

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

Доцент кафедры теории и истории права и государства Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте РФ, канд. юрид. наук К.В. Шундилов в своем выступлении уделил внимание правовой политике как методологической категории правоведения. В частности, он отметил, что правовая политика – одна из молодых категорий юриспруденции, которая пока еще в должной степени не оценена и не принята большей частью сообщества правоведов. Значимость данной научной категории связана с особенностями ее природы, а также с ее методологическим потенциалом. Во-первых, “правовая политика” – это понятие не просто категориального, но концептуального уровня, концентрирующее системное учение о должном состоянии правового регулирования в определенной сфере. Во-вторых, рассматриваемое понятие носит обобщающий, комплексный характер, формирует определенный фокус зрения на соответствующие объекты исследования, дает возможность системной оценки положения дел в какой-либо сфере правового регулирования или даже на уровне правовой системы общества в целом. Такая оценка, произведенная через призму учения о правовой политике, позволяет ответить на вопросы: каковы основные приоритеты и конкретные цели в той или иной области правового регулирования? Какие принципы являются основой правового воздействия? Какие правовые средства, механизмы и правовые режимы использует законодатель? К каким результатам стремится? В какие сроки планируется их достигнуть? Кроме того, правовая политика – это во многом универсальная юридическая категория, которая носит междисциплинарный характер, в связи с чем может быть востребована специалистами в самых разных отраслях юриспруденции. Еще одна особенность рассматриваемой теоретической концепции состоит в том, что она изначально формировалась не столько как рефлексивное понятие, а как теоретическая модель, отражающая качественные, идеальные характеристики юридической практики, ее должное качество, позволяет выступать критерием и теоретическим методом ее совершенствования. Необходимые качества правовой политики, идеальная сторона ее содержания раскрываются прежде всего в ее принципах, в тех требованиях, которым она должна соответствовать. К числу таких основополагающих принципов относятся: легитимность, законность, демократический характер, гласность, научная обоснованность, целенаправленность, прогнозирование, последовательность, системность, ориентация на реально достижимые результаты, гарантированность. Сопоставление сложившейся юридической практики и применяемой юридической техники с перечисленными идеальными принципами может стать методологической основой для совершенствования соответствующих правовых механизмов и процедур, что представляется чрезвычайно актуальной задачей в условиях продолжающейся в России правовой реформы.

Заведующий кафедрой гражданского права Северо-Западного филиала “Российская академия правосудия”, канд. юрид. наук, доц. К.Г. Сварчевский и доцент той же кафедры, канд. юрид. наук С.Б. Серенко в своем совместном выступлении рассмотрели вопросы подготовки материалов для привлечения к административной ответственности юридических лиц, виновных в нарушении пожарной безопасности, возможности заявителей, оспаривающих привлечение их к административной ответственности, использовать различные материально-правовые и процессуально-правовые средства и способы защиты для признания действий лица, полномочного выносить постановление о привлечении к административной ответственности, незаконными. По мнению выступающих, предложенные рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности виновных лиц с учетом обязательных и добровольных правил пожарной безопасности могут использоваться сотрудниками Государственного пожарного надзора в практической деятельности.

Докторант кафедры национальной безопасности Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (г. Киев), канд. наук по государственному управлению С.А. Андреев в своем выступлении остановился на проблеме формирования правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий на Украине. В частности, докладчик отметил, что 2 октября 2012 г. был принят Кодекс гражданской защиты Украины (далее – Кодекс ГЗ), вступивший в юридическую силу 1 июля 2013 г., где в едином законодательном акте были закреплены общие начала осуществления гражданской защиты в Украине, урегулирован комплекс вопросов в сфере обеспечения безопасности населения, территорий и других объектов от чрезвычайных ситуаций, что, безусловно, должно положительно отразиться на качестве правоприменительной практики в этой области государственного управления.

Однако указанный Кодекс имеет существенные технико-юридические недостатки, среди которых можно выделить: недостаточную системность в изложении его отдельных положений и недостаточный учет многолетнего опыта правового регулирования в этой сфере; несовершенство понятийно-терминологического аппарата, в частности неопределенность ряда ключевых терминов и понятий; отсутствие завершенности механизмов правового регулирования ряда положений, касающихся ключевых направлений и мероприятий в сфере гражданской защиты; нечеткость функций и полномочий субъектов обеспечения гражданской защиты, в том числе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кодекс ГЗ содержит большое количество отсылочных и бланкетных правовых норм, злоупотребляя абстрактным

способом изложения, когда многие основополагающие вопросы “отдаются на откуп” регулированию на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, ряд из которых не принят до настоящего времени.

Одним из основных, по мнению докладчика, негативных результатов кодификации украинского законодательства по вопросам гражданской защиты является ликвидация системы гражданской обороны Украины, как таковой, поскольку с момента вступления в силу Кодекса ГЗ прекратили действие все законы Украины, регламентирующие вопросы гражданской обороны, а именно: “О гражданской обороне Украины” от 3 февраля 1993 г.; “Об общей структуре и численности войск гражданской обороны” от 22 декабря 1998 г.; “О войсках гражданской обороны Украины” от 24 марта 1999 г.

Таким образом, кодификационный процесс в сфере гражданской защиты Украины на сегодня нельзя считать завершенным, так как Кодекс ГЗ далек от совершенства и требует внесения изменений и дополнений, а также принятия большого количества подзаконных актов для обеспечения эффективного и полного правового регулирования соответствующих публичных отношений.

Заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. В.П. Григонис рассмотрел роль Конституционного Суда РФ в реализации правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, правовые позиции которого занимают особое место среди иных субъектов правовой политики. Согласно Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде РФ” их отличительная особенность состоит в том, что они окончательны и обжалованию не подлежат.

Конституционный Суд РФ нередко высказывался по ряду вопросов в этой сфере, в частности, как и Верховный Суд РФ¹, рассмотрел проблему права на досрочный выход на пенсию пожарных и спасателей пожарно-спасательных служб, финансируемых за счет субъекта РФ, по аналогии с пожарными и спасателями, финансируемыми за счет федерального бюджета. Отказывая заявителям, Конституционный Суд РФ сформулировал позицию, что предусмотренная действующим законодательством дифференциация не может расцениваться как нарушающая конституционные права граждан, поскольку основана на объективных различиях в характере и содержании профессиональной деятельности, обусловленных закрепленными в законодательстве функциями. По мнению Конституционного Суда РФ, органы государственной власти субъектов РФ не лишены права предоставить такие дополнительные гарантии своим спасателям и пожарным из средств собственного бюджета. Подобная позиция Суда предопределила дальнейшие законодательные инициативы субъектов РФ по этому вопросу.

Формируя правовую политику в указанной сфере, Конституционный Суд РФ высказывал свою позицию в отношении социальной поддержки граждан, пострадавших вследствие чрезвычайной ситуации, ограничения по распоряжению имуществом пожарной охраны в целях реализации и защиты публичных интересов, связанных с обеспечением пожарной безопасности², и многих других.

Однако правовая позиция Конституционного Суда РФ не всегда имеет императивный характер и является обязательной к исполнению субъектами права, но иногда носит рекомендательный характер для нормотворческих органов. Так, например своим Определением от 3 июля 2007 г. Конституционный Суд РФ рекомендовал Правительству РФ для достижения целей, провозглашенных Законом РФ “О реабилитации жертв политических репрессий”, установить справедливую компенсацию жертвам политических репрессий и индексировать ее с учетом инфляционных процессов.

Но и решения Конституционного Суда РФ, имеющие императивный характер, не всегда сразу исполняются законодателем. Для реализации таких решений используются различные механизмы. В частности, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин обратился 11 июля 2014 г. с письмом к Председателю Совета Федерации РФ В.И. Матвиенко для учета в законотворческой деятельности Перечня решений Конституционного Суда РФ, предлагающих изменения федерального регулирования, и Перечень решений Конституционного Суда РФ, содержащих предложения рекомендательного характера.

Таким образом, позиция Конституционного Суда РФ в области обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий вносит большой вклад в эту сферу деятельности.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. П.А. Чебоксаров в своем выступлении рассмотрел некоторые аспекты реализации правовой политики РФ в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в рамках СНГ. Выступающий отметил, что одним из основных направлений в области реализации правовой политики РФ в рассматриваемой сфере является работа по гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ и разработке модельных законов, регламентирующих деятельность аварийно-спасательных формирований и статус спасателя. В настоящее время рабочая группа Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России в рамках Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ разрабатывает проект модельного закона СНГ “Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей”. Модельный закон будет способствовать гармонизации законодательства государств – участников СНГ в области аварийно-спасательной деятельности, формированию единого подхода к пониманию назначения аварийно-спасательной службы и статуса спасателя государств – участников СНГ, содействию интеграции аварийно-спасательных служб государств – участников СНГ.

Генеральный директор ООО “Быстрое право”, канд. юрид. наук Ю.А. Авдеев в своем выступлении развил суть концепции государственного регулирования экономической деятельности в условиях особых правовых режимов (чрезвычайного положения, чрезвычайных ситуаций и военного положения) на примере гражданского и арбитражного процессов. Докладчик отметил, что законодатель недостаточно уделяет внимания действию норм права, регулирующих общественные отношения в условиях особых правовых режимов – экономические отношения, в частности порядок разрешения экономических споров.

Роль экономики в условиях особых правовых режимов многократно возрастает. Особый правовой режим ограничивает действие норм в силу обстоятельств, а экономический оборот не останавливается. Гражданские правоотношения

¹ См.: Определения Верховного Суда РФ от 2 ноября 2007 г. № 6В07-39, от 21 ноября 2008 г. № 83-В08-13, от 21 января 2008 г. № 87-В07-8.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 г. № 42466-0, от 14 января 2000 г. № 1-0.

возникают, изменяются и прекращаются в условиях, обстоятельства непреодолимой силы. Все это ставит под угрозу права и законные интересы участников экономических отношений, порождает множество противоречий.

Уровень производства и последующего распределения товаров (в том числе для нужд государства) предопределяет возможность достижения поставленных государством задач в условиях особых правовых режимов.

Ю.А. Авдеев предложил на основе концепции государственного регулирования экономической деятельности в условиях особых правовых режимов, сформулированной проф., доктором юрид. наук А.А. Моховым, изменить подходы по некоторым вопросам в сфере гражданского и арбитражного процесса. Основой должна быть оперативность принятия эффективных процессуальных решений – концепция “быстрого” судопроизводства, в частности следует пересмотреть большинство процессуальных сроков, сократив их; упростить процесс доказывания; приостановить рассмотрение, принятие к производству отдельных споров по степени приоритетности; отдельно регламентировать порядок и процедуру банкротства хозяйствующих субъектов в обозначенных условиях.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук В.С. Павлов свое выступление посвятил проблеме благотворительности в исторической ретроспективе – участия представителей Дома Романовых в попечении пожарных обществ и заботе о пострадавших на пожарах в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.).

Уже в период, предшествовавший Первой мировой войне, Великие князья и княгини Дома Романовых активно содействовали как общероссийскому пожарному движению, так и областным, губернским и городским пожарным обществам. Они активно покровительствовали им, нередко лично возглавляли их и активно участвовали в разнообразной работе по предотвращению пожаров: оказывали постоянную финансовую помощь; закупали различное, самое современное по тем временам оборудование (пожарные машины, пожарные насосы, пожарные лестницы и т.п.); содействовали организации выставок пожарной техники; участвовали в съездах Российского пожарного общества (РПО) и др. Устав этого общества утвердил лично Николай II в 1893 г.

Когда началась Первая мировая война Председателем РПО была Великая княгиня Мария Павловна, а почетным членом РПО – Великий князь Андрей Владимирович, который еще в 1912 г. взял под свое покровительство Валдайское пожарное общество. Однако в силу обстоятельств 30 мая 1916 г. Великий князь Андрей Владимирович взял под свое покровительство Российское пожарное общество, а Мария Павловна 7 сентября 1916 г. в соответствии с Высочайшим повелением Николая II Правительствующему Сенату взяла под свое покровительство Всероссийское попечение о пострадавших на пожарах. В самом конце 1916 г. – 27 декабря последовало Высочайшее повеление, и Великая княгиня Мария Павловна приняла под свое покровительство Петроградское пригородное пожарное общество, которое очень нуждалось в самой разнообразной и особенно в финансовой помощи, так как окрестности столицы очень сильно страдали от различных пожаров.

Даже в годы тяжелейшей для нашего Отечества войны борьба с пожарами по-прежнему была одной из важных забот как органов местной власти и профессиональных пожарных, так и добровольной пожарной дружины. А во главе

этой большой работы стояли представители Дома Романовых – Великие князья и Великие княгини.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук А.А. Смирнова обратила внимание на тот факт, что в условиях реформирования многих сфер деятельности Российского государства особое значение приобретает характер законодательного процесса. Реформы неизбежно сопровождаются значительным увеличением нормативно-правовых актов, их пересмотром, а отсутствие четкой и продуманной правовой политики может привести к своего рода “юридическому коллапсу”, когда правовая система государства может утратить главное свойство системности и стать бесконечным набором разрозненных актов права, применение которых будет крайне затруднительным. В результате вместо регулятора общественных отношений право может превратиться в средство для развития правового нигилизма и юридической безграмотности, что само по себе не может не угрожать национальной безопасности, а в условиях возникновения чрезвычайной ситуации грозит обернуться катастрофой.

В теории и практике борьбы с чрезвычайными ситуациями одной из наиболее важных проблем является проблема эффективной организации процесса ее развития в системе государственных органов. На протяжении длительного периода предпринимались неоднократные попытки выработать новые организационно-правовые формы деятельности развития служб спасения, противопожарных служб и т.п. Многие из таких попыток не приносили ожидаемых результатов. Одна из причин этого состоит в том, что исследователи, осуществляя поиск новых организационно-правовых форм деятельности служб по борьбе с чрезвычайными ситуациями, не в полной мере учитывали опыт исторического прошлого, тем более что процесс формирования правовой политики Российского государства в сфере обеспечения безопасности населения от пожаров и иных стихийных бедствий не носил случайного характера, обусловленного конкретной исторической обстановкой. Обращение ученых-теоретиков к исследованию первоисточников, как-то: памятников права и делопроизводственных материалов российских архивохранилищ, может и должно способствовать восстановлению и сохранению исторической преемственности правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук П.Е. Спиридонов в своем выступлении остановился на спорных вопросах административно-правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. На административно-правовую политику в указанной сфере активно влияют все те проблемы, которые свойственны современной правовой политике России. Можно выделить следующие группы правоотношений, на которые необходимо обратить внимание: 1) внутриорганизационные правоотношения; 2) административные правоотношения, связанные с реализацией органами МЧС России своей компетенции.

К проблемным внутриорганизационным правоотношениям будут относиться отношения, связанные с государственной службой. До сих пор административно-правовой статус сотрудников органов МЧС России, где проходят государственную службу все виды государственных служащих: гражданские служащие, военнотрудовые, сотрудники под-

разделений государственного пожарного надзора, которых можно условно отнести к правоохранительным служащим, является одним из самых неурегулированных. В органах МЧС России существуют также подразделения Государственной инспекции по маломерным судам, в которой сотрудники осуществляют трудовую деятельность согласно нормам Трудового кодекса РФ, обладая при этом властными полномочиями (например, при производстве по делам об административных правонарушениях). Сотрудники подразделений ГПН проходят службу в соответствии с фактически не действующим Положением о порядке прохождения службы в органах внутренних дел.

Формирование правовой базы деятельности, порядка прохождения государственной службы идет медленно и не всегда последовательно.

Другой проблемой, по мнению П.Е. Спиридонова, является область правоприменительной практики, например при производстве по делам об административных правонарушениях, – и это тоже относится к развитию административного и административно-процессуального законодательства. Возникают проблемы при привлечении к административной ответственности юридических лиц. В первую очередь встает вопрос об установлении вины юридического лица, у которого не может быть внутреннего или психического отношения к содеянному. Поэтому уже давно говорят, что надо либо отказаться от привлечения юридических лиц к административной ответственности, либо внести изменения в КоАП РФ, чтобы привлекать к ответственности юридических лиц по правилам гражданского права.

Одной из актуальнейших проблем является также привлечение к административной ответственности государственных учреждений и их руководителей.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук Н.С. Косякова в своем выступлении подчеркнула, что одна из актуальных проблем правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности – противодействие коррупции. Безоговорочно разделяя позицию сторонников максимального сужения судебного усмотрения, Н.С. Косякова обратила внимание на изменения в наказании за взятничество. Так, за получение взятки в особо крупном размере (ч. 6 ст. 290 УК РФ) предусмотрены альтернативно либо *штраф* в размере от 80-кратной до 100-кратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности...на срок до трех лет; либо *лишение свободы на срок от восьми до 15 лет со штрафом* в размере 70-кратной суммы взятки (в ред. Федерального закона от 4 мая 2011 г.). Фактически узаконен судебный произвол в статье, непосредственно направленной на противодействие коррупции.

Подобные санкции изначально обладают высокой потенциальной криминогенностью: заложенные в них широчайшие полномочия судов при назначении наказания провоцируют и будут провоцировать в дальнейшем коррупционное поведение судейского корпуса. К тому же назначаемые штрафы, исчисляемые сотнями миллионов рублей, – это фикция.

Очевидно, что не штраф как альтернативу лишению свободы следовало бы включить в санкцию, а к лишению свободы – обязательное наказание в виде *пожизненного* лишения права занимать определенные должности, а не до трех лет; и *полную обязательную конфискацию* имущества, возвратив этот вид наказания в Уголовный кодекс РФ.

Неизбежность судебного усмотрения в уголовном праве никто не отрицал и не отрицает. Но, при сложившейся си-

туации в стране в целях повышения эффективности противодействия коррупции это должно быть в максимально ограниченных разумных пределах. Намечившаяся же в последние годы тенденция расширения судебного усмотрения (правления чиновников) фактически ведет к судебному произволу, т.е. к принятию решений формально – в рамках закона, но по сути – противоречащих его смыслу.

Заместитель руководителя отдела криминалистики Следственного управления Следственного комитета РФ по Ленинградской области О.А. Шабаева в своем выступлении акцентировала внимание на совершенствовании правовой политики в сфере бесплатной юридической помощи потерпевшим от преступлений. Конституцией РФ каждому гражданину гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию. Юридическая помощь лицам, потерпевшим от преступлений, не отвечает всем критериям доступности, хотя внесенные в последнее время в УПК РФ изменения свидетельствуют о том, что государство предпринимает определенные меры для полноценной реализации гарантированных Конституцией РФ прав и установленного Уголовно-процессуальным кодексом РФ принципа состязательности сторон. Так, Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве” от 28 декабря 2013 г. были значительно расширены права потерпевших лиц. Кроме этого, по ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста 16 лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, предусмотрена возможность обеспечения участия адвоката за счет средств федерального бюджета. Представляется, что такая возможность пользоваться услугами адвоката за счет средств федерального бюджета должна быть предоставлена всем потерпевшим по их желанию. Возможность пользоваться услугами адвоката за счет средств федерального бюджета может быть введена поэтапно. Например, первоначально таким правом могут быть наделены потерпевшие по преступлениям против половой свободы и половой неприкосновенности личности, по преступлениям против жизни и здоровья, т.е. по таким преступлениям, по которым потерпевшие наиболее нуждаются в квалифицированной юридической помощи. В последнее время практика обращения потерпевших за квалифицированной помощью к адвокатам получает все более широкое распространение, однако оплачивается самими потерпевшими. Нельзя утверждать, что потерпевшие, не имеющие финансовой возможности оплачивать представительство по уголовным делам, находятся в неравном положении с теми, кто за свой счет привлекают адвокатов. Однако такое положение не отвечает критериям доступности юридической помощи для граждан. Государство должно стремиться создать такие условия для реализации права на юридическую помощь, сделать эту помощь доступной и эффективной, чтобы защита прав и законных интересов была реализована наиболее полно. Таким образом, предоставление потерпевшим от уголовных преступлений возможности по их желанию бесплатно пользоваться услугами адвоката обеспечит доступность юридической помощи вне зависимости от финансовой состоятельности потерпевших, в полном объеме будет реализован принцип состязательности сторон. Затраты федерального бюджета на оплату труда адвокатов целесообразно отнести к судебным издержкам и в случае установления лица, совершивше-

го преступление, возложить на него обязанность возместить судебные издержки.

Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.Ю. Одиноква в своем выступлении отметила значимость систематизации нормативных правовых актов в правовой политике государства. В современных условиях нарастания массива нормативных правовых актов государство и общество сталкиваются с необходимостью определения эффективных направлений их систематизации, в том числе и в ограниченной компетенции МЧС России сфере.

Несмотря на повышение роли закона в правовом регулировании общественных отношений, объем подзаконного, в том числе ведомственного, нормотворчества не уменьшается, что серьезно затрудняет реализацию принципа законности в правовой сфере. Отсутствие единого концептуального подхода к формированию ведомственного законодательства обуславливает многочисленные дефекты нормативных правовых актов, их низкую эффективность, что на практике приводит к разбалансированности в организации деятельности государственных органов, а также к недостаточной доступности граждан к правовой информации. В современных условиях единое информационно-правовое пространство насуточно необходимо для обеспечения согласованности, непротиворечивости издаваемых в государстве нормативных правовых актов. Систематизация нормативных правовых актов используется в качестве эффективного средства обеспечения субъектов права необходимой нормативной правовой информацией.

Учитывая вышесказанное, актуальность вопросов, связанных с проблемой систематизации нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам компетенции МЧС России и ее роли в осуществлении грамотной правовой политики, не вызывает сомнений.

Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Н.Ю. Борзунова посвятила свое выступление важности гуманизации и демократизации уголовно-процессуального законодательства России и практики его применения, отметив, что это является главным направлением уголовно-процессуальной политики государства. Гуманизация уголовного процесса заключается в оптимальном учете и обеспечении прав и законных интересов личности (всех участников процесса) при расследовании и судебном разбирательстве уголовных дел. Уголовное судопроизводство должно осуществляться на основе уважения личности, предоставления широких специальных правомочий гражданам, незыблемости прав и свобод всех участвующих в нем лиц. Создание уголовного процесса Российского правового государства невозможно без использования общечеловеческих ценностей, достижений мировой цивилизации в уголовном судопроизводстве. Обращение к достижениям других стран в области уголовного процесса должно быть критическим, глубоким, учитывать наши национальные особенности, традиции и правовой опыт. Принципиальное значение имеет открытость, доступность информации об уголовно-процессуальном законодательстве и практике его применения, установление и расширение контроля общества за деятельностью органов расследования, прокуратуры и суда.

Значительную роль в правовом государстве и его становлении играют судебная власть и прогрессивный уголовный процесс. На создание такого уголовного процесса направлена современная уголовно-процессуальная политика.

Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Н.М. Силуянова, продолжая историческую часть сообщений “круглого стола”, отметила, что одним из принципов выстраивания правовой политики в сфере пенсионной защиты пожарных и членов их семей в Российской Империи в XIX в. является сочетание интересов государства и личности. Автор обратилась к анализу законодательства в сфере пенсионного обеспечения пожарных с целью определения направления деятельности государственно-правовых институтов Российской Империи в XIX в.

Конституция РФ определяет Российскую Федерацию социальным государством, где наряду со многими обязательствами устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Сотрудники Государственной противопожарной службы МЧС России находятся на первой ступени реализации государственных программ по социальной поддержке – ведь значимость пожарных трудно переоценить. Современные требования к построению сильного правового государства и общества обязывают государственных деятелей придерживаться определенных принципов, а именно: приоритетности в соблюдении прав человека, социальной обусловленности, гуманности, легитимности и, что очень важно, совпадения интересов государства и личности. Эти принципы сейчас широко применяются.

Накопление правового опыта сформировалось в процессе поиска баланса социально-экономических и политических интересов государства и личности. Исследование процесса выстраивания правовой политики в области пенсионной защиты пожарных в Российской Империи представляет собой интерес в сопоставлении современной правовой политики, как проводимой с помощью правовых средств, и исторической, служащей основой в развитии правовой деятельности Российской Империи в сфере социальной защиты.

Примером выстраивания такой правовой политики в Российской Империи XIX в. служит внедрение института добровольного пенсионного обеспечения, которому в России уже более 150 лет. Началом можно считать момент образования первой эмеритальной кассы при Морском ведомстве в 1858 г. (эмеритура – от лат. *emeritus* – заслуженный). Впоследствии 15 мая 1881 г. императором Александром III высочайше было утверждено Положение об эмеритальной кассе Санкт-Петербургской пожарной команды.

Целью учреждения эмеритальной кассы явилось обеспечение пенсиями и пособиями лиц, занимавших должности в пожарной команде, а также членов их семей. Участником мог стать сотрудник пожарной команды, независимо от должности, но плативший взносы в эмеритальную кассу при определенных условиях. Следующей особенностью являлось то, что члены кассы не лишались и не ограничивались в правах на другие пенсии и пособия, установленные законом. Это дополнительное вознаграждение предназначалось тем, кого государство учитывало при проведении своих реформ. Пенсии и пособия из эмеритальных касс для пожарных команд являлись одним из стимулов, использовавшихся государством для привлечения и удерживания на службе. Ведь пожарные с достаточным стажем работы обладали большим опытом, компетентностью и профессионализмом. Таким образом, целью государства являлись обеспечение пожарной безопасности и улучшение материального положения пожарных – то, что, во-первых, отвечало интересам государства, а во-вторых интересам личности.

Преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Мурманского филиала

Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.В. Фролова в своем выступлении остановилась на проблеме организации российско-норвежского сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Баренцева/Евроарктического региона. Указанное взаимодействие осуществляется в соответствии с Соглашением между правительствами государств – членов Совета Баренцева/Евроарктического региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации, ратифицированное всеми странами-участницами, вступило в силу с 17 мая 2012 г.

В рамках организации двусторонних мероприятий российско-норвежского приграничного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций МЧС России проводятся совместные тренировки по таким направлениям деятельности, как ускоренное пересечение российско-норвежской государственной границы пожарными и спасательными подразделениями, подразделениями неотложной медицинской помощи, осуществляется организационная поддержка участия наземных сил и средств в ликвидации нефтеразливов, а также налажен на постоянной основе контакт с Объединенным спасательным координационным центром Северной Норвегии. Совместно осуществляемые мероприятия, проводимые в рамках Соглашения, позволяют наработать опыт, практические навыки для всех служб, принимающих участие в совместных мероприятиях.

Е.В. Фролова в своем выступлении уделила особое внимание проблемам пересечения границы пожарными и спасательными подразделениями, вопросам таможенного оформления при подобных пересечениях и взаимодействия всех уровней власти в рамках деятельности по организации российско-норвежского сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Баренцева/Евроарктического региона.

Соискатель Сибирского федерального университета О.В. Трофимова акцентировала внимание на проблеме учета частных и публичных интересов при формировании и реализации правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Обеспечение безопасности, являясь социальным и правовым основанием для ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц, в случае несоблюдения баланса частных и публичных интересов при установлении и осуществлении таких ограничений, способно стать серьезным препятствием для экономической активности хозяйствующих субъектов. Отсюда приоритетом правовой политики в этой сфере, обеспечивающим разумный баланс интересов, должна стать недопустимость произвольного ограничения прав и законных интересов граждан и организаций. Учитывая большое значение при правовом регулировании рассматриваемой области общественных отношений ведомственного правотворчества и правоприменения, важными средствами формирования и осуществления правовой политики должны быть общественное обсуждение правотворческих инициатив с привлечением экспертного и бизнес-сообществ, а также регулярный мониторинг правоприменения.

Аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Д.Ю. Воротников в своем выступлении представил исторический экскурс в эпоху правления Петра I, когда, по его мнению, правовая политика государства в сфере обеспечения пожарной безопасности, а также ликвидации последствий стихийных бедствий, таких как наводнения,

начинает принимать системный характер. Желание Петра I воздвигнуть новую столицу, которую необходимо было уберечь от огня, стало важнейшим фактором развития правовой политики в сфере борьбы с пожарами. Реформы, проведенные Петром I, в большей степени были направлены на ужесточение правил пожарной безопасности. Великий правитель хотел создать мощное государство, которое могло бы конкурировать с европейскими державами. Однако, чтобы добиться поставленной цели, необходимо было достичь экономического постоянства, которое напрямую связано с противопожарной обстановкой в стране. С территориальным увеличением государства росла и его военно-политическая мощь. Поэтому до наших дней дошел и остается актуальным петровский Указ: “и беречь от огня богатства Государства Российского...”.

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.А. Титова в своем выступлении отметила, что исторически одной из главных проблем в Российском Государстве всегда было обеспечение пожарной безопасности. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности в Российской Империи была направлена на кодификацию, систематизацию норм права по пожарной безопасности. Итогом такой политики в дореволюционную эпоху стало издание Пожарного устава Российской Империи 1832 г., в котором были прописаны правила по пожарной безопасности, подлежащие исполнению как определенным населением для конкретных территорий, так и любым гражданином страны. Пожарный устав включил в себя также правила тушения пожара и ответственность за нарушение требований пожарной безопасности.

Актуальность исследования данного вопроса подтверждается отсутствием единого акта в сфере обеспечения пожарной безопасности и Боевого устава Пожарной охраны в современной России. Чтобы выработать рекомендации по изданию Боевого устава Пожарной охраны и кодифицированного нормативно-правового акта, необходимо изучить исторический опыт проведения правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности в Российской Империи.

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России А.А. Талашова в своем выступлении продолжила тему анализа исторического опыта Российского Государства в области развития законодательства о пожарной безопасности. А.А. Талашова проанализировала изменения и дополнения в текстах Боевых уставов пожарной охраны эпохи СССР, акцентировала внимание на действующих правовых и методических документах в данной сфере и подчеркнула, что с 2005 г. по настоящее время в российском законодательстве отсутствуют как законные, так и подзаконные правовые акты, определяющие порядок тушения пожаров и проведения связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ.

В настоящее время функция по разработке и утверждению порядка тушения пожаров подразделениями пожарной охраны возложена на МЧС России. На протяжении длительного времени министерство разрабатывает проект современного Боевого устава пожарной охраны, который будет соответствовать реалиям времени и устранить существующие пробелы законодательства. Однако его принятие затрудняется рядом факторов. МЧС России неоднократно вносило проект приказа об утверждении Боевого устава пожарной охраны в Министерство юстиции РФ, но положительного заключения так и не получило. Анализ этих проектов позволяет выявить

определенные проблемы, прежде всего связанные с тем, что представленные на согласование проекты практически дублировали ранее действовавшие Боевые уставы пожарной охраны, но очевидно, что их содержание и терминология не в полной мере соответствуют современным тенденциям развития законодательства и не отражают фактических потребностей пожарной охраны, реализация которых необходима для эффективного исполнения возложенных на нее функций. При этом следует отметить, что разработка актуального правового акта затрудняется отсутствием теоретических научных исследований в данной сфере.

При разработке документа необходимо учесть положительный опыт применения ранее действовавших уставов пожарной охраны и опыт фактической деятельности подразделений пожарной службы. В целях недопущения правовой неопределенности особое внимание необходимо уделить не только основным понятиям, правовому статусу и ответственности всего личного состава пожарной охраны и иных привлеченных к тушению пожаров лиц, но также наименованию будущего правового акта и определению его места в системе законодательства РФ. Таковой может быть принят в форме ведомственного нормативного акта, утверждающего Устав пожарной охраны по организации и осуществлению тушения пожаров и проведению аварийно-спасательных работ, содержащий основные понятия и принципы; порядок действия должностных лиц, в том числе управленческих, а также особенности действий в нестандартных сложных условиях; права, обязанности и ответственность должностных лиц; унифицированные формы обязательных документов.

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС П.С. Топилкин посвятил свое выступление правовой политике в области обеспечения пожарной безопасности в России, что является одной из важнейших и приоритетных функций государства. Данное положение закреплено в преамбуле Федерального закона «О пожарной безопасности».

Становление законодательства о пожарной безопасности проходит долгий путь развития. Необходимо учитывать при этом опыт исторического прошлого формирования правовой политики в этой области³.

Законодательное упоминание о пожарной безопасности нашло свое отражение в Уставе пожарном Российской Империи 1832 г.⁴, который, как подчеркивается учеными, явился результатом эффективной реализации правовой политики по систематизации законодательства первой половины XIX в.⁵ Современное законодательство о пожарной безопасности детально проработано и детализировано. Многие положения берут свое положительное начало с советского периода.

Структурные элементы системы законодательства о пожарной безопасности в современном государстве гармоничны и систематизированы. В этой сфере действуют около 10 федеральных законов и более 20 подзаконных нормативно-правовых актов, а также значительное количество ведомственных актов.

Законодателю требуется определить перспективы развития источников права о пожарной безопасности. Учитывая необходимость четкой и ясной правовой политики в указанной сфере, государство активно участвует в ее реализации, а также в обеспечении пожарной безопасности в Арктике. Законодателю следует обратить внимание на правовое обеспечение данного направления.

Для повышения эффективности механизма правового регулирования стоит использовать правовые стимулы в законодательстве о пожарной безопасности: факты – стимулы (гипотеза), льготы, поощрения и др. Правовые ограничения, преобладающие в законодательстве о пожарной безопасности, безусловно, действительны, но не так эффективны, как стимулы. Как показывает судебная практика, применение данных норм не стабильно, решения, выносимые судебными органами, отличаются по степени и размеру привлечения к ответственности, варьируются в зависимости от региона страны.

Законодательство о пожарной безопасности в условиях развития государственных институтов и общества должно быть стабильным и прогрессивным. Для этого необходимо улучшать правовую политику стимулов посредством введения новелл, например в страховой области (полис добровольного страхования), а также для лиц, добросовестно исполняющих обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности (снижение ставок налогообложения). Данные меры воздействия через правовые стимулы ведут к стабилизации пожароопасной обстановки в Российской Федерации и снижению рисков угрозы жизни и здоровью населения.

Адъюнкт кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России А.Г. Семенова посвятила свое выступление развитию правовой политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Единая правовая политика в исследуемой области включает организационно-правовые меры, предпринимаемые административно-управленческими структурами для разработки долгосрочных целевых программ, планов мероприятий и их осуществления. На современном этапе ее основной целью является обеспечение гарантированного уровня безопасности личности, общества и государства в пределах научно обоснованных критериев приемлемого риска, адекватной жизнедеятельности населения Российской Федерации в условиях мирного и военного времени.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является эффективным инструментом, непосредственно обеспечивающим безопасность страны, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Наиболее важным средством реализации единой правовой политики в этой сфере являются федеральные целевые программы. Особое место занимает научно-техническая политика государства по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Обеспечение жизнедеятельности государства в целом является одной из наиболее обширных сфер применения научно-практических достижений.

Слушатель факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета УГПС МЧС России И.Б. Смирнова в своем выступлении остановилась на роли правовых стимулов и ограничений в правовой политике. Она отметила, что правовые стимулы и ограничения являются самыми мощными рычагами воздействия законодателя на

³ См.: Немченко С.Б., Смирнова А.А. К вопросу о формировании правовой политики России в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX века // Вестник Гуманитарного ин-та ТГУ. 2013. № 1 (14). С. 42–45.

⁴ См.: Пожарный устав Российской Империи. 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.

⁵ См.: Немченко С.Б., Смирнова А.А. Указ. соч. С. 44.

общество через нормы права. От того, насколько разумно и грамотно они будут использоваться, применяться в законодательстве о чрезвычайных ситуациях, и будет зависеть достижение целей, стоящих перед МЧС России.

В результате анализа федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях по поводу использования правовых стимулов и ограничений выступающая приходит к следующим выводам:

в этой сфере законодательства присутствуют все виды правовых ограничений: приостановления, факты-ограничения, запреты, наказания;

представлены некоторые виды правовых стимулов: законные интересы, поощрения, привилегии, льготы.

Детальный анализ отдельных нормативно-правовых актов показал, что 17 правовых норм по внешним признакам можно отнести к правовым стимулам и 19 правовых норм – к правовым ограничениям. Наблюдается преобладание норм ограничительного характера над нормами стимулирующего характера.

Законодательство о чрезвычайных ситуациях сложно признать совершенным в отношении использования данных правовых инструментов. Оно требует дальнейшей проработки и внедрения правовых стимулов и ограничений. Проведенный сравнительно-правовой анализ стимулов и ограничений также показал, что последние более детально проработаны по сравнению с правовыми стимулами.

Законодателю необходимо:

глубже проработать сферу правовых стимулов, так как они не используются в полной мере в законодательстве о ЧС;

закрепить ряд дополнительных правовых стимулов в виде установления льготного налогового режима для предпринимателей, вкладывающих денежные средства в регион, где возникла ЧС;

установить правовой стимул в виде материального поощрения организаций, дополнительно осуществляющих организационные мероприятия по предотвращению ЧС;

закрепить нормы о дополнительном материальном, правовом стимулировании, установлении знаков отличия лицам, оказывающим добровольную помощь в ликвидации ЧС.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета УГПС МЧС России **А.В. Панькова** в своем выступлении остановилась на проблеме правоприменительной практики правовых стимулов и ограничений в правовой политике. На сегодняшний день в качестве правовых средств, с помощью которых право регулирует систему взаимоотношений между государством, организациями и гражданами, выступают “правовые стимулы” и “правовые ограничения”. Главная проблема, по мнению А.В. Паньковой, заключается в том, что законодатель порой придает значение только ограничениям, не используя при этом стимулы, и наоборот. Данная дифференциация не приносит результатов, так как только гармоничное сочетание стимулов и ограничений способно обеспечить порядок, стабильность и устойчивость в обществе. Следовательно, проблема стимулирования и ограничения в праве является актуальной и требует глубокого анализа. Механизм стимулирования и ограничения в законодательстве Российской Федерации используется не в полном объеме, что приводит к неоднозначному, а порой и неправильному толкованию правовых норм. Для того чтобы обеспечить стабильность и устойчивость общественных отношений, законодателю необходимо уметь правильно использовать методы правового стимулирования и ограничения. Грамотное сочетание и использование данных юридических средств позволит не только избежать повторений, дублирования, но и сможет освободить нормативно-правовые акты от излишнего “загромождения” определениями и описаниями.

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 кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук