

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)

4 июня 2014 г. на базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России состоялся “круглый стол” журналов “Государство и право”, “Правоведение” и “Правовая политика и правовая жизнь” на тему “Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий”.

Приветственные письма в адрес организаторов и участников “круглого стола” поступили от первого заместителя председателя Совета Федерации РФ **А.П. Торшина**, Председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга **В.С. Макарова**.

Работу “круглого стола” открыл директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ **А.В. Малько**. Обращаясь к участникам “круглого стола”, профессор поблагодарил всех присутствующих за интерес к заявленной теме и отметил, что в таком представительном составе “круглый стол” по правовой политике собрался впервые и тот факт, что в его работе принимают участие не только правоведы-теоретики, но и практики, несомненно будет способствовать продуктивности дискуссии.

В своем выступлении **А.В. Малько** обозначил круг проблем государства при реализации правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Среди этих проблем первое место, по мнению **А.В. Малько**, должно принадлежать вопросу о правовых средствах и алгоритмах, которые необходимо применять при формировании правовой политики в указанной области. Поэтому **А.В. Малько** предложил участникам “круглого стола” подумать о создании и принятии определенного доктринального документа под названием “Проект концепции правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий”. При этом в данном документе надлежит учесть следующие аспекты: во-первых, должна быть четко обозначена цель – минимизация ущерба, последствий чрезвычайных ситуаций, которые связаны с техногенными и природными бедствиями; во-вторых, необходимо скорректировать критерии самой чрезвычайной ситуации; в-третьих, необходимо обратить в данном документе пристальное внимание на правовые средства, стимулы и ограничения, с помощью которых государство может реализовывать правовую политику и достигать эффективных результатов. Наконец, одной из важнейших составляющих данного документа должен стать раздел, посвященный международному сотрудничеству в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Главный редактор журнала “Государство и право”, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф. **А.С. Автономов** в своем выступлении подчеркнул, что в современных условиях развития общества и государства постоянно повышаются требования к правовой составляющей любых мероприятий, любых программ, любых действий. Правовая политика должна быть направлена на обеспечение взаимодействия разных органов власти, причем всех уровней – федеральных, региональных и муниципальных. Это не простая задача, учитывая, что каждый из уровней власти обладает своими полномочиями. При этом “стихийная” и “лоскутная” разработка законодательства представляется малоэффективной мерой в деле профилактики, борьбы и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Вот почему сегодня назрела необходимость создания Концепции правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. При этом в содержании Концепции главное внимание необходимо уделять вопросам профилактики, предупреждения, предотвращения чрезвычайных ситуаций, а при ее создании необходимо привлекать профессионалов-практиков. Отдельное внимание в своем выступлении **А.С. Автономов** уделил вопросам взаимодействия общества и государства в заявленной “круглым столом” сфере. В частности, по его мнению, необходимо вернуться к обсуждению идеи создания муниципальной милиции, возложив на нее функцию оказания помощи органам МЧС России при взаимодействии с населением по вопросам обеспечения безопасности граждан в условиях чрезвычайных ситуаций.

Главный редактор журнала “Правоведение”, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юрид. наук, доц. **А.В. Поляков** в своем выступлении обратил внимание на то, что в свое время, в рамках петербургской школы философии права благодаря усилиям **Л.И. Петражицкого** проблемы правовой политики как теоретической проблемы рассматривались, причем именно на доктринальном уровне. И сегодня, обсуждая проблемы формирования правовой политики в такой важной сфере, как обеспечение пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, необходимо учитывать тот бесценный теоретический опыт, которым обладает отечественная юридическая наука.

Начальник кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. **С.Б. Немченко** в своем выступлении подробно остановился на особенностях формирования правовой политики государства в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бед-

твий. Законодательством закреплено, что все эти направления являются одними из важнейших функций государства. Не вызывает сомнений, что необходима долгосрочная, четкая и ясная правовая политика в этой сфере, и именно сейчас идет активный процесс ее формирования.

В МЧС России уже существует ряд программных документов, в которых указаны направления развития правовой политики на ближайшие десятилетия. Так, в докладе министра МЧС России В.А. Пучкова “О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)” (30 октября 2012 г.) отражены вопросы совершенствования системы МЧС России до 2030 г., которым посвящен “круглый стол”: декларируется комплексный подход к обеспечению безопасности жизнедеятельности, формированию системы взаимодействия государства, общества и личности, закрепляется новый принцип – переход от реагирования к управлению рисками, их профилактике, декларируется создание кризисной информационно-управляющей системы (в т.ч. системы “112”), пожарно-спасательных комплексов и единого надзора в области пожарной безопасности, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, необходимость использования потенциала общественных институтов – добровольной пожарной охраны и волонтеров, разработки новой концепции информационной политики. Отдельно уделяется внимание безопасности в Арктическом регионе. Это – важнейший документ для формирования правовой политики, разработки и принятия на его основе нормативно-правового акта, который по-новому укажет развитие всей системы МЧС России.

В МЧС России уже накоплен опыт создания подобных программных документов, сейчас их действует более десяти. В частности, Концепция развития аварийно-спасательной службы министерства до 2020 года, Концепция создания и развития российской системы гражданской защиты до 2020 года, Концепция строительства и развития сил и средств МЧС России на период до 2020 года и др. Ряд программных документов утвержден Президентом РФ (Основы единой государственной политики РФ в области гражданской обороны на период до 2020 года), Правительством РФ (Государственная программа РФ “Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах”).

Докладчик отметил активную правотворческую работу, в результате которой идет процесс формирования правовой политики в исследуемой сфере. К работе над ней должна быть привлечена и научная общественность. Принимается большое количество программных документов: концепций, основ государственной политики в каждой из сфер ответственности МЧС России, действуют многочисленные федеральные целевые программы.

Докладчик отметил, что сегодня крайне важным представляется объединение в единую правовую политику разных сфер регулирования в области пожарной охраны, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций. Возможно, следует подумать над созданием единого программного документа (например, концепции, стратегии или основ государственной политики), который объединит все указанные правовые акты, закрепит цели, задачи, направления и принципы указанной политики и основой которого может быть положен Доклад МЧС-2030.

Все вышеуказанные сферы должны развиваться и иметь одну стратегическую цель, дополняя и взаимодействуя друг с другом, имея четкие ориентиры развития на 10–20 лет вперед. Большинство Концепций и основ государственной политики в исследуемой сфере ориентированы на срок до

2020 г. Следует задуматься о стратегических ориентирах на следующие 10 лет, которые будут способствовать реализации задач, указанных в Докладе МЧС-2030.

Необходимо также определить сферу допустимой либерализации, требующую жесткого императивного регулирования (размер санкций, количество проверок, судьба бомбоубежищ и т.д.), где можно снизить требования, предусмотреть альтернативные механизмы, установить степень ответственности государства, общества и гражданина.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России является разработчиком модельного закона СНГ “Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей”, рекомендаций по гармонизации законодательства стран – членов ОДКБ в сфере реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе трансграничные, безопасности критически важных объектов. Наличие четких ориентиров развития и единой правовой политики позволит также более эффективно сблизить законодательства стран – членов СНГ и ОДКБ.

Научная общественность должна предложить законодательно ряд конкретных научно обоснованных идей и программных документов для формирования четкой правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, что в дальнейшем, возможно, позволит говорить об оформлении соответствующей комплексной отрасли права, наименование которой будет отражать весомую роль чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в правовой жизни российского общества.

Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций уже оформились в отдельную основную постоянную функцию современного Российского государства и требуют соответствующего нормативного закрепления.

Заместитель начальника отдела дознания Департамента надзорной деятельности МЧС России М.Ю. Бабушкин в своем выступлении на основе данных Росстата, федерального статистического наблюдения о рассмотрении сообщений о преступлениях (форма 2-Е) органами государственного пожарного надзора федерального противопожарной службы (ГПН ФПС), анализа действующего уголовного законодательства, постановлений Пленума Верховного Суда РФ рассмотрел вопрос связи латентности преступлений в сфере пожарной безопасности (на примере уничтожения или повреждения лесных насаждений) с изменениями, внесенными в Уголовный кодекс РФ в 2010 г. (Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ). М.Ю. Бабушкиным сделан вывод о том, что отсутствие реальной возможности в момент принятия процессуального решения дознавателями органов ГПН ФПС достоверно зафиксировать такой признак объективной стороны преступления, как “повреждение лесных насаждений”, приводит к неправомерному отказу в возбуждении уголовных дел и повышению уровня латентности преступлений, связанных с пожарами в лесах.

Заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Ростовского института управления, бизнеса и права, доктор юрид. наук, проф. Н.В. Мамитова в своем выступлении затронула актуальную проблему современной правовой политики Российского государства, а именно: антикоррупционную экспертизу и механизм ее реализации. Н.В. Мамитова сосредоточила свое внимание на основных проблемах проведения антикоррупционной экспертизы российского законодательства. К ним автор относит проблемы несовершенства ее методики, правового статуса эксперта, административных барьеров, требующих законодательного решения, и ряд других. Автор отмечает, что, к сожалению,

на сегодняшний день правовое регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов остается недостаточным, особенно в субъектах Российской Федерации.

Н.В. Мамитова внесла практические предложения в проведение правовой экспертизы российского законодательства, в том числе и в область правовой политики в сфере обеспечения противопожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Профессор кафедры теории и истории государства и права факультета судебных экспертиз, права в строительстве и на транспорте Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, помощник Председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга, доктор юрид. наук И.И. Мушкет в своем выступлении рассказал об опыте управленческой деятельности в сфере профилактики и предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера во время работы в качестве заместителя главы администрации Колпинского района Санкт-Петербурга. И.И. Мушкет особенно акцентировал внимание на проблеме правового нигилизма, существующего в современном обществе, особенно в условиях и обстоятельствах чрезвычайных ситуаций. Сам по себе правовой нигилизм по отношению к исполнению действующего законодательства, своих непосредственных правовых обязанностей гражданами – опасное явление при формировании гражданского общества и правового государства. Но в условиях чрезвычайной ситуации правовой нигилизм может стать катализатором ее катастрофических последствий и в худшем случае способен парализовать действия государства по ее предотвращению. Поэтому так важно сегодня и на уровне научного осмысления данного явления, и при разработке правовой политики государства в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий уделить особое внимание способам преодоления правового нигилизма в обществе и формированию правовой культуры. В заключение своего выступления И.И. Мушкет предложил в структуре текста будущей концепции правовой политики в указанной сфере продумать наличие особого раздела, посвященного формированию правовой культуры, с четким описанием конкретного инструментария для реализации правовой политики в данной области.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета, доктор юрид. наук А.В. Дашин в своем выступлении рассказал об основных направлениях региональной правовой политики в сфере ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (на примере Краснодарского края). Он отметил, что Краснодарский край, с одной стороны, является уникальным регионом, расположенным на побережье Черного и Азовского морей, сочетающим в себе равнинные и высокогорные ландшафты. Уникальные природные и климатические условия являются весьма благоприятными для проживания граждан (население составляет свыше 5 млн. человек). С другой стороны, эти же самые условия, представляют известную угрозу с точки зрения возникновения всевозможных чрезвычайных ситуаций в основном природного характера, а именно: шквальные ветры, опасность оползней, схода снежных лавин, землетрясений, наводнений, лесных пожаров.

Тяжелым испытанием для жителей края стало печально знаменитое наводнение в Крымском районе, произошедшее в июле 2012 г., сопровождавшееся многочисленными жерт-

вами среди населения. Ситуация была усугублена тем, что трагедия произошла глубокой ночью, когда люди уже спали.

Анализ причин трагедии выявил следующее: 1) на протяжении длительного времени практически не проводились профилактические работы по расчистке русел горных рек; 2) отсутствовал необходимый контроль за проведением указанных мероприятий; 3) население не было оповещено должным образом о надвигающейся опасности.

В связи с этим, по мнению А.В. Дашина, представляется необходимым реализовать следующие мероприятия: 1) усилить профилактическую работу среди граждан (система оповещения, маршруты эвакуации и т.д.); 2) ввести персональную ответственность руководителей всех уровней за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей, повлекшее тяжкие последствия; 3) организовать четкое взаимодействие соответствующих государственных органов и всевозможных общественных организаций в деле ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; 4) активно развивать систему добровольного страхования имущества граждан, используя исторический опыт, так как забота о компенсационных выплатах пострадавшим тяжким бременем ложится на федеральный и местные бюджеты¹.

Перечисленные меры не являются исчерпывающими, вследствие чего представляется своевременной и необходимой разработка целостной правовой политики в области предотвращения чрезвычайных ситуаций различного характера.

Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юрид. наук, заслуженный юрист РФ И.Л. Честнов в своем выступлении остановился на проблемах, возникающих в постиндустриальном обществе в области чрезвычайных ситуаций. Главное, по его мнению, состоит в принципиальной неопределенности последствий как от событий и ситуаций, квалифицируемых как чрезвычайные, так и от мер по их предотвращению. Наши знания о возможных последствиях от чрезвычайных ситуаций и от мер, направленных на их нейтрализацию, всегда относительно, неполны. Невозможно предсказать отдаленные последствия более или менее сложного социального или технического события (явления) и поэтому рассчитать ущерб, его адекватное (эквивалентное) возмещение. Отсюда – неизбежность относительности и неполноты технологий, используемых государством при проведении правовой политики в области чрезвычайных ситуаций. Выявление механизмов правовой политики по конструированию нормативно-правового регулирования чрезвычайных ситуаций, реагированию на них и их предупреждению – важнейшая задача современной науки.

Профессор кафедры теории и истории права и государства Северо-Западного института управления РАН-ХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук В.А. Сапун в своем выступлении подчеркнул важность функции по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций среди иных функций государства, которую следует считать основной, причем как внешней, так и внутренней. За последнее время функция по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций трансформировалась

¹ См.: Приложение III к ст. 81 «О Российском страховом от огня обществе» Свода Устава пожарного 1832 года // Хрестоматия / Под общ. ред. В.С. Артамонова. Сост. О.М. Латышев, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. СПб., 2014. С. 129.

из временной в постоянную. Форма её осуществления является в большей степени организационной. Её осуществляют не только органы государства, но и общественные организации и граждане (например, волонтеры). В.А. Сапун отметил значение для реализации этой функции первого опыта систематизации указанного законодательства (Пожарный устав Российской империи 1832 г.) и необходимость проведения систематизации современного законодательства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для обеспечения этой функции. Выступающий обратил внимание на целесообразность использования при этом вместо правовых запретов (репрессий) правовое стимулирование (дозволения, позитивные обязывания). Правовые акты должны стать ведущим правовым средством по обеспечению указанной функции. Именно они делают функцию государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций основной.

Начальник кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, проф. А.Н. Кузбагаров в своем выступлении особое внимание уделил проблеме усмотрения непреодолимой силы и ее наличию (отсутствию) в гражданско-правовых или предпринимательских отношениях. В частности, в каждом конкретном случае чрезвычайной ситуации природного характера необходимо задать вопрос: а так ли непреодолимыми были ее возникновение и протекание? В современных условиях развития научно-технического прогресса ученым доступно прогнозирование многих природных явлений не только на годы, а на десятилетия. Следовательно, многие наводнения, землетрясения и т.п. возможно прогнозировать заранее, а значит, и принять профилактические меры либо по предотвращению самой чрезвычайной ситуации, либо по минимизации ее ущерба для населения и государства, если она уже протекает. А.Н. Кузбагаров внес предложение о необходимости более глубокого и комплексного использования профильными ведомствами, и прежде всего МЧС России, новейших научных достижений в области прогнозирования возникновения стихийных бедствий на основе результатов НИР в смежных научных отраслях. Другим аспектом и особенно интересным для участников “круглого стола” стало предложение А.Н. Кузбагарова о выступлении с законодательной инициативой по вопросу о возможности появления особого вида срочной службы как аналога альтернативы срочной службы в армии с учетом географии России по направлению МЧС России. В случае реализации данной инициативы, по его мнению, государство сможет получить инструмент по минимизации финансовых затрат при устранении последствий чрезвычайных ситуаций путем мобилизации лиц из числа прошедших срочную службу не на военной службе, а на приравненной к ней по линии МЧС России.

Профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук Н.С. Нижник в своем докладе “Безопасность как социюридический феномен” отметила, что идея безопасности сформировалась как естественная реакция на постоянно существующие угрозы, характеризующие состояние мира. Традиционно безопасность означала не столько незыблемость внутренних структур общества, сколько степень его защищенности от перспективы стать жертвой. Объективно безопасность означала отсутствие угрозы основным ценностям, субъективно – отсутствие страха, что этим ценностям действительно что-то угрожает.

Анализируя различные интерпретации идеи безопасности на разных этапах эволюции государственности, Н.С. Нижник подчеркнула, что во всех из них в той или иной мере

различались безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. Изначально внимание акцентировалось на угрозе индивидуального насилия и на противостоянии физическому покушению на безопасность индивида. Полиция, суды, государственная монополия на власть были призваны обеспечивать безопасность жизни, собственности граждан, хотя доминирующей задачей полиции и судов всегда рассматривалось обеспечение безопасности правящей элиты социальной системы. В конце XVIII в. отчетливо проявилась тенденция рассматривать как главную угрозу для индивида со стороны самого государства в виде деспотии и тоталитаризма. XX век привнес в интерпретацию проблемы безопасности осознание угрозы индивиду со стороны экономического неравенства и рыночной стихии. Детерминантами безопасности рассматривались максимальная социальная справедливость при распределении благ, государственный контроль за злоупотреблениями свободой рынка и др. В современных условиях безопасность рассматривается как социальное явление, которое включает в себя множество аспектов, закрепленных правом, как состояние, которое аккумулирует множество видов ущерба, а также возможных представлений об угрозах и их последствиях. Современное законодательное определение понятия “безопасность” включило в себя два базовых компонента: защищенность и ориентацию на прогрессивное развитие.

Проблемы обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по мнению Н.С. Нижник, могут быть рассмотрены как структурные элементы системы национальной безопасности. Главными составными частями национальной безопасности России, подчеркнула докладчик, выступают безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства в таких сферах, как международные отношения, оборона, политическая жизнь, экономика и социальная сфера. Национальная безопасность охватывает разнообразные аспекты жизнедеятельности и предполагает, в частности: защиту жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности; безопасность общества и государства, ядерную безопасность, военную, экологическую, экономическую, дорожного движения, продовольственную, духовную, радиационную, пожарную безопасность населению и др.

Понятие “национальная безопасность” не имеет значения отраслевого определения. Оно носит междисциплинарный характер и объединяет в себе все известные виды безопасности, защищаемые субъектами обеспечения безопасности. Одним из основных направлений обеспечения безопасности является установление и устранение внешних и внутренних угроз, осуществляемые прежде всего посредством деятельности органов МВД и МЧС России, которые являются структурными элементами механизма обеспечения интересов государства, общества и личности в сфере безопасности в современной России.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Н.И. Уткин обратил внимание на развитие добровольной пожарной охраны как важнейшего института правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Федеральный закон “О добровольной пожарной охране” закрепил право граждан и юридических лиц на добровольной, безвозмездной основе создавать общественные объединения пожарной охраны для профилактики и ликвидации пожаров, а также проведения аварийно-спасательных работ на объектах, в городских и

сельских поселениях. Несомненно, принятие такого Федерального закона позволило снизить ущерб от пожаров и уменьшить количество пострадавших, а также добровольные действия могут и должны консолидировать финансовые, трудовые и материально-технические ресурсы в сфере обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов, лесного фонда, исключить дополнительные затраты на создание параллельных структур по профилактике и тушению пожаров, особенно в условиях физико-географического положения нашей страны, удаленности некоторых территорий, прежде всего сельских поселений. Таким образом, институт добровольной пожарной охраны в нашей стране становится одним из важнейших инструментов правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук Г.А. Агаев в своем выступлении остановился на уголовно-правовой политике России, в том числе в сфере пожарной безопасности, и перспективах ее развития. Особое внимание он уделил проблеме выработки данного понятия, которое в уголовно-правовой науке определяется различным образом, а в юридической литературе имеется множество её определений. Уголовная политика является частью социально-правовой политики государства и заключается в системе руководящих идей, методов их реализации, деятельности государственных органов, направленных на борьбу с преступностью и устранение причин и условий, способствующих существованию преступности.

По справедливому утверждению автора, обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Пожары представляют собой разрушительное явление, постоянно сопровождающее развитие человеческой цивилизации. Они издавна причиняют значительный, порой невосполнимый ущерб природе и обществу, его достоянию, материальным и духовным ценностям. Развитие научно-технического прогресса, новые технологии, техника и оборудование, широкое использование легковоспламеняющихся и горючих веществ и материалов, а также многие другие факторы осложняют пожароопасную обстановку в современной России. Увеличение за последние годы пожаров в общем, и криминальных в частности, требует незамедлительной реакции государства, в том числе в сфере нормотворчества.

Уголовная политика России в сфере пожарной безопасности при всей новизне и иных положительных моментах далека от совершенства.

По мнению профессора, пожарная безопасность выступает в качестве непосредственного объекта посягательства не только в деянии, предусмотренном ст. 219 УК РФ и другими нормами, закрепленными в различных главах Особенной части УК (ч. 2 ст. 167, ст. 168, 219, 261 УК РФ). Легальное определение пожарной безопасности позволяет разделить ее на личную, общественную и государственную. При уничтожении собственности путем поджога имеет место посягательство на личную или общественную пожарную безопасность, а в зависимости от выбранного предмета преступления, например лесного массива, – посягательство на экологическую пожарную безопасность, которая всегда является общественной или государственной. Способ совершения преступления, указанных в ч. 2 ст. 167, ст. 168, 261 УК РФ, представляется более опасным, нежели сами по себе преступления, предусмотренные перечисленными нормами. Поэтому деяние виновного угрожает уже не столько отношениям собственности или сохранности лесного фонда, но безопасности общества в целом. Большинство преступлений, запрещенных указанными статьями, на практике соверша-

ются путем поджога или неосторожного обращения с огнем, т.е. чаще всего эти деяния посягают именно на пожарную безопасность. В связи с этим предлагается к преступлениям против пожарной безопасности отнести закрепленные в ч. 2 ст. 167, ст. 168, ст. 261 УК РФ и включить их, соответственно, в гл. 24 УК РФ.

Предметом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167, ст. 168 УК РФ, является чужое имущество. Обосновывается, что в качестве предмета может выступать и собственное имущество, если способ его уничтожения угрожает жизни, здоровью людей и общественной безопасности.

На взгляд автора, в коренной реконструкции нуждается ч. 2 ст. 167 УК РФ. Обосновывается, что наступление по неосторожности смерти человека в результате поджога нельзя считать последствием, равнозначным совершению деяния из хулиганских побуждений. Учитывая высокую смертность людей от неосторожного обращения с огнем, указанные последствия необходимо относить к особо отягчающим обстоятельствам преступления. В число криминообразующих признаков следуют включить создание опасности гибели человека.

Необходимо отнести поджог к категории тяжких преступлений, значительно увеличив размер наказания в случае причинения смерти человеку, как в большинстве зарубежных государств.

Заместитель руководителя Секретариата первого заместителя Председателя Совета Федерации РФ, канд. юрид. наук А.Н. Тулаев остановился на ведущей роли законодательных органов, в частности Совета Федерации РФ, в формировании гибкой, взвешенной, отражающей современные потребности общества и государства правовой политики в сфере обеспечения безопасности. Совет Федерации РФ является органом формирования правовой стратегии в сфере обеспечения безопасности, в чем заключается его уникальная фундаментальная роль, а также реализует особую разнovidность правовой политики – законодательскую. Его деятельность как высшего законодательного органа является фундаментальной основой для осуществления правовой политики в сфере безопасности и достижения поставленных целей, развития отношений между остальными субъектами правовой политики².

Большинство комитетов Совета Федерации занимаются вопросами безопасности в различных сферах: обороны и безопасности, конституционного законодательства и государственного строительства, развития и безопасности российских регионов и отдельно Севера страны, экологической и продовольственной безопасности. Безопасность производства – это один из ключевых вопросов ведения Комитета по экономической политике. В его сферу также входят вопросы социальной защиты населения, противодействия наркомании и т.д. Профильные комитеты и комиссии Совета Федерации формируют эффективную правовую политику в различных сферах обеспечения безопасности.

Законодотворческая деятельность Совета Федерации имеет серьезную научно-экспертную основу. Во всех комитетах созданы экспертные площадки для проработки законодательных инициатив. При Председателе Совета Федерации действуют совещательные и консультативные органы, которые вопросам безопасности отводят особое место: по взаимодействию с институтами гражданского общества, по

² См.: Давыдов П.А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации. Общетеоретический аспект / Под ред. А.В. Малько. М., 2014. С. 86.

межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями, Научно-экспертный совет.

В сфере обеспечения безопасности законодатели проводят серьезную работу по системной экспертизе законодательства, мониторингу применения национального законодательства, восполняют пробелы нормативно-правовой базы страны, обмениваются опытом законотворческой работы.

Значительна роль совместной работы по вопросам безопасности федеральных и региональных законодательных органов. Велика роль Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ (создан в мае 2012 г.), в структуре которого образована комиссия по вопросам законодательного обеспечения национальной безопасности и противодействия коррупции. Вопросы обеспечения безопасности являются предметом обсуждения на всех заседаниях Совета законодателей и его президиума.

Значительным вкладом в совершенствование, а также реализацию правовой политики в сфере безопасности является межпарламентское сотрудничество Совета Федерации РФ, членство в различных международных организациях: Межпарламентской ассамблее СНГ, Парламентской ассамблее ОДКБ, Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме; Парламентской ассамблее Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парламентской ассамблее НАТО и др., что позволяет выработать единые подходы, ориентиры в сфере безопасности.

Сближение законодательств государств-членов в сфере безопасности, в том числе пожарной безопасности, безопасности в чрезвычайных ситуациях, борьбе с терроризмом, безопасности критически важных объектов, является одной из главных задач и приоритетным направлением правовой политики, реализуемой Советом Федерации РФ.

Заместитель руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу С.В. Никитин обратил внимание на правовую политику в сфере объектов гражданской обороны, и в частности бомбоубежищ.

Значительный период на заброшенные убежища и защитные сооружения никто не обращал внимания. На сегодняшний день приходит осознание значимости этого вопроса. Вызывает, однако, озабоченность то, что несмотря на существующие в законодательстве запреты на их приватизацию объекты гражданской обороны и бомбоубежища передаются в частную собственность, в аренду, как объекты недвижимости и начинают участвовать в гражданском обороте. Зачастую в них демонтируется инженерно-техническое оборудование, проводится несанкционированная перепланировка, ограничивается доступ к инженерным сетям, что существенно снижает защитные функции укрытия.

Законодательством разрешается использовать в мирное время убежища в качестве складов, стоянок, для различных хозяйственных нужд. Единственным законным способом передачи в собственность является исключение бомбоубежища из перечня объектов гражданской обороны, но эта процедура не всегда соблюдается.

В последнее время проводится политика по возврату бомбоубежищ из чужого незаконного владения, оспаривается законность передачи их в частную собственность. Существует такая практика: вначале они признаются объектами гражданской обороны, а затем договоры купли-продажи признаются недействительными. Новые владельцы бомбоубежищ используют любые коллизии и юридические тонкости, чтобы воспрепятствовать этому: ссылаясь на исконную

давность, являются добросовестными приобретателями или государство в течение многих лет не осуществляло с данным объектом никаких действий, которые характеризовали бы ее как собственника, и т.д. Судебная практика противоречива и имеет ярко выраженный региональный характер.

Нужна четкая и ясная правовая политика в сфере объектов гражданской обороны и бомбоубежищ, которая поможет сформировать в регионах единообразную судебную практику по этому вопросу. Целесообразно активизировать работу по возвращению в государственную собственность объектов гражданской обороны и бомбоубежищ, ранее незаконно приватизированных.

Предлагается также задуматься над программой (концепцией) по восстановлению в России объектов гражданской обороны и бомбоубежищ.

Доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук В.Ю. Панченко обратил внимание на необходимость признания одним из приоритетных направлений правовой политики в рассматриваемой области совершенствование системы юридического содействия лицам, чьи права и интересы нарушены в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий. Здесь требуется выстраивание особой системы мероприятий, нормативно-правового регулирования способов и порядка оказания юридического содействия таким лицам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Безусловно, заслуживает поддержки законопроект о праве пострадавших от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций на бесплатную юридическую помощь, однако для обеспечения системности и последовательности правового регулирования требуется, как минимум, на федеральном уровне: определить правовой статус пострадавшего от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, порядок признания гражданина таковым; предусмотреть в нормативных актах, регламентирующих оказание государственных и муниципальных услуг юридического характера (связанных с выдачей необходимых гражданам документов, удостоверением фактов, имеющих юридическое значение, и т.д.), особые условия и порядок оказания таких услуг, обеспечивающих оперативность, а в необходимых случаях и незамедлительность рассмотрения обращений граждан.

Консультант отдела законодательных предположений экспертно-правового управления Законодательного собрания Красноярского края Е.С. Беспалова остановилась на вопросе необходимости формирования и реализации региональной правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. В силу того что защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и у региональных органов государственной власти достаточно широкий круг полномочий и ответственности в данной области, необходимо комплексное, системное и последовательное правовое регулирование этой сферы. Региональная правовая политика в этой области должна учитывать особенности природных и техногенных факторов соответствующих территорий. Имеющиеся научные разработки концепции правовой политики способны стать одной из методологических основ для программно-целевого метода управления в этой области и должны быть востребованы при формировании и реализации специальных региональных целевых программ и проектов в этом направлении.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета, канд. юрид. наук Ю.В. Недилько в своем выступлении подчеркнула, что предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий обязательно требуют вмешательства со стороны государства и его компетентных органов. Не отрицая того факта, что сами граждане должны принимать участие в этой деятельности, проработка эффективной правовой политики в данной сфере также представляется обязательной. Так, на примере трагедии, произошедшей в июле 2012 г. в Крымске, можно констатировать ряд “слабых” моментов правовой политики в сфере предупреждения стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Прежде всего необходимы конкретное государственное регулирование системы предупреждения чрезвычайных ситуаций и установление юридической ответственности в том случае, если предупреждение населения о надвигающемся бедствии не состоялось либо происходило ненадлежащим образом, что повлекло за собой гибель граждан. Ю.В. Недилько также отметила и необходимость государственной регламентации проведения мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, особенно в тех местностях, которые находятся в зоне риска наводнений, схода лавин, лесных пожаров и т.д. В качестве подобных мер следует обращать внимание не только на разъяснительную работу среди населения, но и на действия властей по предотвращению стихийных бедствий. При этом представляется необходимым строгий государственный контроль за реализацией данных мер и расходованием денежных средств, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций. Кроме того, при разработке правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий следует учитывать вопросы компенсации ущерба. Представляется, что компенсация вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, нанесенного в указанных ситуациях, должна рассчитываться исходя из прямой связи с учетом виновности конкретных лиц и предпринятых действий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий со стороны как самого потерпевшего, так и государственных органов, органов субъектов Федерации либо местного самоуправления.

Директор Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, канд. юрид. наук, доц. С.В. Навальный свое выступление посвятил международно-правовому аспекту правовой политики в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Жизнедеятельность современных государств сопряжена с преодолением различного рода чрезвычайных ситуаций, катастроф, возникающих в процессе развития человеческой цивилизации в целом. Практика свидетельствует, что стихийные бедствия в современной техносфере могут вызвать лавину таких ситуаций, а производственная деятельность человека – спровоцировать природные катастрофы с тяжелыми последствиями.

В связи с этим проблема защиты населения и территорий разных стран при возникновении чрезвычайных ситуаций, различного рода катастроф является весьма актуальной. Можно констатировать, что данная проблема сформировалась в последние годы в системе государственного регулирования каждой страны как насущная и объективная потребность и может быть определена как функция государства. В этой ситуации уместно ставить вопрос о выработке государством правовой политики в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях.

Несмотря на наличие национальных систем по предотвращению чрезвычайных ситуаций, в мире все чаще возникают ситуации, когда пострадавшее государство оказывается не в состоянии самостоятельно справиться с последствиями возникающих катастроф. Чрезвычайные ситуации – удел не одного государства. Закономерно ставить вопрос об организации международного сотрудничества в указанной сфере.

Данный вопрос длительное время рассматривается в рамках функционирующих международных отношений. История международного сотрудничества в этой области достаточно емкая. В настоящее время различными государствами заключены сотни соглашений, которые регламентируют международное сотрудничество в заявленной сфере.

Развитие международных отношений в рамках международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях с учетом накопленного опыта взаимоотношений различных государств в настоящее время осуществляется, во-первых, адекватно масштабу возникающих угроз и, во-вторых, выстраивается в соответствии с рядом принципиальных подходов в развитии международного права. К их числу относятся принципы, формирование которых подтверждено многолетней практикой: а) верховенство международного права; б) многополярность современного мира; в) готовность развивать дружеские отношения со всеми странами; г) необходимость обеспечения защиты жизни и достоинства граждан РФ, в том числе находящихся за пределами страны; д) повышенное внимание к тем странам и регионам, в которых у России есть собственные интересы.

Правовая политика Российского государства свидетельствует о том, что Россия стремится к интеграции в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и прежде всего через создание системы коллективной безопасности.

В настоящее время Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) интенсивно развивает международное сотрудничество со странами дальнего и ближнего зарубежья и их гуманитарными организациями; укрепляет контакты на многосторонней основе и двусторонние связи с национальными организациями; формирует региональные системы реагирования на чрезвычайные ситуации, например под эгидой Шанхайской организации сотрудничества; продолжает развивать приграничное сотрудничество российских аварийно-спасательных и пожарных служб с аналогичными службами иностранных государств.

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера начала нынешнего столетия стали реальностью для многих стран мира. За последнее десятилетие их количество увеличилось и продолжает уносить десятки тысяч человеческих жизней на Земле, причиняет огромный материальный и экологический ущерб. Это обстоятельство вызывает обеспокоенность мировой общественности. Одновременно данные обстоятельства подтверждают наличие проблем международной системы реагирования на подобные ситуации в силу того, что она, во-первых, находится в состоянии, которое характеризуется отсутствием масштабности, и, во-вторых, ограничена отказом отдельных государств принимать помощь от других государств в силу политических причин. Автор акцентирует внимание на имеющих место проблемах, мешающих развитию полномасштабного сотрудничества в сфере предотвращения последствий чрезвычайных ситуаций. С.Н. Навальный считает, что в перспективе государство в лице МЧС России должно осуществлять меры, направленные

ные на достижение целей международного сотрудничества в сфере преодоления последствий чрезвычайных ситуаций, и прежде всего посредством развития и совершенствования международного права, гармонизации национального законодательства, совершенствования и реализации достигнутых соглашений.

Доцент кафедры государства и права Астраханского филиала Саратовской государственной юридической академии, адвокат, канд. юрид. наук П.А. Давыдов в своем докладе акцентировал внимание на компенсационных началах при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в Российской Федерации. Россия обладает одной из лучших систем в мире по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. За время своего существования МЧС России доказало свою эффективность, стало важным механизмом государственного аппарата по ликвидации последствий различных чрезвычайных ситуаций в России и их предотвращению. Довольно часто МЧС России оказывает огромную помощь и иностранным государствам при возникновении на их территории чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий.

Однако в области компенсации ущерба гражданам, пострадавшим от стихийных бедствий, наша страна пока еще отстает от европейских государств. Это вызвано рядом причин: во-первых, отсутствием планомерной и четкой правовой политики государства в этой сфере; во-вторых, отсутствием четкого правового механизма в этой области; в-третьих, низким уровнем системы страхования при возникновении чрезвычайных ситуаций (к сожалению, институт страхования движимого и недвижимого имущества в России не популярен).

Судебная система в Российской Федерации пока еще не готова рассматривать подобные категории дел. Об этом свидетельствует позиция Европейского суда по правам человека, изложенная в Постановлении по делу “Коляденко и др. против России” от 28 февраля 2012 г.³ Заявители по данному делу несколько лет пытались получить компенсацию имущественного и морального вреда от наводнения, произошедшего в 1999 г. во Владивостоке. Исчерпав все внутренние средства правовой защиты, они так и не добились восстановления своих нарушенных прав в России. В результате только в 2012 г. Европейский суд признал, что в данной ситуации

Российская Федерация нарушила ряд статей Европейской конвенции по защите прав и свобод человека и гражданина и постановил признать за заявителями право на компенсацию причиненного им вреда.

Действительно, таких дел сейчас в российских судах немало. Очень часто пострадавшим тяжело доказать размер имущественного ущерба. Моральный же вред в России компенсируется в крайне низком размере, что и вызывает в итоге необходимость обращаться за компенсацией в международные организации. Решение этой проблемы возможно только при формировании четкой устойчивой судебной правовой политики и, конечно же, судебной практики по данной категории дел. Кроме того, в России необходимо усиливать роль страхования имущества собственников при возникновении чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, поскольку страховые выплаты вполне способны обеспечить адекватное возмещение ущерба потерпевшим.

Доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук А.А. Селифонов отметил, что в России в ряде решений высших судебных инстанций прослеживается нацеленность на закрепление принципа стабильности экономического или гражданского оборота. Однако понятие стабильности требует уточнения и наполнения, так как в буквальном понимании “стабильность” и “оборот” – понятия различные. Законодательство накопило до настоящего времени достаточно материала для выделения части правовой теории, рассматривающего человека в чрезвычайных для его жизни обстоятельствах. Разумеется, участие государственных органов в исследованиях по этому предмету является их первостепенной задачей, так как жизнь, здоровье и благополучие человека есть критерии оценки деятельности государства вообще.

(Окончание в следующем номере)

Обзор подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ;

С.Б. Немченко, начальник кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц.;

А.А. Смирнова, доцент той же кафедры Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук

³ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 3.