пункта в другой, где следов бывает очень много. Установить хозяина следов не представляется возможным. В сухую погоду, когда растительный покров может

воспламениться от маломощного источника зажигания, найти перчатки, канистры и т.д. практически невозможно, потому что в качестве инициаторов горения их просто не используют. Есть свидетельские показания, когда на одном из автомобилей с видеорегистратором, двигающемся по трассе между поселками, зафиксировано как из впереди идущего автомобиля (с нечитаемыми номерами) в окно был выброшен источник огня и сразу фронт пламени сформировался по всей длине долины. Сначала фронт двигался в одном направлении, а при смене ветра пошел в обратную сторону.

Установление очага первоначального возникновения горения при производстве пожарно-технических экспертиз лесных пожаров также вызывает затруднение [19–20]. В материалах уголовных дел по лесным пожарам, представленным на экспертизу, в ряде случаев отсутствовали данные или о характере поврежденных деревьев, состоянии хвои, почвы, наличии или отсутствии следов тления, или схемы расположения флангов, фронта и тыловой части пожара, или признаки направленности пожара. Это можно объяснить пожарами, меняющими свое направление, причиной которых может быть мощная конвективная колонка, являющаяся, в свою очередь, причиной образования собственной аэродинамической среды.

Из показаний дознавателей, лесничих, очевидцев, данных фототаблиц в некоторых случаях невозможно установить место расположения зоны первоначального горения. Из представленных в делах фотоматериалов эксперт не может определить место нахождения лица, проводившего осмотр, относительно сторон света, так как отсутствовали ориентиры, по которым можно определить место горения на местности. Это чаще всего обусловлено сложностью рельефа, необходимостью учитывать большое количество факторов, большие площади пожарищ, недостаток времени [21].

В ситуациях, когда у экспертов возникают трудности с установлением очага пожара, помогает использование данных спутниковой информации [22].

Примером успешного применения данных космического мониторинга при установлении очага может быть экспертиза одного из пожаров, произошедшего в Иркутской области. На площади 75 га был уничтожен лесной массив на территориях Шелеховского лесничества и национального Прибайкальского парка. В показаниях очевидцев происшествия содержалась противоречивая информация о месте возникновения горения. Одни утверждали, что пожар возник на территории лесничества, другие – что на территории национального парка «Заповедное Прибайкалье». Методом анализа данных космического мониторинга установили координаты места обнаружения пожара и имеющуюся на тот момент площадь горения. При наложении полученных данных на карту местности с учетом возможной погрешности 300 м установили, что зона горения не могла находиться на территории ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» (рис.).

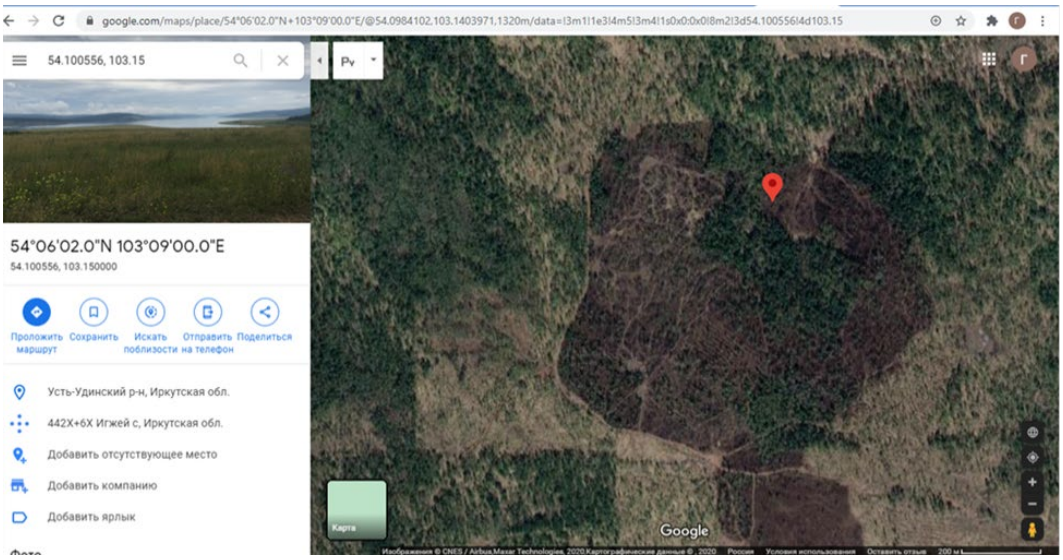

Рис. **Спутниковый снимок места пожара в Иркутской области. Флажком указан предполагаемый очаг пожара**

В методических рекомендациях [16] указано, что при определении очага пожара следует учитывать такие факторы, как изменение направления ветра, различие в характере растительности на различных участках зоны горения, установить возможность комплексного воздействия погодных условий, влияния рельефа местности, действий по тушению и др.

Например, в протоколе осмотра места пожара были зафиксированы следующие признаки: участок, пройденный огнем, является лесным массивом, где располагались вырубки прошлых лет, на которых произведена лесопосадка лесных культур «сосна обыкновенная». Пожар имеет неправильную форму, вытянутую с северо-запада на юго-восток. Около лесной дороги и на расстоянии 5 м от кромки лесного пожара с западной стороны имеется железный вагончик, рядом с которым имеются остатки от костра. Рядом с кромкой лесного пожара с западной стороны обнаружен бытовой мусор, в виде пустых канистр, ж/б и иного мусора, на лесной дороге обнаружена пустая пачка из-под сигарет (лесной квартал). Термические повреждения по всей площади пожара выражены в виде выгорания сухой травы, валежника, сухих веток, пней, старых порубочных остатков, наблюдаются повреждения на молодых лесных культурах в виде полного сгорания хвои и обугливания ствола. Направленность термических повреждений – с запада на восток и юго-восток, то есть от дороги.

Эти сведения, подкрепленные фототаблицей, опросами очевидцев, специалистов-лесничих, пилотов, позволили экспертам ответить на поставленные перед ними вопросы по местонахождению очага пожара, что, в свою очередь, помогло при его расследовании.

Одной из проблем при расследовании лесных пожаров является возникновение нескольких очагов загорания, что может привести и во многих случаях приводит к ошибочным выводам [17–20].

При производстве пожарно-технической экспертизы еще одного пожара, произошедшего в Иркутской области, выполнены расчеты с целью определения расстояний разлета горящих частиц. Необходимые для расчета данные взяты из материалов дела. Здесь следует отметить качественную работу лиц, проводивших осмотр места лесного пожара.

Алгоритм расчета приведен в источнике [17]. При расчете получена средняя высота деревьев в лесном массиве, равная 1,66 м. По этой величине была рассчитана интенсивность теплового потока от горящих деревьев и скорость распространения конвективного потока.

Полученные результаты позволили сделать вывод, что распространение пожара в лесном массиве осуществлялось в результате образования конвективных нагретых потоков, за счет которых происходила подготовка лесных материалов к горению и их последующее воспламенение.

Кроме этого конвективными потоками переносились горящие частицы, что приводило к возникновению новых вторичных очагов горения, однако так как согласно выполненным расчетам интенсивность пожара в рассматриваемом лесном массиве (два лесных квартала) не превышала 40 тыс. ккал/м•мин, а скорость газового конвективного потока над лесным массивом, равная 4,5 м/с, была недостаточной для переноса тлеющих частиц на расстояние больше 300 м [17], то новые очаги горения возникали в результате разлета горящих частиц, а не в результате преступных действий злоумышленников. Следовательно, версия поджога не получила своего подтверждения.

Как следует из протокола осмотра еще одного лесного пожара, были установлены очаги локального горения в местах нахождения порубочных пней. Но установить, в результате чего возникло это длительное горение, не представилось возможным, так как пожар менял свое направление и локальные зоны горения в местах скопления порубочных остатков могли являться так называемыми «вторичными очагами пожара», образовавшимися в ходе развития пожара. Утверждать, что это самостоятельные очаги невозможно.

Еще одним из проблемных факторов является вид пожара. Может быть так, что некоторые участки лесной территории в силу своих особенностей вообще не сгорят и останутся зелеными оазисами на фоне сгоревшей площади. Всё это очень затрудняет поиски очага лесного пожара и может привести к серьезным ошибкам в случае неправильного применения принципа «где больше сгорело, там и очаг пожара».

И еще одной проблемой осмотра является необходимость подготовки лиц к нему. Чтобы наиболее полно восстановить картину лесного пожара уже при осмотре места происшествия, следователь или лицо, производящее дознание, должны знать не только общие характеристики лесного пожара, но и его элементы и принятую в лесном хозяйстве классификацию лесных пожаров. Не обладая соответствующими знаниями, трудно определить характер и размер причиненного пожаром ущерба, а также правильно квалифицировать деяние.

Из всего сказанного следует, что проблемы осмотра места лесных пожаров заключаются в следующем:

– значительная удаленность лесных пожаров, труднодоступность, большие площади пожаров, значительные размеры фронта пламени и флангов;

– резкое изменение климатических условий и направления ветра, как следствие, возникновение повторных воспламенений и горения на уже пройденных площадях;

– необходимость фиксации большого количества обгоревшей растительности при установлении путей распространения пожара;

– значительные трудности при установлении очага первоначального горения среди множества вторичных очагов, образовавшихся при разлете горящих головней;

– установление следовой картины и обнаружение вещественных доказательств на месте пожара на площадях в сотни квадратных метров.

Имеется достаточно много рекомендаций, пособий, учебников по осмотру места лесного пожара, но невозможно создать единую методику осмотра, так как лесной пожар, также как и любой другой, является самостоятельным процессом, имеющим определенные сходства с другими, но еще больше имеет различий. Все это значительно осложняет расследование, что приводит к низкой раскрываемости преступлений.

Поэтому компетентность лиц, проводящих осмотр, играет важную роль. Необходима их подготовка для качественного выполнения своей работы, тщательного фиксирования имеющихся признаков, правильного применения навигаторов, скрупулезной работы с планами, спутниковой информацией и схемами, умения вычленить факторы, которые лягут в основу расследования.

Литература

1. О состоянии и об охране окружающей среды Иркутской области в 2014 году: Гос. доклад. Иркутск: Форвард, 2015. 328 с.

2. О состоянии и об охране окружающей среды Иркутской области в 2017 году: Гос. доклад. Иркутск: ООО «Мегапринт, 2018. 249 с.

3. О состоянии и об охране окружающей среды Иркутской области в 2019 году: Гос. доклад. Иркутск: ООО «Мегапринт, 2020. 314 с.

4. О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2018 году: Гос. доклад. М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019. 844 с.

5. Тимофеева С.С., Гармышев В.В. Оценка техногенных пожарных рисков Байкальского региона: монография. Иркутск: Изд-во ИРНИТУ, 2019. 184 с.

6. Иркутская область. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Иркутская область (дата обращения: 18.03.2019).

7. Иркутская область. URL: https://irkobl.ru/region/economy/forest/?print=y (дата обращения: 17.02.2020).

8. Лесная промышленность. URL: http://wood–prom.ru/causes/spravochnye–dannye/skolko–vesit–kub–drevesiny (дата обращения: 20.03.2019).

9. Об утверждении Правил тушения лесных пожаров: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Рос. Федерации от 8 июля 2014 г. № 313 (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Уголовный кодекс Рос. Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

11. 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.

12. Борзунова Н.Ю., Саая А.Р. Особенности проведения дознания по делам об уничтожении или повреждении лесных насаждений (статья 261 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2019. № 1 (42). С. 76–83.

13. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 18 окт. 2012 г. № 21 (в ред. от 26 мая 2015 г.) // Рос. газ. 2012. № 251.

14. О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2002 г. № 14 (в ред. от 18 окт. 2012 г.) // Рос. газ. 2002. № 108.

15. 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. 12–17.

16. Экспертное исследование природных пожаров: метод. пособие / И.Д. Чешко [и др.]. СПб.: С-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2018. 252 с.

17. Валендик Э.Н., Матвеев П.М., Софронов М.А. Крупные лесные пожары. М.: Наука, 1979. 198 с.

18. Пожарная опасность в природных условиях / М.А. Софронов [и др.]. Красноярск: Институт леса им. В.Н. Сукачёва СО РАН, 2005. 330 с.

19. Буряк Л.В., Москальченко С.А., Иванова Г.А. Экологическая роль лесных пожаров. Красноярск: Сибирский гос. ун-т науки и технологий им. акад. М.Ф. Решетнева, 2019. 174 с.

20. Крапивин В.С., Плотникова Г.В. Проблемы экспертного сопровождения расследования лесных пожаров. Иркутск: Восточно-Сибирский ин-т МВД Рос. Федерации, 2021. С. 263–267.

21. Крапивин В.С., Плотникова Г.В. Особенности осмотра места лесного пожара // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 4 (7). С. 58–64.

22. Справ.-инф. система «Ландшафтные пожары». Способы борьбы. URL: https://sibpsa.ru/sis_pp/sp_br/view.php?code=8 (дата обращения: 17.09.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Андреев Александр Сергеевич – сотрудник ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь» (220103, г. Минск, ул. Славинского, д. 4);

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

Гармышев Владимир Викторович – доц. каф. промэкологии и безопасн. жизнедеят. ФГБОУ ВО «Иркутский нац. исслед. технич. ун-т» (664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 83), канд. техн. наук;

Дрогавцева Екатерина Александровна – адъюнкт каф. конституц. и междунар. права СПб ун-та МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1);

Зотин Алексей Викторович – слушатель Московского обл. филиала Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (143100, Московская обл., Рузский гор. округ, п. Старотеряево);

Исаков Владимир Маркович – ст. науч. сотр. Московского обл. филиала Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (143100, Московская обл., Рузский гор. округ, п. Старотеряево), д-р юрид. наук, проф.;

Кныш Юрий Владимирович – зам. нач. упр. – нач. отд. защ. нас. и тер. от ЧС упр. гражд. обороны и защ. нас. ГУ МЧС России по Республике Крым (295022, г. Симферополь, ул. Кечкеметская, д. 103);

Лубенец Полина Сергеевна – слушатель фак-та подгот. следователей и экспертов ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД Российской Федерации» (664017, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 110);

Лясович Татьяна Георгиевна – доц. каф. соц.-экон. и гуманит. дисциплин Лен. обл. филиала СПб ун-та МВД России (188662, Лен. обл., п. Мурино, ул. Лесная, д. 2), канд. юрид. наук, доц.;

Маханов Вячеслав Сергеевич – нач. отд. надзор. мероприятий в обл. гражд. обороны, защ. нас. и тер. от ЧС упр. надзор. деят. и профилактич. работы ГУ МЧС России по Ярославской обл. (150000, г. Ярославль, ул. Кирова, д. 5/23);

Метельков Александр Николаевич – доц. каф. прикл. мат. и информ. технол. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук;

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

Никоноров Евгений Анатольевич – нач. каф. админ. права и админ. деят. полиции Московского обл. филиала Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя (143100, Московская обл., Рузский гор. округ, п. Старотеряево), д-р пед. наук, канд. юрид. наук, доц.;

Перевалов Дмитрий Васильевич – проф. каф. опер. деят. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь» (220103, г. Минск, ул. Славинского, д. 4), канд. юрид. наук, доц.;

Плотникова Галина Викторовна – доц. каф. судеб.-эксперт. деят. ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД Российской Федерации» (664017, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 110), канд. хим. наук, доц.;

Пунченко Виталий Николаевич – нач. упр. вн. политики Белорусского ин-та стратегич. исслед. (220004, г. Минск, пр. Победителей, д. 7);

Самородов Владимир Юрьевич – мл. науч. сотр. Науч.-исслед. ин-та гос.-правовых исследований ФГБОУ ВО «Тамбовский гос. ун-т им. Г.Р. Державина» (392008, г. Тамбов, Советская ул., д. 181К);

Трофимов Василий Владиславович – дир. Науч.-исслед. ин-та гос.-правовых исследований ФГБОУ ВО «Тамбовский гос. ун-т им. Г.Р. Державина» (392008, г. Тамбов, ул. Советская, д. 181К), д-р юрид. наук, доц.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

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

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

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

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

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

академий, 5 старших научных сотрудников, 6 почетных работников высшего профессионального образования Российской Федерации, 1 почетный работник науки и техники Российской Федерации, 2 почетных радиста Российской Федерации.

В составе университета:

– 32 кафедры;

– Институт безопасности жизнедеятельности;

– Институт заочного и дистанционного обучения;

– Институт нравственно-патриотического и эстетического развития;

– Институт профессиональной подготовки;

– Институт развития;

– Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности;

– Дальневосточная пожарно-спасательная академия – филиал университета (ДВПСА);

– пять факультетов: факультет инженерно-технический, факультет экономики и права, факультет подготовки кадров высшей квалификации, факультет пожарной безопасности (подразделение ДВПСА), факультет дополнительного профессионального образования (подразделение ДВПСА).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В университете имеются возможности для повышения уровня знания английского языка. Организовано обучение по программе дополнительного профессионального образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

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

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

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

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

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

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

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

рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей.

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

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

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

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

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

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

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

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

АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

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

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

б) для авторов **сторонних** организаций – *разрешением* на публикацию в открытой печати, *рецензией* от специалиста по соответствующему статье профилю, имеющему ученую степень;

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

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

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

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

3. Оформление текста:

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

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

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

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

4. Оформление формул в тексте:

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

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

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

5. Оформление рисунков и таблиц:

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

6. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

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

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

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

Правила оформления списка литературы:

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка литературы:

Литература

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

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

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

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

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

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

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

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

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

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

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

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 4 (53) – 2021

Издается ежеквартально

Выпускающий редактор
А.В. Домничева

Подписано в печать 30.12.2021. Формат 60×86$_{1/8}$
Усл.-печ. 10,25 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 97

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