

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 1 (10) – 2011

Редакционный совет

Председатель – доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники генерал-полковник внутренней службы **Артамонов Владимир Сергеевич**, начальник университета.

Заместитель председателя – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Николай Иванович**, заместитель начальника университета по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – доктор юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Рыбкина Марина Владимировна**, начальник Учебно-научного комплекса организационно-правового и кадрового обеспечения деятельности МЧС России, начальник кафедры гражданского права.

Члены редакционного совета:

доктор юридических наук, профессор **Артамонова Галия Калимуловна**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Султыгов Мочха Магометович**, помощник начальника университета, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Владимиров Владимир Юрьевич**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Рохлин Виктор Иванович**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор полковник внутренней службы **Грешных Антонина Адольфовна**, начальник факультета подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации **Подшибякин Александр Сергеевич**, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО (Университет МИД РФ);

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации **Кузнецов Александр Павлович**, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Нижегородской правовой академии (Институт);

доктор юридических наук, профессор **Голубовский Владимир Юрьевич**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

кандидат юридических наук генерал-лейтенант **Дагиров Шамсутдин Шарабутдинович**, начальник Северо-Западного регионального центра МЧС России.

Секретарь совета:

кандидат юридических наук, доцент майор внутренней службы **Немченко Станислав Борисович**, начальник кафедры теории и истории государства и права.

Редакционная коллегия

Председатель – кандидат юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Чебоксаров Петр Александрович**, помощник начальника университета по международным связям, начальник Центра организации и координации международной деятельности.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук подполковник внутренней службы **Волкова Юлия Александровна**, заместитель начальника Центра организации научных исследований, доцент кафедры теории и истории государства и права.

Члены редакционной коллегии:

кандидат юридических наук подполковник внутренней службы **Доильницын Алексей Борисович**, заместитель начальника университета по воспитательной и правовой работе;

доктор юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Рыбкина Марина Владимировна**, начальник Учебно-научного комплекса организационно-правового и кадрового обеспечения деятельности МЧС России, начальник кафедры гражданского права;

доктор юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Медведева Анна Александровна**, профессор кафедры трудового права;

кандидат юридических наук майор внутренней службы **Жукова Татьяна Валерьевна**, заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права;

кандидат юридических наук подполковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий;

кандидат юридических наук кандидат технических наук, доцент **Тангиев Бахаудин Батырович**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

кандидат юридических наук, доцент **Смирнов Виталий Имантович**, профессор кафедры гражданского права;

кандидат технических наук, доцент **Виноградов Владимир Николаевич**, технический редактор объединенной редакции редакционного отдела.

Секретарь коллегии:

старший лейтенант внутренней службы **Дмитриева Ирина Владимировна**, ответственный секретарь объединенной редакции редакционного отдела.



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Рыбкина М.В., Луйк Е.Г. Правовые основы обеспечения безопасности в электроэнергетике.....	5
Немченко С.Б., Дерябин Ю.Ю. О правовом режиме гуманитарной помощи, направляемой пострадавшим в результате стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций.....	11
Муталиева Л.С. Казенные и бюджетные учреждения системы МЧС России.....	15
Жукова Т.В., Жуков И.В. Вопросы возмещения имущественного вреда при осуществлении государственного контроля (надзора).....	19
Антонов А.О., Шидловский А.Л., Сай В.В. Правовые основы организации деятельности добровольной пожарной охраны	26
Жукова С.М. К вопросу об ответственности участников государственного и муниципального заказа	29

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Артамонова Г.К., Святогорова А.Э. Гармонизация чрезвычайного законодательства: теоретико-правовой аспект.....	34
Смертин А.Н. Правовой статус жандармерии в Российской Империи.....	37
Воробейчикова О.П., Губанова О.А., Солнцев В.О. Правовые аспекты отстранения от работы служащих и работников Государственной противопожарной службы МЧС России.....	42
Чебоксаров П.А., Григонис В.П. Федеральный закон «О безопасности» и закон РФ «О безопасности». Общие и отличительные черты.....	50
Суслина И.А. Русская религиозная аксиология права	54
Зокоев В.А., Дзугкоев А.К. Особенности экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами системы МЧС России в свете Федерального закона «О противодействии коррупции».....	59

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Тангиев Б.Б., Агаева Р.Э. Проблемы, возникающие при возбуждении уголовных дел о загрязнении вод.....	67
Пиджаков А.Ю., Рещецкий Ф.Н., Гаврилова О.В. Применение авиации МЧС России при тушении лесных пожаров.....	71

Сведения об авторах.....	76
Информационная справка.....	78
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	83

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

ББК 67

Отзывы и пожелания присылать по адресу: 196105, Санкт-Петербург, Московский пр., 149.
Объединенная редакция редакционного отдела Санкт-Петербургского университета ГПС
МЧС России; тел. (812) 369-68-91. e-mail:redakziaotdel@yandex.ru
Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России:
WWW.IGPS.RU

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2011

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, доцент.

Е.Г. Луйк.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

На основе правового анализа нормативных актов выявляются специфические особенности обеспечения энергетической безопасности как составляющей национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: правовое регулирование, электроэнергетика, безопасность

LEGAL BASES OF SAFETY IN ELECTRIC POWER INDUSTRY

M.V. Rybkina; E.G. Luyk.

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

On the basis of the legal analysis of statutory acts specific features of maintenance of power safety as making national safety of the Russian Federation come to light.

Key words: legal regulation, electric power industry, safety

Проблема обеспечения безопасности является одной из важнейших задач, стоящих перед любым государством и обществом, поскольку без ее решения не могут существовать ни государство в целом, ни люди, его населяющие, в частности. Исследованию вопросов безопасности уделено немало внимания специалистов различных областей знаний. Что же такое безопасность, как правовая категория?

К числу правовых актов, составляющих систему обеспечения безопасности в Российской Федерации, относятся федеральные законы, иные нормативные акты, которые определяют место и полномочия соответствующих органов государственной власти в механизме обеспечения безопасности, устанавливают правила поведения граждан и юридических лиц.

Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз [1]. Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности данный закон относит: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его

конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность.

Из приведенной нормы видно, что для целей указанного закона понятие безопасности действительно является общим, охватывает все аспекты жизнедеятельности человека и государства, и может рассматриваться в узком и широком смыслах в зависимости от объекта обеспечения безопасности. В широком смысле – это безопасность Российской Федерации как государства, а также общества; тогда как в узком смысле безопасность можно определить как безопасность личности, ее прав, свобод и интересов. Безусловно, интересы личности взаимосвязаны с интересами государства и общества, состоящие в обеспечении политической, экономической и социальной стабильности, в поддержании правопорядка, в развитии международного сотрудничества.

Кроме классификации безопасности по объекту, можно провести классификацию в зависимости от источника угроз: внутренняя защищенность государства от преступности, негативно настроенной политической оппозиции и т.д., и внешняя – защищенность национальных ценностей от угроз, исходящих извне Российской Федерации (военные вторжения, шпионаж, незаконный ввоз и вывоз через границу сырья, продукции, валюты, художественных ценностей и т.п.).

Как совершенно справедливо указывает И.В. Демин: «...в реальной жизни всегда существовали, существуют, и будут существовать опасности самого различного характера. Поэтому категория «безопасность» не абсолютна, а только относительна и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира» [2].

В развитие Федерального закона «О безопасности» в Российской Федерации принимались правовые акты, регулирующие правоотношения в области безопасности отдельных видов.

Так, например, общее родовое понятие «безопасность» включает как вид специальное понятие – «национальная безопасность», которое раскрывается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [3]. Национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

Далее, анализируя федеральные законы, можно убедиться в том, что нормативно закрепленные определения безопасности, раскрывают это понятие в различных аспектах, в зависимости от общественных отношений, регулируемых конкретным законом, то есть можно провести классификацию по предмету безопасности.

Например, в Федеральном законе «О пожарной безопасности» [4] закреплено понятие «пожарная безопасность», то есть состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. В Федеральном законе «О транспортной безопасности» [5] раскрывается понятие «транспортная безопасность» – состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [6] выделяется

такой вид безопасности, как безопасность пищевых продуктов, а именно, состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений. В соответствии с Федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [7] «механическая безопасность» – это состояние строительных конструкций и основания здания или сооружения, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений, вследствие разрушения или потери устойчивости здания, сооружения или их части.

Можно было бы продолжить приведение примеров из нормативных актов, раскрывающих понятие безопасности, исходя из конкретных жизненно важных интересов, однако, более подробно остановимся именно на безопасности в электроэнергетике.

Безусловно, электроэнергия является необходимой опорой для функционирования современного мира. Все отрасли промышленности, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение – в основе любой из этих областей лежит электричество и топливо, наличие которых в достаточном количестве является залогом стабильной работоспособности и развития экономики. Даже незначительные перебои в электроснабжении сильнейшим образом сказываются на возможности общества нормально функционировать. Нештатная ситуация 20 августа 2010 г. на подстанции «Восточная» 330/220/110 кВ магистральных электрических сетей Северо-Запада ОАО «ФСК ЕЭС» оставила без электричества 40 % территории Санкт-Петербурга. На железнодорожных путях остановились поезда дальнего следования и электрички, встали поезда в метро, отключились светофоры, из-за чего образовались гигантские пробки и т. д.

Несомненно, что столь важная отрасль экономики как электроэнергетика, не может остаться за рамками государственного контроля и целиком регулироваться рыночными механизмами. Основными целями государственного контроля и регулирования данной отрасли экономики являются необходимость обеспечения единства технологического управления Единой энергетической системой России, а также ее надежное и безопасное функционирование.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 г., (далее – Энергетическая стратегия 2030) [8], в которой энергетическая безопасность названа первой в числе главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики.

Документ содержит определение: «энергетическая безопасность» – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, а также состоянием и функционированием энергетического сектора страны.

Обеспечение энергетической безопасности определяется ресурсной достаточностью, экономической доступностью, экологической и технологической допустимостью. Соответственно, ресурсная достаточность определяет физические возможности бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения, экономическая доступность – рентабельность такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен, экологическая и технологическая допустимость – возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов.

На протяжении последних лет проблема обеспечения безопасности в электроэнергетике продолжает оставаться актуальной, локальные кратковременные нарушения энергетической безопасности отдельных регионов отражают имеющиеся системные проблемы в российской энергетике.

В числе основных проблем электроэнергетической сферы, касающихся безопасности, в Энергетической стратегии 2030 указаны следующие:

дефицит генерирующих и сетевых мощностей в ряде регионов страны;

неоптимальная структура генерирующих мощностей, обусловленная недостатком полупиковых и пиковых маневренных электростанций;

снижение надежности электроснабжения, обусловленное высоким износом основных производственных фондов и отсутствием необходимых инвестиций для их масштабного и своевременного обновления;

длительное технологическое отставание в создании и освоении современных парогазовых, экологически чистых угольных и электросетевых технологий.

Для устранения указанных проблем требуется сбалансированное развитие генерирующих и сетевых мощностей, обеспечивающих необходимый уровень надежности снабжения электроэнергией как страны в целом, так и отдельных ее регионов, расширенное внедрение новых технологий для повышения эффективности отрасли, и, конечно, строительство и модернизация основных производственных фондов в электроэнергетике (электростанции, электрические сети) для обеспечения потребностей экономики и общества в электроэнергии, обеспечение живучести, режимной надежности, безопасности и управляемости электроэнергетических систем, а также необходимого качества электроэнергии.

Энергетическая стратегия 2030, как и ранее принятая Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. [9], определяет цели и задачи долгосрочного развития энергетического сектора страны на соответствующий период, приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной энергетической политики на отдельных этапах ее реализации. В обеспечение реализации целей и задач государственной энергетической политики принимались комплексные базовые законы, затрагивающие, в том числе, и вопросы обеспечения безопасности.

Так, например, в ст. 6 Федерального закона «Об электроэнергетике» [10] в числе общих принципов организации экономических отношений и основами государственной политики в сфере электроэнергетики указано обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации.

В целях реализации данного принципа в законе предусмотрены определенные нормы, такие как:

ограничение собственников или иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, в осуществлении своих прав в части права заключения договоров оказания услуг по передаче электрической энергии с использованием объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и определения условий этих договоров, а также использования (вывода из эксплуатации) указанных объектов без согласования с организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью;

создание и функционирование штабов по обеспечению безопасности электроснабжения в целях предотвращения нарушения электроснабжения по причинам, не зависящим от действий субъектов электроэнергетики и вызванным наряду с другими причинами опасными природными явлениями или иными чрезвычайными ситуациями

(соответствующие правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации [11]);

осуществление Правительством Российской Федерации или уполномоченным им федеральными органами исполнительной власти разработки программ перспективного развития электроэнергетики, в том числе в сфере муниципальной энергетики, с учетом требований обеспечения безопасности Российской Федерации и на основе прогноза ее социально-экономического развития;

осуществление технического регулирования и контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, в том числе, по вопросам: технической и технологической безопасности в электроэнергетике, качества электрической энергии, установления нормативов резерва энергетических мощностей, устройства электрических и тепловых установок, деятельности субъектов электроэнергетики, связанной с эксплуатацией электрического и теплового оборудования, в том числе с соблюдением техники безопасности при его эксплуатации;

проведение среди работников, занятых на работах, связанных с обслуживанием объектов электроэнергетики, обязательных периодических медицинских осмотров, а также по требованию работодателей предсменных медицинских осмотров (обследований) для установления факта употребления алкоголя, наркотического средства или психотропного вещества.

Далее, рассмотрим еще один из профильных законов – Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» [12]. Под безопасностью гидротехнических сооружений понимается свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов.

В соответствии с указанным законом на государственные органы возложены определенные полномочия в области безопасности гидротехнических сооружений. Например: Правительство Российской Федерации разрабатывает и реализует государственную политику в области безопасности гидротехнических сооружений; организует государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, а также организует и обеспечивает безопасность гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации решают вопросы безопасности гидротехнических сооружений на соответствующих территориях, в том числе разрабатывают и реализуют соответствующие региональные программы, участвуют в ликвидации последствий аварий гидротехнических сооружений, информируют население об угрозе аварий гидротехнических сооружений, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций.

В свою очередь, на собственника гидротехнического сооружения и эксплуатирующую организацию возложены следующие обязанности:

обеспечивать соблюдение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений при их строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации;

обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий и на основании полученных данных осуществлять оценку безопасности гидротехнического сооружения;

развивать системы контроля за состоянием гидротехнического сооружения;

систематически анализировать причины снижения безопасности гидротехнического сооружения и своевременно осуществлять разработку и реализацию мер по обеспечению

технически исправного состояния гидротехнического сооружения и его безопасности, а также по предотвращению аварии гидротехнического сооружения;

обеспечивать проведение регулярных обследований гидротехнического сооружения;

создавать финансовые и материальные резервы, предназначенные для ликвидации аварии гидротехнического сооружения;

организовывать эксплуатацию гидротехнического сооружения и обеспечивать соответствующую нормам и правилам квалификацию работников эксплуатирующей организации;

совместно с органами местного самоуправления информировать население о вопросах безопасности гидротехнических сооружений, а также другие обязанности.

Согласно ст. 15 рассматриваемого Федерального закона риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. С 1 января 2012 г. обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения будет осуществляться в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [13].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что безопасность в целом – понятие, охватывающее широкий круг вопросов, требующих соответствующего правового регулирования применительно к конкретному предмету и объекту. Относительно электроэнергетики следует отметить, что, по сути, безопасность отрасли – это следствие эффективности ее функционирования, соблюдения баланса интересов хозяйствующих субъектов и государства, которое должно достигаться не только законодательными мерами, но и адекватным правоприменением.

Литература

1. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (ред. от 26 июня 2008 г.) // Рос. газ. 2008. 28 июня.

2. Демин И. В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6. С. 35.

3. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

4. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

5. О транспортной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

6. О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федер. закон Рос. Федерации от 2 янв. 2000 г. № 29-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

7. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений Федеральный закон от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ // Рос. газ. 2009. 31 дек. № 255.

8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 нояб. 2009 г. № 1715-р // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 авг. 2003 г. № 1234-р // СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3531.

10. Об электроэнергетике: Федер. закон Рос. Федерации от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

11. О штабах по обеспечению безопасности электроснабжения: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 февр. 2008 г. № 86 // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 743.

12. О безопасности гидротехнических сооружений: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

13. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте: Федеральный закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ // Рос. газ. 2010. 2 авг. № 169.

О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ, НАПРАВЛЯЕМОЙ ПОСТРАДАВШИМ В РЕЗУЛЬТАТЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ И ИНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент;
Ю.Ю. Дерябин.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследуются общественные отношения в сфере оказания гуманитарной помощи, способов доставки гуманитарных грузов, особенности правового статуса груза, предназначенного для оказания гуманитарной помощи.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, гуманитарный груз, способ доставки груза, специфика груза, Комиссия по вопросам международной гуманитарной помощи

ON THE LEGAL MODE OF HUMANITARIAN AID TO VICTIMS OF NATURAL DISASTERS AND OTHER EMERGENCIES

**S.B. Nemchenko; Y.Y. Deryabin.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In article it is investigated public relations in the sphere of humanitarian aid, delivery method, feature of the legal status of the goods intended for humanitarian assistance.

Key words: Humanitarian Aid, goods intended for humanitarian assistance, Ministry of Emergency Measures of Russia, Commission on International Humanitarian and Technical Aid

В настоящее время человечество повсеместно сталкивается с чрезвычайными ситуациями в виде аварий, катастроф или стихийных бедствий. Как бы ни была успешна политика, проводимая ООН по мирному разрешению споров между странами, мировое сообщество сталкивается с такой проблемой, как вооруженные конфликты. Все эти бедствия, несомненно, подрывают экономическое положение государств. Но в каждой чрезвычайной ситуации больше всего страдают люди, независимо от национальности, гражданства и вероисповедания. Боль, страдания и потери, сопутствующие каждой чрезвычайной ситуации, послужили созданию такой формы содействия, как гуманитарная помощь.

Понятие гуманитарной помощи закреплено в Федеральном законе от 4 мая 1999 г.

№ 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации» [1]. Под гуманитарной помощью понимается такой вид безвозмездной помощи, предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи.

Заметим, что специфика понятия «грузы, направляемые в качестве гуманитарной помощи» не подвергалась серьезному исследованию в отечественной правовой литературе. Некоторые авторы рассматривали подобный вопрос как один из аспектов изучения норм международного гуманитарного права и его имплементации в нормативные правовые акты национального права. В этой связи, следует выделить работу А.Т. Яндиева «Правовое регулирование оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций» [2]. В ней наиболее полно, на наш взгляд, отражены вопросы регулирования отношений в области гуманитарной помощи.

Следует отметить, что доставка гуманитарных грузов осуществляется различными способами: воздушным, морским, железнодорожным, автомобильным и мультимодальным. Как показала мировая практика, способ доставки будет зависеть от ряда параметров, таких как: территориальное расположение получателя гуманитарной помощи, объема гуманитарной помощи и характера груза. В Российской Федерации нет единого нормативного акта, содержащего в себе закрепление всех видов доставки груза, поэтому правила перевозки, как и договор о перевозке, будут зависеть непосредственно от вида транспорта, осуществляющего перевозку.

Если необходимо срочно доставить большой груз, то доставка осуществляется воздушным способом, в России, например, зачастую с помощью Центрального Аэромобильного отряда «Центроспас» [3]. В случае перевозки крупногабаритного груза на сверхдальние расстояния, применяется морской способ доставки. В остальных случаях, как правило, доставка осуществляется автомобильным и модальным способом, реже – железнодорожным.

Все грузы, пересекающие границы, перед доставкой получателю должны пройти таможенное оформление в стране назначения. Отправитель обязан предоставить необходимую информацию и правильно заполненную документацию. Основными источниками гуманитарной помощи, как правило, являются: иностранные государства, их федеративные или муниципальные образования, международные и иностранные учреждения или некоммерческие организации, иностранные физические лица.

Одной из главных особенностей перевозки груза, направляемого в качестве гуманитарной помощи, является то, что он должен отвечать определенным требованиям.

Положительной особенностью российского законодательства является легальное закрепление перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи, утверждённое распоряжением Правительства Российской Федерации [4]. В него входят не только продукты пищевой промышленности, но и мебель, биотуалеты, строительные материалы, предметы одежды и обуви. К услугам отнесены: услуги по эвакуации, размещению и питанию населения, доставке сил и средств к зоне бедствия, различные работы по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, а так же, ряд других работ и услуг, предназначенных для оказания помощи пострадавшим.

Заметим, что в обязательном порядке должна быть подтверждена необходимость получения данного груза – то есть, принадлежность к малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения. Определенный интерес вызывают вопросы подтверждения принадлежности товаров к гуманитарной помощи. Всеми вышеуказанными вопросами занимается специально созданный орган – Комиссия по вопросам международной гуманитарной помощи при Правительстве Российской Федерации на основании решения, оформленного в виде протокола, подписанного председателем Комиссии, либо заместителем председателя Комиссии. Сотрудниками указанного органа выдается удостоверение по установленной Правительством Российской Федерации форме, подтверждающее принадлежность товаров к гуманитарной помощи (содействию), подписанное председателем Комиссии, его заместителем или ответственным секретарем Комиссии и заверенное оттиском печати Комиссии.

Выдача подобного разрешения (удостоверения) придает грузу специальный правовой режим – гуманитарной помощи. Отсутствие такого разрешения не позволяет распространить на груз специфическое правовое регулирование, и его перемещение осуществляется на общих основаниях.

Выдаваемое Комиссией удостоверение является документом, необходимым для таможенных целей. Каждый лист прилагаемых к удостоверению перечней товаров заверяется оттиском штампа с надписью «Гуманитарная помощь (содействие)» [5].

Все заявки получения статуса «Гуманитарная помощь» рассматриваются Комиссией весьма строго, на первый взгляд, может показаться, что государство пытается выстроить на таможне некий административный барьер, но это вполне оправданно. Ведь в 90-е гг. под видом гуманитарной помощи нечистые на руку «благотворители» в беспрошльном режиме ввозили в страну товары на миллиарды рублей, а потом сбывали через коммерческие структуры, получая баснословные прибыли. По такой схеме некоторые западные предприниматели, по договоренности с российскими организациями, зачастую избавлялись от товаров, утилизация которых требовала больших капиталовложений. Многие грузы, особенно лекарства и медикаменты, с просроченными сроками действия, представляли для россиян настоящую опасность.

Непосредственно после решения Комиссии и получения удостоверения, груз официально становится гуманитарным, что, в свою очередь, влечет особые правовые последствия. О каких последствиях идет речь? Так, в частности, таможенное оформление товаров, отнесенных к гуманитарной помощи, производится в первоочередном порядке. Срок подачи грузовой таможенной декларации в отношении товаров, признанных гуманитарной помощью, может быть продлен начальником таможенного органа, производящего таможенное оформление, на основании обоснованного заявления лица, перемещающего товары.

Следует отметить, что товары, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации в качестве гуманитарной помощи, освобождаются от обложения ввозной таможенной пошлины, налогом на добавленную стоимость и взимания таможенных сборов за таможенное оформление товаров.

Расходы по перевозке, выгрузке, складированию и передаче конечному получателю товаров, относящихся к гуманитарной помощи, осуществляются по согласованию сторон, в том числе за счет организации-донора, или по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет средств, предусмотренных в субъектах Российской Федерации на финансирование мероприятий по обеспечению оказания гуманитарной помощи Российской Федерации.

Специфика грузов, направленных в качестве гуманитарной помощи также проявляется в том, что их статус регулируют нормы международного права. Руководящие принципы оказания гуманитарной помощи описаны в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 46/182 [6]. Резолюция закрепляет положение о том, что каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории. Поэтому пострадавшее государство играет главную роль в инициировании, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории.

Следует отметить, что в 2005 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Хиогская декларация, в которой были утверждены принципы реагирования на чрезвычайные ситуации и Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 гг. Рамочная программа действий подчеркнула необходимость и определила пути создания потенциала противодействия государствам и сообществ бедствиям [7]. В Программе особо отмечается, что стихийные бедствия затрагивают большое количество людей, в том числе вынужденных переселенцев, подчеркивается необходимость удовлетворения гуманитарных потребностей, возникающих в результате внутригосударственной миграции по всему миру из-за внезапных стихийных бедствий.

Заметим, что особый правовой режим груза, направляемого в качестве гуманитарной помощи, не исчерпывается наличием льгот. Важно контролировать целевое использование безвозмездной помощи ее получателем. Подобный контроль осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, при обязательном участии в этом контроле соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1]. В случае нецелевого использования безвозмездной помощи, ее получатель, получающий предоставленные ему налоговые, таможенные и другие льготы, уплачивает суммы налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней, а также начисленные на эти суммы пени и штрафы по действующим ставкам.

Продажа товаров, поступивших в качестве гуманитарной помощи, категорически запрещена.

В связи с глобализацией и установлением прочных связей между государствами в сфере совместного предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, количество грузов направляемых в качестве гуманитарной помощи растет. И эффективность такого взаимодействия зависит, в том числе и от того, насколько национальное законодательство детально, тщательно и адекватно закрепляет вопросы правового регулирования перемещения грузов, направляемых в качестве гуманитарной помощи. Безусловно, наличие определенных требований – необходимо, однако целесообразность некоторых из них должно стать предметом обсуждения специалистов. Упрощение ряда процедур, могло быть стать эффективным шагом по совершенствованию взаимодействия государств по оказанию гуманитарной помощи.

Кроме того, особенности правового регулирования оказания гуманитарной помощи, направляемой пострадавшим в результате стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций, должны стать одним из направлений гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности

Литература

1. О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации: Федер.

закон Рос. Федерации от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ // Рос. газ. 1999. 12 мая. № 90.

2. Яндиев А.Т. Правовое регулирование оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

3. О создании центрального аэромобильного спасательного отряда: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 154 (Д) // СЗ РФ. 1998 .

4. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера: Распоряжение Правительства РФ от 27 февр. 2006 г. № 261-р // Рос. газ. 2006. 3 марта. № 44.

5. Об утверждении Инструкции о порядке таможенного оформления товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации в качестве гуманитарной помощи (содействия): Приказ ГТК РФ от 25 мая 2000 г. № 429 // Таможенный вестник. 2000. № 16.

6. Ходоков А.Г., Бекашев К.А. Международное публичное право: сборник документов. М.: БЕК, 1996. Т. 1.

7. Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий // Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 г.

КАЗЕННЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматривается вопрос о нормативно-правовых актах МЧС России, устанавливающих обязательные правила для подведомственных учреждений. Определены особенности бюджетных и казенных учреждений.

Ключевые слова: учреждения МЧС России, правовой статус учреждений МЧС России, бюджетные учреждения

OFFICIAL AND PUBLIC INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**L.S. Mutalievа.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

This article refers to the legal acts of Russian Ministry of Emergency Situations, establishing binding rules for the subordinate institutions. The features of the budget and official institutions.

Key words: Emergency agencies of Russia, legal status of the institutions of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation; public institutions

В настоящее время в России происходит изменение организационно-правовых связей между государством и созданными ими учреждениями. Так, Федеральный закон от 8 мая

2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» вносит изменения в целый ряд законов. Согласно этим изменениям, все государственные и муниципальные бюджетные учреждения разделяются на три типа – казенные, автономные и бюджетные учреждения. Установлен срок переходного периода для вступления в силу положений закона – с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г. В течение переходного периода субъекты РФ будут иметь возможность подготовиться к новым правилам работы, а Правительство РФ сможет принять все необходимые решения о перечне бесплатных услуг для населения, которые будут оказывать государственные и муниципальные учреждения. Федеральные органы власти должны не позднее 1 ноября 2010 г. представить в Федеральное казначейство перечни подведомственных им бюджетных и казенных учреждений. До 1 января 2011 г. учредители должны составить перечни недвижимого имущества, закрепленного за ними. До 1 марта 2011 г. учредители должны принять решения об отнесении движимого имущества учреждений к особо ценному. Все необходимые изменения в уставы должны быть приняты до 1 июня 2011 г. В системе МЧС России также ведется планомерная работа по внедрению изменений законодательства. Перечни федеральных и федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, утверждены приказом МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488 [4]. В соответствии с этим приказом Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России является государственным бюджетным учреждением.

В соответствии с измененным законодательством бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий, соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Новые бюджетные учреждения будут финансироваться на основе государственного задания в форме субсидии, а заключать крупные сделки смогут только с согласия учредителя. Бюджетное учреждение не будет иметь права открывать счета вне казначейской системы. Порядок ведения бухгалтерского учета в таких организациях будет устанавливаться Минфином России. Закон также лишает бюджетные учреждения права распоряжения недвижимым или особо ценным движимым имуществом, закрепленным за учреждением, а также тем имуществом, которое было приобретено за счет средств,

выделенных учредителем на покупку такого имущества. Установлено, что бюджетное учреждение не может быть подвергнуто банкротству, но при накоплении долгов его руководитель может быть уволен. Кроме того, уточнены положения в части возможности оказания бюджетными учреждениями платных услуг сверх установленного государственного задания. В частности, установлено, что бюджетные учреждения могут осуществлять работы (оказывать услуги) за плату только сверх установленного госзаказом норматива, что призвано избавить новые бюджетные учреждения от излишней коммерциализации. В соответствии с планом мероприятий Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, направленных на реализацию Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [3] был принят приказ МЧС России от 30 сентября 2010 г. № 484 «Об утверждении порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» [6]. В соответствии с этим Приказом услуги оказываются бюджетными учреждениями по ценам, покрывающим издержки бюджетного учреждения на оказание данных услуг. Исчерпывающий перечень видов деятельности учреждения содержится в уставе бюджетного учреждения. Плата за оказание услуги формируется на основе расчета затрат на оказание услуги, включая налоги и сборы, а также на основании других рыночных инструментов. Такими инструментами можно назвать учет прогнозной информации о динамике изменения уровня цен в составе затрат на оказание платных услуг по основным видам деятельности, включая регулируемые государством цены на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий; анализ существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные платные услуги и уровня цен на них; анализ существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные платные услуги.

При этом цена за услуги должна быть согласована с вышестоящим органом власти. Устанавливается обязанность для всех бюджетных учреждений проводить тендеры при любых закупках. Приказ МЧС России от 1 октября 2010 г. № 491 «Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России» [7] предъявляет требования к основному планирующему финансовому документу государственного бюджетного учреждения, а также содержит формы, по которым этот план и сопутствующие документы составляется. Таким образом, бюджетные учреждения отходят от сметного бюджетного финансирования, а, кроме того, они перестанут быть получателями бюджетных средств по Бюджетному кодексу РФ.

В системе МЧС России основную массу юридических лиц будут составлять казенные учреждения. Казенные учреждения сохраняют сметное финансирование. Приказ МЧС России от 22 сентября 2010 г. № 470 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении МЧС России» [5] устанавливает правила, обязательные для казенных учреждений в системе МЧС. Казенные учреждения сохраняют статус получателя бюджетных средств по Бюджетному кодексу РФ. Казенное учреждение не вправе отчуждать, либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными

документами. Казенные учреждения – государственные (муниципальные) учреждения нового типа, которые будут перечислять все доходы, полученные от приносящей деятельности, в бюджет. При этом казенное учреждение будет отвечать по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, полученными в рамках сметного финансирования. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Таким образом, МЧС России планомерно создает необходимую нормативно-правовую базу для исполнения Федерального закона № 83-ФЗ. Уже приняты правила определения платы за услуги, оказываемые бюджетными учреждениями системы МЧС России, утверждены формы финансового планирования и для казенных, и для бюджетных учреждений. Наиболее острой, на наш взгляд, проблемой, остающейся нерешенной на данный момент, является отсутствие нормативно-правового акта, определяющего порядок составления и финансирования государственного задания для бюджетных учреждений. С учетом отмены сметного финансирования, бюджетные учреждения системы МЧС России являются наиболее заинтересованными субъектами в скорейшем принятии данного нормативно-правового акта.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4746; 2006. № 2. Ст. 171; № 3. Ст. 282; № 45. Ст. 4627; 2007, № 49. Ст. 6079; 2008. № 20. Ст. 2253; 2009. № 29. Ст. 3582.

2. О некоммерческих организациях (ред. от 19 мая 2010 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федер. закон Рос. Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. 10 мая. Ст. 2291.

4. Об утверждении перечней государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488.

5. Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении МЧС России: приказ МЧС России от 22 сент. 2010 г. № 470.

6. Об утверждении порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверхустановленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания: приказ МЧС России от 30 сент. 2010 г. № 484.

7. Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России: приказ МЧС России от 1 окт. 2010 г. № 491.

ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОГО ВРЕДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Т.В. Жукова, кандидат юридических наук;

И.В. Жуков, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются некоторые теоретико-прикладные вопросы возмещения имущественного вреда при осуществлении государственного контроля (надзора). Анализируются основания и особенности деликтной ответственности органов государственного контроля (надзора). Формулируется понятие вреда, причиненного субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), деликтные обязательства, ответственность за вред, причиненный актами власти

THE QUESTIONS OF COMPENSATION OF PROPERTY DAMAGE DURING THE REALIZATION OF THE STATE CONTROL

T.V. Zhukova; I.V. Zhukov.

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

Some theoretical and practical questions of compensation of property damage during the realization of the state control (supervision) are considered in the article. The bases and features of responsibility of departments of the state control (supervision) are analyzed. The concept of the damage caused by the subjects of enterprise activity during the realization of the state control (supervision) concerning them is formulated.

Key words: the state control (supervision), obligations, responsibility for the damage caused by the acts of authorities

Ответственности государства за незаконные акты власти посвящена ст. 53 Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Как отмечает Р.Н. Любимова, в таком виде правило о возмещении вреда, причиненного незаконными актами власти, приобрело значение конституционного принципа [1].

Наличие ст. 53 во второй главе Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» дало повод для рассмотрения запроса юридических лиц Конституционным Судом, указавшим в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» [2], что юридические лица – это объединения граждан, которые в качестве субъектов прав могут свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной

экономической деятельности. Из изложенного следует, что действие ст. 53 Конституции в полной мере распространяется на юридические лица. Ответственность органов власти закреплена также в ГК РФ (ст.ст. 16 и 1069), в Федеральном законе № 294-ФЗ, Таможенном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации и других законодательных актах.

Правовые нормы об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, находятся в неразрывном единстве с общими нормами о деликтной ответственности; соотносятся как особенное с общим. Институт деликтной ответственности государства не является новшеством для российского законодательства, поскольку существовал и в дореволюционном, и в советском праве, но регламентировался иначе [3]. Также такая ответственность существует практически во всех развитых странах, однако в каждой существуют свои особенности [4].

Все виды государственного воздействия на юридические лица со стороны органов государственного контроля (надзора) представляют собой правовые акты. Как правило, это облеченное в установленную форму действие органа государственного контроля либо соответствующего должностного лица, с которым закон связывает определенные правовые последствия. Письменные официальные документы имеют свое наименование (представление, предписание, лицензия, реестр, акт ревизии, формы отчетности и т. п.). Вне правовой формы, установленной законодательством, государственного воздействия не существует. Акт публичного контроля представляет собой действие уполномоченного органа, фиксирующего в соответствии с законом определенное правовое состояние хозяйствующего субъекта, на основе которого только и может осуществляться его последующая предпринимательская деятельность [5].

Согласно ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) убытки, причиненные юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе, издания не соответствующего закону или иному правовому акту, акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Ст. 1069 ГК РФ предусматривает, что вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов либо должностных лиц этих органов, возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Непосредственные причинители вреда не являются субъектами ответственности по обязательствам, возникающим в этом случае [6]. Таким образом, субъектом, обязанным возместить вред, является публично-правовое образование, а не конкретный орган, причинивший вред, так как последний может вступать в гражданско-правовые отношения лишь в сфере реализации обычной гражданской правосубъектности юридических лиц, но не как властный орган [7].

В ГК РСФСР 1964 г. предусматривалось возмещение вреда лишь гражданам. В настоящее время и организации имеют право на возмещение причиненного им вреда, что является, безусловно, положительным моментом в развитии института обязательств из причинения вреда. Конституция Российской Федерации в ст. 53 говорит о правах «каждого», но это не означает, что она не закрепляет права организаций. Эта статья нуждается в расширительном толковании, так как юридические лица представляют собой объединения граждан, которые в качестве субъектов права могут свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной экономической деятельности, и права, предоставленные гражданам, не могут отличаться от прав юридических лиц. Однако есть

мнение, что ГК РФ расширил по сравнению с Конституцией перечень субъектов, имеющих право на возмещение им вреда [8].

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. (ред. от 27 декабря 2009 г.) [9] в п. 1 ст. 22 также устанавливает, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных, в установленном законодательством Российской Федерации порядке, неправомерными, подлежит возмещению, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством.

При регулировании на основании взаимосвязанных положений ст. ст. 46 (ч. 1), 71 (п. п. «в», «о»), 72 (п. «б» ч. 1), 76 (ч. 1) и 124 Конституции Российской Федерации механизма исполнения судебных решений как неотъемлемой составляющей права на судебную защиту и самого правосудия федеральный законодатель устанавливает специальный порядок обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяя, таким образом, в качестве особых субъектов, в отношении которых может осуществляться исполнение судебных решений, публичные образования. К последним, согласно практике Европейского Суда по правам человека, следует относить любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции [10].

Конституционный Суд Российской Федерации также указывал на то, что законодатель, предусматривая особенности исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации и по взысканию денежных средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, вместе с тем обязан обеспечить для взыскателя реализацию в полном объеме его конституционных прав на судебную защиту и на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц [11].

Участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, возникающих при возмещении вреда, причиненного частным лицам, Российская Федерация выступает на равных началах с иными участниками этих отношений. Действуя в рамках дискреционных полномочий в сфере правового регулирования исполнительного производства (п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации), государство, тем не менее, не может использовать такое правовое регулирование, которое приводило бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц.

В случаях причинения вреда гражданам и юридическим лицам незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц часть бюджетных средств, составляющих казну Российской Федерации (п. 4 ст. 214 ГК РФ), подлежит в силу ст. 53 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее ст. ст. 15, 16, 1069 и 1070 ГК РФ обращению к взысканию в судебном порядке.

Для правильного применения данного института в практике защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) необходимо разрешение ряда вопросов: каков состав правонарушения для применения ответственности органа власти за причинение вреда; является ли обязательным предварительное судебное подтверждение несоответствия акта (действий или бездействия) органа власти законодательству для предъявления требования о взыскании убытков; что следует понимать под вредом (убытками); какие органы должны выступать от

имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципального образования по искам о возмещении вреда; должны ли начисляться проценты на сумму, определенную судом в качестве возмещения причиненного вреда, на основании п. 1 ст. 395 ГК РФ.

Для возникновения обязательства по возмещению вреда, причиненного актами власти, необходимо доказать наличие определенных обстоятельств – условий ответственности. В законодательстве, судебной практике и научной доктрине различных государств подход к содержанию этих условий и их перечню различается порой весьма существенным образом [12]. При этом многие авторы делят эти условия на общие и специальные [13, 14, 15, 16].

В цивилистике принято считать, что основными условиями возникновения деликтных обязательств являются:

- 1) противоправное действие или бездействие причинителя вреда;
- 2) наличие вреда;
- 3) причинно-следственная связь между противоправным действием (бездействием) и вредом;
- 4) вина причинителя вреда.

В теории права, кроме того, традиционно подразделение общих условий ответственности на две группы: объективную и субъективную сторону правонарушения. При этом к элементам объективной стороны относят: противоправное деяние, вредоносный результат деяния, причинную связь между деянием и вредоносным результатом. К элементу субъективной стороны относят по общему правилу вину правонарушителя, то есть психическое отношение субъекта к своему противоправному поведению и его последствиям в форме умысла или неосторожности, а также мотив и цель правонарушения [17]. Противоправное действие (бездействие) может произойти из-за нарушения норм объективного и субъективного права, а также злоупотребления правом.

Таким образом, лицо, требующее возмещения убытков обязано доказать: факт противоправного поведения правонарушителя; наличие причинной связи между допущенным нарушением и возникшими убытками; факт и размер требуемых убытков. Согласно гражданскому законодательству доказывать вину нарушителя не требуется, так как она предполагается (п. 2 ст. 401 ГК РФ).

Достаточно большой спецификой обладают обязательства вследствие причинения вреда государственными органами и должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора).

Ответственность за убытки или вред, причиненные лицам и их имуществу вследствие неправомερных решений, действий (бездействия) органов власти, по общему правилу наступает при наличии следующих условий:

- а) неправомерность решений государственных или муниципальных органов;
- б) наличие вреда или убытков, причиненных лицам или их имуществу;
- в) причинная связь между неправомерными решениями и наступившим вредом (убытками);
- г) виновность должностного лица, если вред или убытки наступили вследствие принятия этим лицом не соответствующего закону решения.

При этом, как свидетельствует арбитражная практика, суды исходят из того, что в соответствии со ст. 13 ГК РФ и ч. 2 ст. 201 АПК РФ основаниями для признания незаконными ненормативного акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов или должностных лиц являются одновременно несоответствие указанных актов, решений, действия (бездействия) закону или иному нормативному акту и нарушение прав и, охраняемых законом, интересов заявителя в

сфере предпринимательской и иной экономической деятельности [19].

Противоправным признается поведение, нарушающее предписания правовых норм. Поведение может выражаться в форме действия или бездействия. Противоправным признается поведение, которое одновременно нарушает норму права и чье-либо субъективное право. Под противоправностью следует понимать нарушение правовых норм посредством нарушения чужого субъективного права без должного на то управомочия [20]. «Незаконные» действия в ст. 1069 ГК РФ следует понимать в широком смысле, то есть нарушение не только законов, но и иных нормативно-правовых актов, а также должностных инструкций, поэтому в большей степени применим термин «противоправные». Также в качестве незаконных следует рассматривать и такие действия, которые совершены на основании нормативных актов (в частности, ведомственных), не подлежащих применению в силу их несоответствия законам и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

Однако изначально всякая властная деятельность предполагается правомерной. Противоправность в данных отношениях не может презюмироваться, как это происходит по общему правилу при деликтной ответственности в соответствии с абзацем п. 1 ст. 3 1064 ГК РФ, она должна доказываться потерпевшим наряду с наличием и размером вреда и причинной связью. В отношении актов власти действует предположение: всякий акт власти основан на законе, а вред, причиненный им, соответственно правомерен и не подлежит возмещению, за исключением случаев, когда доказано обратное. Регулирование деятельности публичных органов, в том числе органов государственного контроля (надзора), осуществляется, в первую очередь, не гражданским законодательством, а нормами отраслей публичного права, и противоправным поведением должно признаваться лишь при нарушении норм публичного права, так как правонарушение происходит в результате осуществления властной деятельности, и эта деятельность носит служебный характер. «В отличие от гражданского права в публичном праве не вред указывает на противоправность властного действия (бездействия), а противоправность властного действия (бездействия), причинившего вред, указывает на противоправность самого вреда, а, следовательно, и на возможность его возмещения» [23]. Деятельность органов и должностных лиц должна признаваться правомерной, пока не доказано, что нарушена норма, относящаяся к регулированию деятельности данных субъектов. Незаконными такие действия становятся лишь при их совершении без полномочий, с превышением полномочий или злоупотреблении ими [24], а бездействие – при неисполнении обязанностей, предусмотренных нормами права, содержащимися в различных, в основном специальных, актах.

Однако если в процессе осуществления публичной деятельности органом государственного контроля (надзора) нарушено субъективное право участника предпринимательской деятельности, защита которого может осуществляться только гражданско-правовыми способами, то налицо противоправность в сфере гражданского права. Как справедливо отмечал А.П. Кун, «возникновение обязательств по возмещению вреда, причиненного актами власти, всегда предполагает наличие противоправности двух видов:

- 1) гражданско-правовой;
- 2) административно-правовой (уголовно-процессуальной и т. д.),

и в данном случае должна действовать та, которая отражает специфику деятельности, вызвавшей вредоносный результат: ее властный характер» [25]. Вместе с тем возмещение вреда при совершении указанных правонарушений производится на основании норм гражданского права. Однако необходимо учитывать, что основанием для возмещения вреда выступает нарушение объективных норм публичного права, и, в то же время, ущемляются субъективные гражданские права участников предпринимательской деятельности,

закрепленные в нормах гражданского права. Другими словами, гражданско-правовая противоправность в составе гражданского правонарушения содержит в себе и публичную противоправность. Именно в силу этой особенности складывающихся правоотношений субъектом предпринимательской деятельности – истцом – должна быть доказана противоправность поведения органа государственного надзора (контроля) (его должностного лица).

Особенность отношений ответственности государства за вред, причиненный актами власти, исследователи пытаются искать также в процедуре установления противоправности. Так, К.Б. Ярошенко отмечает, что для возложения имущественной ответственности за вред, причиненный ненормативными актами, необходимо, чтобы соответствующие акты были признаны недействительными, а действия (бездействие) – незаконными [26]. В целях взыскания вреда, причиненного надзорным органом, требуется установить незаконность действий его должностного лица. Несмотря на большое количество жалоб, анализ судебной практики дает основание говорить о том, что применение такой меры гражданско-правовой ответственности, как возмещение вреда (убытков), используется в единичных случаях. Это объясняется тем, что заявителям зачастую достаточно для восстановления их прав и морального удовлетворения признания актов, действий (бездействия) должностных лиц недействительными (незаконными), или тем, что доказать какие-либо убытки они не могут.

На наш взгляд, в целях наиболее полной защиты имущественных и неимущественных прав и интересов участников гражданского оборота категорию «вред» следует понимать максимально широко. П. 1 ст. 1064 ГК РФ закрепляет принцип полного возмещения вреда. В ст. 1069 ГК РФ говорится о вреде в целом, причиненном «гражданину или юридическому лицу», то есть, имеется в виду, как имущественный, так и неимущественный вред.

Таким образом, вред, причиненный субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора) – это отрицательные последствия действий и решений органа государственного контроля (надзора) и (или) его должностного лица, который выражается в умалении имущественных или неимущественных прав юридического лица или индивидуального предпринимателя. При этом вред следует рассматривать как комплексное понятие, включающее в себя имущественный вред, который выражается в убытках, неимущественный (репутационный) вред.

Литература

1. Любимова Р.Н. Ответственность органов власти за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник ВАС РФ. 2000. № 3.
2. СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.
3. Муравский В.Ф. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный в результате уголовного или административного преследования: исторический анализ российского законодательства // История государства и права. 2006. № 8. С. 15–17.
4. Рипинский С.Ю. Институт внедоговорной имущественной ответственности государства в зарубежном праве и праве Европейского союза // Правоведение. 2002. № 4. С. 141–152.
5. Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России: научные очерки. М.: Статут, РАП, 2008. С. 63.
6. Толстой А.В. Участники правоотношений по реабилитации на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российский судья. 2007. № 3. С. 41.
7. Муравский В.Ф. Субъекты обязательства по возмещению вреда, причиненного

правоохранительными органами // Российский следователь. 2006. № 6. С. 46.

8. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Л.А. Окунькова. М.: БЕК, 1996.

9. СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

10. По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав ст. 151 Гражданского кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. 734-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

11. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

12. Шпектор А.Е. Походы к защите чести, достоинства и репутации в гражданском праве зарубежных стран // Право и образование. 2008. № 7. С. 156.

13. Гражданское право: учебник: в 3 т. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Изд-во «Проспект», 2007. Т. 3. С. 25.

14. Нор В.Т. Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц. Львов, 1974. С. 41.

15. Голубцов В.Г. Публично-правовые субъекты в гражданском праве: опыт комплексного исследования: монография. ПГУ. Пермь, 2008. С. 388–389.

16. Севастьянова Ю.В. Признание письма властного органа недействующим как условие возмещения причиненного им вреда // Адвокат. 2008. № 7. С. 101.

17. Осипов Е.Б. Общие вопросы ответственности в гражданском праве. В кн.: Цивилистические записки: межвуз. сборник науч. тр. М., 2001. С. 303.

18. Слесарев В.Л. Экономические санкции в советском гражданском праве. Красноярск, 1989. С. 44–62.

19. Определение ВАС РФ от 11 янв. 2010 г. № ВАС-17250/09 по делу № А26-1573/2009 // Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

20. Кофман В.И. Соотношение вины и противоправности в гражданском праве // Правоведение. 1957. № 1.

21. Федосеева С.В. Условия ответственности за вред, причиненный актами власти // Налоги. 2009. № 28, 29.

22. Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3.

23. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением власти: Теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.

24. Репьев Г.А. Условия установления вины государственных органов за причиненный вред // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 1. С. 36.

25. Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3.

26. Научно-практический комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. 2-е изд. М., 1999. С. 83.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

А.О. Антонов, кандидат юридических наук;

А.Л. Шидловский, кандидат технических наук, доцент;

В.В. Сай, кандидат технических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируются понятия: социально значимые работы, добровольная пожарная охрана, труд добровольцев.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, благотворительная деятельность

LEGAL BASES OF THE ORGANIZATION OF ACTIVITY VOLUNTARY FIRE PROTECTION

A.O. Antonov; A.L. Shidlovsky; V.V. Saj.

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

Concepts are analyzed: socially significant works, voluntary fire protection, work of volunteers.

Key words: voluntary fire protection, charities

В соответствии с положениями Федерального закона «О пожарной безопасности» добровольная пожарная охрана является одним из элементов системы обеспечения пожарной безопасности страны [1].

Привлечение граждан к деятельности в области обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов и организаций оказывает существенное влияние на оперативную обстановку с пожарами в стране и деятельность Государственной противопожарной службы.

Во-первых, расширяется круг лиц, участвующих в данном процессе, что позволяет органам управления ГПС оптимизировать свои ресурсы. Во-вторых, подразделения и органы управления ГПС получают дополнительный источник информации о противопожарном состоянии населенных пунктов и объектов национальной экономики. Статистика свидетельствует, что в до перестроечное время силами добровольцев ликвидировалось до 15 % пожаров. В переходный период экономики России деятельность ДПО по профилактике и тушению пожаров резко сократилась. Это связано с процессом распада добровольной пожарной охраны.

В настоящее время в Российской Федерации более 103 тыс. населенных пунктов с численностью населения 37 млн человек находятся за пределами нормативного радиуса выезда подразделений пожарной охраны. Остро стоит вопрос организации тушения пожаров в сельской местности.

Поэтому все вышеуказанные обстоятельства обуславливают актуальность развития и совершенствования добровольного начала в системе обеспечения пожарной безопасности для организации эффективной борьбы с пожарами.

В основу разработанного проекта федерального закона «О добровольной пожарной охране» были положены исторически обусловленные принципы создания и организации деятельности добровольной пожарной охраны в России.

В связи с произошедшими изменениями в политической и экономической сферах жизнедеятельности страны, требует серьезного уточнения понятие «добровольная пожарная

охрана». Законодательно не определен правовой статус пожарных добровольцев, порядок их обязательного страхования и стимулирования деятельности. Требуется регламентации порядок привлечения граждан для участия в деятельности добровольной пожарной охраны в случае возникновения пожаров для выполнения закрепленных за ними функциональных обязанностей пожарных добровольцев во время исполнения ими трудовых обязанностей по основному месту работы с обязательным учетом интересов работодателей.

Действующим законодательством, в частности ст. 13 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (как системообразующего законодательного акта в области пожарной безопасности) установлено, что участие в добровольной пожарной охране является формой социально значимых работ, устанавливаемых органами местного самоуправления поселений и городских округов [1].

В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к социально значимым работам отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки, а к их выполнению могут привлекаться совершеннолетние граждане на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца [2]. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Данное положение не позволяет организовать в муниципальных образованиях круглосуточное регулярное дежурство из числа лиц, являющихся добровольными пожарными, так как для участия в тушении пожаров они должны пройти соответствующее обучение, а предусмотренная законодательством продолжительность социально значимых работ для организации дежурств является недостаточной.

Все вышеперечисленные обстоятельства позволили сделать вывод о необходимости разработки законопроекта, устанавливающего правовые основы организации деятельности добровольной пожарной охраны.

Законопроект основан на принципах гармонизации и унификации норм права, что позволяет ему органично вписаться в существующую правовую систему, и дает возможность при регулировании правоотношений в области организации деятельности добровольной пожарной охраны применять по аналогии нормы права действующего законодательства, регулирующие сходные правоотношения.

В законодательстве Российской Федерации упоминание о добровольцах встречается в Федеральном законе от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Добровольцы – граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации (ст. 5 Федерального закона № 135-ФЗ) [3].

На основании приведенного определения можно выделить несколько признаков, присущих такой правовой категории, как добровольцы.

Во-первых, добровольцами являются граждане. Причем статус добровольца могут иметь как российские, так и иностранные граждане.

Во-вторых, добровольцы осуществляют благотворительную деятельность. Под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки (ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ). Цели благотворительной деятельности перечислены в ст. 2 данного Закона. Если деятельность гражданина направлена на достижение иных целей, то он не может считаться добровольцем. Поэтому для использования участия добровольцев в деятельности по обеспечению пожарной безопасности необходимо внесение изменений в указанный Федеральный закон в части уточнения целей благотворительной деятельности.

В-третьих, труд добровольцев носит безвозмездный характер. Другими словами, доброволец не вправе требовать какого-либо вознаграждения за свой труд, он лишь может претендовать на возмещение понесенных расходов. Благотворительная организация может оплачивать расходы добровольцев, связанные с их деятельностью в этой организации (командировочные расходы, затраты на транспорт и другие) (ст. 5 Федерального закона № 135-ФЗ).

В-четвертых, доброволец действует в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации.

Эти признаки в основном соответствуют такой правовой категории, как добровольный пожарный, что дало основание использовать положения Федерального закона № 135-ФЗ при разработке законопроекта.

При разработке законопроекта были учтены положения проекта Федерального закона «Об участии граждан в обеспечении правопорядка», который устанавливает:

- а) труд добровольцев отнесен к общественной обязанности граждан (п. 2, ст. 3);
- б) обеспечение пожарной безопасности отнесено к направлениям деятельности в области обеспечения правопорядка (п. 17, ст. 4);
- в) содержание определения «внештатный сотрудник» (п. 1, ст. 10);
- г) в качестве формы коллективного участия граждан в обеспечении правопорядка общественные объединения, уставной целью которых является обеспечение пожарной безопасности (п. 6, ст. 11);
- д) содержание понятий «общественное объединение» и «орган общественной самодеятельности» (ст. ст. 18, 19);
- е) в качестве одного из основных направлений деятельности народных дружин участие в обеспечении пожарной безопасности (п. 8, ст. 23);
- ж) обязанность органов местного самоуправления по предоставлению народным дружинам в безвозмездное пользование помещений, транспорта и иного имущества (п. 4, ст. 28).

Таким образом, правовые нормы законопроекта не вступают в противоречие с нормами действующего законодательства и позволяют создать правовую основу организации деятельности добровольной пожарной охраны в рамках существующего правового поля [4].

Литература

1. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Рос. газ. 1995. 5 янв.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.
3. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ // Рос. газ. 1995. 17 авг.
4. О проекте федерального закона «О добровольной пожарной охране»: Распоряжение Правительства РФ от 2 дек. 2010 г. № 2146-р // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6750.

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

С.М. Жукова.

Оренбургский институт (филиал) ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина»

Рассматривается вопрос об ответственности участников государственного и муниципального заказа. На основе анализа действующего законодательства устанавливается несоответствие существующей модели взаимодействия власти и предпринимательства при размещении государственного или муниципального заказа конституционно установленной модели их взаимоотношений, формулируются предложения об усовершенствовании законодательства.

Ключевые слова: государственный и муниципальный заказ, реестр недобросовестных поставщиков, реестр недобросовестных должностных лиц, баланс интересов, административная ответственность

TO QUESTION ABOUT STATE AND MUNICIPAL ORDER'S PARTICIPANTS RESPONSIBILITY

S.M. Zhukova.

**Orenburgskiy institute (the branch) GOU VPO
«Moscow state law academy of the name O. E. Kutafina»**

In its scientific article author examines a question about responsibility participant state and municipal order, on base of the analysis acting legislation installs the discrepancy existing models of the interaction authorities and enterprise at accomodation state or municipal order constitutional installed models of their relations, formulates the offers about improvement legislation.

Key words: state and municipal order, roll careless supplier, roll of the careless executives, balance interest, administrative responsibility

Государственный и муниципальный заказ играет важную роль в привлечении хозяйствующих субъектов к решению вопросов социально-экономического развития государства и муниципальных образований [1]. Поэтому в современных условиях развития рыночной экономики Российской Федерации обеспечение доступа малого и среднего предпринимательства к государственному и муниципальному заказу одной из точек соприкосновения частного интереса бизнеса и публичного интереса государства.

В настоящее время отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, регламентированы Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) [2].

Отметим, что действовавшее до 1 января 2006 г. законодательство в сфере государственного и муниципального заказа предоставляло государственным заказчикам практически неограниченные возможности как при допуске к участию, так и при оценке заявок, однако саму информацию о размещении госзаказа было получить не просто. Тем не

менее, по мнению экспертов, наведение порядка в этой сфере с принятием и вступлением в силу ФЗ № 94 еще не совсем близко [3]. В связи с этим Президент Российской Федерации в качестве одной из задач бюджетной политики в 2010–2012 гг. назвал принципиальное усовершенствование механизма государственных закупок [4].

По данным Федеральной службы государственной статистики, доля участия субъектов малого предпринимательства при размещении государственного и муниципального заказа невелика: в 2008 г. при аукционах с субъектами малого предпринимательства было заключено 21% контрактов, при конкурсах – только 12 % [5]. Предприниматели связывают данное обстоятельство с тем, что во многих случаях «размещение заказа носит «домашний» характер, когда собирается несколько компаний муниципалитета или региона, а остальным «по-доброму» советуют не соваться». В подобной ситуации, на наш взгляд, налицо отказ субъектов публичной власти от применения обязательной конституционно установленной модели взаимодействия бизнеса и власти за счет ненадлежащей реализации последними положений не только отраслевого законодательства, но и основополагающих принципов Конституции РФ: недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ); равенство всех перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

Ввести систему в состояние равновесия (то есть сбалансированности) возможно только за счет детальной нормативной отраслевой регламентации вопроса об ответственности участников государственного (муниципального) заказа. По общему правилу, закрепленному ст. 9 ФЗ № 94, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, другая сторона вправе потребовать уплаты неустойки (ч. 9 ст. 9). Аналогичное правило закреплено в ч. 11 ст. 9 в отношении просрочки исполнения поставщиком. Вместе с тем, при расторжении государственного или муниципального контракта по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиком государственных или муниципальных контрактов, а также, в случае его уклонения от заключения государственного или муниципального контракта сведения об этом поставщике (которым может быть и индивидуальный предприниматель) включаются в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года со дня их внесения в реестр (ст. 19 ФЗ № 94). Согласно ч. 2 ст. 11 ФЗ № 94, указанное обстоятельство может быть учтено при размещении заказа путем проведения торгов (в форме конкурса, аукциона) при установлении к участникам размещения заказа требования об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа. Представляется, что подобный подход дает возможность для произвольного усмотрения при оценке соответствующих заявок и проведении торгов и, тем самым, может привести к нарушению конституционного принципа запрета недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ) и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ). С целью устранения противоречия, считаем целесообразным, внести в ст. 11 ФЗ № 94 изменения путем установления закрытого перечня видов государственного, муниципального заказа, при размещении которого обязательным условием является отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

Кроме того, факт учета сведений, содержащихся в реестре недобросовестных поставщиков, свидетельствует о повышенной ответственности участников размещения заказов (участники, внесенные в реестр, фактически лишаются возможности доступа к участию в торгах на срок два года [6]) для обеспечения баланса интересов и ценностей. Однако в отношении государственных, муниципальных заказчиков в случае ненадлежащего выполнения ими возложенных по ФЗ № 94 обязанностей применяется, как правило,

гражданско-правовая и административная ответственность (ст.ст. 7.29–7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [6] с изменениями и дополнениями), что не в полной мере согласуется с принципом равенства всех перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ)

По данным Федеральной антимонопольной службы, «в ходе проведения контрольных мероприятий в I квартале 2009 г. проверено 29902 случая размещения заказов, из них в 4 932 случаях (16 %) выявлены нарушения законодательства о размещении заказов. По результатам проведения плановых проверок заказчикам выдано 124 предписания об устранении нарушений законодательства о размещении заказов. При проведении внеплановых проверок выдано 719 предписаний об устранении нарушений федеральным заказчикам; заказчикам субъектов Российской Федерации и муниципальным заказчикам выдано соответственно 329 и 497 предписаний об устранении нарушений законодательства о размещении заказов. В I квартале 2009 г. ФАС России возбуждено 2 755 дел об административных правонарушениях. Из них: 1 290 дел в отношении действий, совершенных при размещении заказов для федеральных нужд; 382 дела – в отношении действий, совершенных при размещении заказов для нужд субъектов Российской Федерации; а также 1 083 дела – в отношении действий, совершенных при размещении заказов для муниципальных нужд. По итогам рассмотрения, вынесено 1 037 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 36 000 тыс. рублей. Наибольшее количество постановлений о наложении штрафа (435) выдано привлеченным к ответственности по ч. 2 ст. 7.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях, то есть наиболее распространенным нарушением является принятие членами конкурсной (аукционной) комиссии незаконного решения в рамках проведения процедур рассмотрения конкурсных (аукционных) заявок, а также процедур торгов» [8].

На наш взгляд, такой высокий показатель привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных заказчиков является следствием незначительности последствий налагаемого на них наказания. Размер административного штрафа, налагаемого на должностных лиц государственного или муниципального заказчика, должностных лиц федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению государственного или муниципального заказа, членов конкурсной, аукционной, котировочной комиссии, устанавливается в пределах от 10 до 50 тыс. руб. (административный штраф может быть также кратен размеру дополнительно израсходованных средств, соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или стоимости товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметами административного правонарушения), на специализированные организации – от 10 до 500 тыс. руб. При этом привлечение лица к административной ответственности в виде административного штрафа не является основанием для его отстранения от выполнения соответствующих функций, а также не перекрывает возможность последующего совершения аналогичных правонарушений и, в отличие, например, от уголовной ответственности не влечет за собой судимости. Поэтому считаем необходимым с целью обеспечения «прозрачности» процедуры государственных (муниципальных) закупок, повышения ответственности государственных и муниципальных заказчиков и соблюдения конституционных принципов внести следующие изменения в законодательство Российской Федерации:

1) дополнить ФЗ № 94 нормой о ведении уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти (в настоящее время этим органом является Федеральная антимонопольная служба России [9])

реестра недобросовестных должностных лиц государственного или муниципального заказчика, должностных лиц федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению государственного или муниципального заказа, членов конкурсной, аукционной, котировочной комиссии, специализированных организаций. Сведения в реестр вносятся по факту привлечения соответствующих лиц к административной ответственности и подлежат учету в течение двух лет, в том числе при формировании состава конкурсной, аукционной, котировочной комиссии, при заключении гражданско-правового договора со специализированной организацией. Закрепить правило о свободном без взимания платы доступе к сведениям, содержащимся в указанном реестре;

2) внести соответствующие дополнения и изложить п. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [10] (с изменениями и дополнениями) в следующей редакции: «Ст. 57. Дисциплинарные взыскания.

1. За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него обязанностей, а также за совершение гражданским служащим административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на него обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить к служащему следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а»–«г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона»;

3) внести соответствующие дополнения и изложить п. 1 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [11] (с изменениями и дополнениями) в следующей редакции:

«Ст. 27. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего.

1. За совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, а также за совершение муниципальным служащим административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на него служебных обязанностей – представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям».

Литература

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 417.

2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (с изм. и доп.): Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ч. I, ст. 3105.

3. Директор. 2009. № 3.

4. 10 задач бюджетной политики в 2010–2012 гг. // [Официальный сайт Президента РФ]. URL: <http://www.kremlin.ru>.
5. Попова А. Доступ МСП в сферу госзаказа даст малому бизнесу 1 трлн руб. в год. 2009 г. [Информационный портал Опоры России]. URL: <http://www.opora.ru>.
6. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (с изм. и доп.): Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. ч. I, ст. 19.
7. Кодекс РФ об административных правонарушениях (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2002, № 1. Ч. I, ст. 1.
8. Доклад о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за I квартал 2009 г. [Электронный ресурс]: <http://www.fas.gov.ru>.
9. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
11. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ГАРМОНИЗАЦИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Г.К. Артамонова, кандидат биологических наук,
доктор юридических наук, профессор;**

**А.Э. Святогорова, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

В свете реализации Договора о коллективной безопасности особую значимость приобретает гармонизация чрезвычайного законодательства. Понятие «гармонизация чрезвычайного законодательства» требует своевременного введения его в научный оборот, поскольку уже возник особый тип общественных отношений, вышедший за пределы национального права.

Ключевые слова: гармонизация чрезвычайного законодательства, глобализация, стандартизация, безопасность

HARMONIZATION OF EMERGENCY LEGISLATION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

G.K. Artamonova; A.E. Svyatogorova.

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

In light of the implementation of the Collective Security treaty has a particular significance harmonization of emergency legislation. The concept of «harmonization of emergency legislation» requires the timely introduction of it in the scientific revolution, as has already arisen a special type of social relations, which goes beyond national law.

Key words: harmonization of emergency legislation, globalization, standardization, safety

Окончание второго тысячелетия ознаменовало начало качественно нового этапа развития международного права, которое сегодня безоговорочно признается объективной реальностью, не зависящей от субъективной воли человечества. Процесс глобализации требует от современных государств принятия принципиально важных решений, направленных на гармонизацию правовой регламентации поведения субъектов международных отношений, особенно, в сфере унификации чрезвычайного законодательства. Это актуально и в свете заключения Договора о коллективной безопасности (далее ОДКБ), открытого для подписания 15 мая 1992 г., одной из правовых гарантий реализации которого фактически является гармонизация чрезвычайного законодательства.

Широко употребляемое сегодня понятие «гармонизации чрезвычайного

законодательства» требует своевременного введения его в научный оборот, ведь фактически уже возникли общественные отношения, раздвинувшие грани внутринациональной теории государства и права.

Как справедливо утверждал А.М. Васильев, фундаментальные исследования государственно-правовой реальности как специального объекта правоведения в целом составляют самую суть предмета этой науки; общая теория государства и права, углубляя свои знания о существенном (сущностном) и закономерном, призвана показать логику развития и теоретически достоверную на данный момент картину государственно-правовой формы общественной жизни, выразив ее в системе понятий, категорий такой, какая есть в действительности [1].

Как показывает анализ большинства теоретико-правовых научных публикаций, их авторы несколько опрометчиво оставляют вне сферы своих исследовательских интересов вопрос взаимодействия и взаимопроникновения внутригосударственного и международного права. Конечно, авторы не скрывают сам факт существования международного права. Не секрет, что ученые-правоведы фокусируют внимание на процессах имплементации международно-правовых норм и принципов, ограничиваясь, как правило, констатацией факта признания государствами ратифицированных ими единых международно-правовых стандартов прав и свобод человека. При этом теоретиками фактически не исследуется процесс реализации правового статуса личности в условиях особого правового режима, каким является режим чрезвычайного положения.

Данный вопрос оставлен для изучения отраслевым наукам, таким как конституционное (государственное) право, международное право, конституционное право зарубежных стран и прочим. Между тем, если теория государства и права претендует на статус фундаментальной науки, адекватной государственно-правовой реальности, то не только само понятие «гармонизация чрезвычайного законодательства», но и ее основные принципы должны быть сформулированы и введены в юриспруденцию, в целом, именно теорией государства и права.

Представляется логичным понимать «гармонизацию чрезвычайного законодательства» как глобальный неправительственный процесс создания единства (путем унификации и стандартизации) регулирования режима чрезвычайного положения в целях обеспечения стабильности и безопасности на международном пространстве.

Исходя из содержания данного понятия, процессы унификации и стандартизации регулирования режима чрезвычайного положения надлежит трактовать как взаимосвязанные, следующие один за другим этапы гармонизации чрезвычайного законодательства.

Унификация (*uni facere* – делать единым) представляет собой создание одинаковых, единообразных, то есть унифицированных норм во внутреннем праве разных государств ими самими [2].

Стандартизация трактуется автором, как целенаправленный, системный, направленный на стабилизацию международно-правовых отношений, процесс по:

анализу национальных законодательств государств-участников, подписавших ранее упомянутый ОДКБ;

унификации понятийного аппарата, применяемого в процессе регулирования режима чрезвычайного положения на внутригосударственном уровне;

созданию и закреплению в виде проекта писаного правового акта международно-правовых стандартов (принципов) и терминов, необходимых для единообразного регулирования общественных отношений в условиях режима чрезвычайного положения.

Очевидно, что унификация, фактически представляя собой самостоятельный

теоретико-правовой процесс, одновременно является неотделимым элементом процесса стандартизации. Прочность правовых связей между унификацией и стандартизацией является, по сути, залогом и показателем эффективности гармонизации в целом, как особого правового процесса.

Для обеспечения нерушимости правовых связей между обозначенными понятиями необходимо сформулировать и закрепить исходные правовые начала, основы, идеи, положенные в основу процесса реализации права, которые теория государства и права обозначила термином «принципы права».

Являясь особым видом процесса реализации права, гармонизация, по мнению автора, должна строиться на следующих, хотя и адаптированных для целей гармонизации чрезвычайного законодательства, принципах.

Во-первых, в качестве базовых (основных) принципов гармонизации чрезвычайного законодательства следует воспринять идеи и положения международного права, удачно сформулированные в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г.

Среди них:

принципы, касающиеся дружественных отношений и сотрудничества между государствами;

принцип мирного урегулирования международных споров при условии недопущения возникновения угроз международному миру, безопасности и справедливости;

принцип, касающийся обязанности не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства даже в целях обеспечения реализации ОДКБ;

принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, взятых государствами на себя в рамках ОДКБ;

принцип системного применения всех основополагающих принципов международного права, признаваемых государствами-участниками ОДКБ.

Во-вторых, представляется целесообразным сформулировать специальные принципы гармонизации чрезвычайного законодательства, имеющие особое значение в свете реализации ОДКБ.

В качестве таковых, можно рассматривать:

принцип глобализации гармонизации чрезвычайного законодательства (принцип, признание и реализация которого, позволит расширить перечень государств-участников ОДКБ путем приглашения к сотрудничеству в рамках ОДКБ стран, не только имеющих с Россией тесные исторические, культурные, этнические и прочие связи);

принцип создания единого информационно-правового пространства в области обеспечения транснациональной безопасности в условиях Особых правовых режимов;

принцип единого мониторингового контроля за возникновением, предупреждением, и ликвидацией последствий угроз чрезвычайных ситуаций.

Очевидно, что проблема стандартизации чрезвычайного законодательства может быть всесторонне изучена и решена лишь при условии применения комплексного (комбинированного) метода научного исследования. Прежде всего, теории государства и права предстоит оправдать свой статус в ряду всех юридических наук, выполнить фундаментальную функцию, разработав необходимый понятийный аппарат, который позволит обеспечить единство научных целей специалистов в области отдельных отраслей права. При этом от правоведов потребуются известная доля научной зрелости и смелости, поскольку теория государства и права должна будет выйти на незнакомый ей транснациональный уровень правосознания, что, в конечном счете, станет залогом

эффективной гармонизации чрезвычайного законодательства.

Литература

1. Васильев А.М. Общая теория государства и права как фундаментальная наука правоведения // Правоведение. 1975. № 1. С. 8–10.

2. Коровина И.В. Механизм государственно-правовой унификации национального законодательства на примере действия Конвенции Унидруа о международном финансовом лизинге // Государственно-правовые отношения в России XXI века: материалы Межвузов. науч.-практ. конф. аспирантов и соиск., СПб., 16 нояб. 2005 г. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2006. С. 39–40.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЖАНДАРМЕРИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

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

Рассматривается правовой статус жандармерии в Российской Империи, становление и развитие органов государственной власти в сфере борьбы с преступностью во второй половине XIX века в России.

Ключевые слова: жандармерия, правовой статус

LEGAL STATUS OF THE GENDARMERIE IN THE RUSSIAN EMPIRE

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

The article discusses the legal status of the gendarmerie in the Russian Empire, the emergence and development of public authorities in the fight against crime in the second half of the nineteenth century in Russia.

Key words: the gendarmerie, the legal status

Жандармы (*франц.* gendarmes) в Средневековье – дворяне, служившие в лейб-гвардии французских королей. С 1791 г. во Франции подразделения жандармов использовались для наблюдения за поддержанием порядка в армии и внутри государства. Впервые в России слово «жандармы» упоминается в 1792 г.: в составе гатчинских войск цесаревича Павла Петровича (будущего императора Павла I) была учреждена конная команда, называвшаяся кирасирским, а иногда жандармским, полком, выполнявшая в основном функции военной полиции [1]. 9 сентября 1867 г. было введено новое «Положение о Корпусе жандармов», согласно которому в его состав входили: Главное управление, управление Кавказского, Варшавского и Сибирского округов, 56 губернских управлений, 50 уездных управлений, 6 губерний Северо-Западного края, наблюдательный состав, Петербургский и Московский дивизионы, 15 конных команд крупных городов (Вильно, Гельсинфорса, Иркутска, Казани,

Киева, Одессы и др.) и полицейские управления железных дорог. Главное управление возглавлялось начальником Штаба и подчинялось только шефу жандармов в лице генерал-адъютанта В.А. Долгорукова (1856–1866 гг.), а затем – генерал-адъютанта П.А. Шувалова (1866–1880 гг.). Ему подчинялись также все органы управления и части: по строевой части – через III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Шеф жандармов по управлению корпусом пользовался властью командующего войсками военного округа. Он по-прежнему являлся и главным управляющим III отделения императорской канцелярии.

Согласно «Высочайше утвержденному положению о корпусе жандармов» вся страна была разделена на жандармские округа, в каждый входило от 8 до 11 губерний. Во главе каждого округа находился окружной генерал, наделенный правами начальника дивизии. Округа, в свою очередь, делились на отделения, включали от двух до трех губерний [2]. Жандармские дивизионы и команды предписывалось использовать при исполнении правительственных распоряжений и судебных приговоров в случае надобности; при преследовании разбойников и рассеянии запрещенных скопищ; при усмирении буйства и восстановлении нарушенного порядка; при преследовании и поимке лиц с запрещенным товаром; для препровождения важных преступников и арестантов; для сохранения порядка на парадах войск, торгах, ярмарках, народных гуляньях и пр. [3].

Инструкция закрепляла высокое предназначение жандармов: «В вас всякий увидит чиновника, который через мое посредство может довести глас страждущего человечества до престола царского и беззащитного и безгласного гражданина немедленно поставить под высочайшую защиту Государя императора» [4]. Для жандармских мундиров был избран голубой цвет – цвет милосердия и любви к ближнему. «В Российской империи... мундир служил напоминанием о боевой доблести, чести и высоком уровне воинского товарищества. Считалось, что военная форма была самой нарядной и привлекательной мужской одеждой» [5].

В соответствии с указом «О создании жандармерии» изначально главным направлением деятельности III отделения и корпуса жандармов была борьба с коррупцией, инакомыслием и любого рода злоупотреблениями, имевшими политическую составляющую. С течением времени функции жандармов стали существенно расширяться, вследствие чего изменялись методы и формы их деятельности. Эта тенденция легко прослеживается при сопоставлении «Высочайше утвержденного положения о корпусе жандармов» от 1 июля 1836 г. и, например, «Высочайше утвержденных правил о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений» от 19 мая 1871 г.

Жандармских округов было восемь: Виленский, Кавказский, Казанский, Московский, Петербургский, Полтавский, Тобольский, Царства Польского. Охватывались, прежде всего, национальные районы. Во главе каждого округа стоял жандармский генерал. При нем имелась канцелярия, именовавшаяся окружным дежурством. Впоследствии появились управления округов. Округ имел несколько отделений, которые возглавляли жандармские штаб-офицеры, то есть офицеры в чине от полковника и выше. С течением времени штаб-офицеров стали назначать в каждую губернию. Появились управления и в окружных отделениях. Когда во второй половине XIX в. в России развернулось строительство железных дорог, в 1867 г. на главных магистралях были созданы специальные жандармские управления. Чины Отдельного корпуса жандармов назначались для исполнения определенных обязанностей, а именно: по обнаружению и исследованию преступлений; по охранению внешнего порядка, благочиния и общественной безопасности в районах железных дорог; по содействию местным гражданским властям для охранения порядка и внутренней безопасности; по осмотру паспортов в некоторых портах и пограничных

местностях империи; по надзору за содержанием в местах заключения государственных преступников и лицами, обвиняемыми в государственных преступлениях; по несению военно-полицейской службы в пределах крепостей и их районах.

Правоведы указывали в своих комментариях: «Розыск и расследование преступлений есть дело крайне трудное, требующее неутомимого труда и исключительных способностей. Для того, чтобы быть хорошим сыскным деятелем, необходим талант, а также тонкое знание нравственной и умственной природы человека» [6]. Выбираемые в жандармы люди должны быть отличного поведения, здоровые, расторопные, состоящие в службе не менее пяти лет, не бывшие никогда в штрафах и основательно знающие кавалерийскую службу. Еще более строгий отбор проходили кандидаты на офицерские должности. Ими могли быть офицеры с 25 лет, трезвого поведения, не имеющие долгов, принадлежавшие к дворянскому сословию. Важнейшим условием, конечно, была политическая благонадежность. Не допускались в офицеры корпуса жандармов лица, женатые на католичках, и крещеные евреи. Дополнительную проверку проходили поляки. Обязательной была подписка о непринадлежности к тайным обществам. Впоследствии для офицеров, поступавших в корпус жандармов, были организованы специальные курсы. Кандидаты сдавали предварительно экзамены по праву, истории и географии России, всеобщей истории, истории русской литературы. Экзамены были устные и письменные.

На протяжении ряда десятилетий недостатка в желающих поступить в жандармы не было. В 1871 г. прошения о переводе в корпус жандармов подали 142 армейских офицера. Из них был отобран 21 человек, а к занятиям допустили всего шестерых. Высокий престиж жандармской службы объяснялся несколькими причинами. Во-первых, молва называла их доверенными людьми императора. В провинции они занимали независимое положение, не подчиняясь местным властям. Во-вторых, немалую роль играло их материальное положение. Армейские офицеры в России в XIX в. получали достаточно скудное жалованье. В начале XX в. младший офицер имел около 50 рублей в месяц, а начинающий жандармский офицер почти в три раза больше. Вместе с тем в обществе, в том числе среди части офицеров, было достаточно широко распространено презрительное отношение к жандармам как людям, занимающимся делом недостойным порядочных людей. Поступая на службу, жандармы принимали присягу. Ритуал принятия присяги занимал особое место в системе, как воинских ритуалов, так и ритуалов органов внутренних дел в XIX в. (в современной терминологии). Присяга, или торжественный обет, давалась каждый раз при вступлении на престол нового государя. Присягая, офицеры, солдаты, государственные служащие органов внутренних дел клялись в верности новому монарху и Отечеству, в беспрекословном повиновении начальству. Вообще численность корпуса жандармов для огромной империи была невелика [7]. На первом году своего существования (в 1827 г.) он насчитывал 4278 человек. В 1880 г. в нем служили 6808 человек. Число офицеров было сравнительно небольшим. На 17 января 1897 г. в Отдельном корпусе жандармов числилось 717 генералов, штаб- и обер-офицеров, 24 классных чиновника, 476 вахмистров, 7106 унтер-офицеров, 1243 рядовых, а всего 9169 человек [8].

Организационно III отделение подразделялось на четыре экспедиции, каждая из которых имела свою компетенцию. Первая экспедиция занималась «предметами высшей полиции и сведениями о лицах, состоящих под полицейским надзором». Вторая экспедиция ведала раскольниками, сектантами, фальшивомонетчиками, должностными преступлениями и делами об убийствах, а также прошениями и жалобами. Сюда же относились места заточения политических преступников: Секретный дом Алексеевского рavelина Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Ефимьевский монастырь. Третья экспедиция следила за проживавшими в России иностранцами. Четвертой

экспедиции был поручен крестьянский вопрос, сбор сведений о «всех вообще происшествиях» на территории империи, вопросы личного состава, пожалований. В 1828 г. III отделение стало заниматься театральной цензурой. Для управления ею в 1842 г. была создана пятая экспедиция. В каждой экспедиции имелось всего три человека: экспедитор и два его помощника – старший и младший [9].

В штат также входили экзекутор (в дословном переводе с латыни – «исполнитель», в дореволюционной России – чиновник, ведавший хозяйственными делами учреждения и наблюдавший за порядком в канцелярии), казначей и его помощник, который одновременно выполнял обязанности журналиста, то есть готовил проекты общих отчетов учреждения, докладных записок и т. п. Сверх штата состояли управляющий и четыре чиновника для особых поручений. В 1828 г. добавили ещё двух человек: цензора и его помощника. Экспедиторы и часть чиновников особых поручений являлись статскими советниками, то есть имели IV класс по «Табели о рангах». Их жалованье составляло 2000 рублей в год. Самый низкий здесь, X классный чин коллежского секретаря имел чиновник, трудившийся помощником экзекутора и журналистом. Жалованье его было минимальным – 515 рублей в год, то есть немногим более 40 рублей в месяц.

Продолжалось создание бюрократической системы с целью более эффективного управления страной: был увеличен штат аппарата чиновников (до 70 тысяч человек), введена более четкая регламентация делопроизводства. Бюрократизация на время смогла обеспечить порядок в стране, но привела к провалам в области государственного управления. Новый штат III отделения был утвержден в августе 1862 г. В основной состав были включены все сверхштатные дополнения, начальство получало право по своему усмотрению замещать вакансии младших чиновников чиновниками для письма. Добавочное содержание предлагалось выплачивать не из сумм на секретные расходы, а из денег, получаемых от печатания бланков заграничных паспортов в типографии штаба Отдельного корпуса жандармов. Всего на этот момент штатное расписание включало 36 человек. В 1865 г. Драматическая цензура перешла из III отделения в Главное управление по делам печати, но должности по бывшей пятой экспедиции остались. К числу временных экспериментов можно отнести разделение третьей экспедиции в 1866 г. на два отдела, которые в 1869 г. вновь объединились. В 1871 г. были разъединены обязанности управляющего III отделением и начальника штаба Отдельного корпуса жандармов, соединенные в 1839 г. В штат III отделения была внесена должность управляющего с отнесением ее к IV классу (действительного статского советника) и жалованьем 7000 рублей в год. В 1873 г. была упразднена четвертая экспедиция, а штатное расписание выросло до 58 человек. Такой значительный рост был связан с резким увеличением числа чиновников для письма. Штатное расписание оставалось неизменным до ликвидации III отделения в 1880 г. Вместе со сверхштатными чиновниками общее число служащих на тот момент составляло 72 человека. Главной задачей III отделения, как и корпуса жандармов, была борьба с любого рода инакомыслием, политическими преступлениями.

В 60-е гг. во многих регионах России среди студенческой молодежи распространилась идеология нигилизма. В то время под влиянием идей утопического социализма возникали артели, мастерские, коммуны, члены которых надеялись путем создания коллективной собственности и коллективного труда подготовить переход общества к социализму. Потерпев неудачу в своих попытках, эти общественные группы либо распались и прекращали свою деятельность, либо переходили к террору, надеясь таким путем заставить правительство стать на путь конституционных преобразований [10].

28 апреля 1866 г. П.А. Шувалов, принявший пост Главноуправляющего III отделением и шефа корпуса жандармов, подал на Высочайшее имя докладную записку о

мерах к восстановлению порядка в империи, которые предусматривали, прежде всего, реформирование системы политического розыска. Чтобы защитить страну от «разрушительного действия вредных элементов», следовало «устроить полицию так, чтобы она была в состоянии обнаруживать то, что совершается в среде общества» [11].

На заседании 28 апреля 1866 г. Особая комиссия обсудила докладную записку графа П.А. Шувалова о мерах к восстановлению порядка в империи. Она сообщала, что «под внешностью общего спокойствия и порядка некоторые слои общества подвергаются разрушающим действиям вредных элементов, выпускаемых отчасти из извращенных ученых и учебных заведений. Элементы эти, проникнутые самым крайним социализмом <...>, образуют себе приверженцев, распространяющих в народе вредные теории, и создают, как теперь выясняется, обширную сеть, обнимающую не только обе столицы, но и губернии» [12].

В результате обсуждений докладной записки Шувалова 13 мая 1866 г. Александр II подписал рескрипт, в котором он провозгласил новый путь контрреформ. В 1871 г. появился секретный циркуляр, предписывающий начальникам губернских жандармских управлений присылать в III отделение фотографии «всех вообще лиц, которые почему-либо обращают на себя внимание», необходимые для пополнения картотеки «Алфавит лиц, политически неблагонадежных» и альбома схем Секретного архива III отделения. Восемью годами позже III отделение разослало новый циркуляр, который предписывал начальникам губернских жандармских управлений регулярно отправлять в столицу по 5 фотографий каждого государственного преступника [13].

Циркулярами от 19 и 26 ноября 1873 г. III отделение предписывало начальникам губернских жандармских управлений «иметь бдительное наблюдение, как за характером педагогических занятий сельских учителей <...>, так и вообще за их поведением и направлением» [14]. Жандармские чины обязаны были вести «особые списки» о народных училищах и сельских учителях. По данным начальников жандармских управлений, на март 1875 г. были признаны «ненадежными» 42 учителя начальных школ, список которых был немедленно препровожден III отделением Министру народного просвещения Д.А. Толстому для принятия «соответствующих мер».

В своей деятельности жандармы активно взаимодействовали с сотрудниками почтовых отделений. Отдельный корпус жандармов давал указания почтовым чиновникам, чью именно корреспонденцию надлежит просматривать и какие из нее делать выводы. Шеф жандармов говорил: «Вскрытие корреспонденции составляет одно из средств тайной полиции, и притом самое лучшее...» [15].

После того как в Российской империи узнали о революции 18 марта 1871 г. во Франции, был усилен контроль над частной перепиской между Францией и Россией. Российской зарубежной агентуре была поставлена задача выяснить, кто из русских эмигрантов принимал участие в беспорядках. Шеф жандармов граф Шувалов направил секретный циркуляр на имя начальников губернских и железнодорожных жандармских полицейских управлений пограничной полосы, в котором жандармам предлагалось установить самый бдительный контроль над всеми приезжающими из-за границы лицами [16]. На границе случались и жесткие стычки, особенно при попытках захватить транспорт с нелегальной литературой или оружием [17].

Литература

1. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. М., 1893. Т. 22. С. 717–719.
2. ПСЗ. Том XI. СПб., 1837 г. Ст. 1. С. 773.
3. ПСЗ. Том XI. СПб., 1837 г. С. 778.

4. Заварзин П.П. Жандармы и революционеры. Париж, 1930, С. 167.
5. Шепелёв Л.Е. Чиновный мир России XVIII-начало XIX в. СПб., 2001. С. 194.
6. Мордухай-Болтовский В.П. Сборник узаконений для руководства чинов полиции и корпуса жандармов. СПб., 1875. С. 12.
7. Серых В.Д. Воинские ритуалы. М., 1986. С. 18.
8. Общий состав управлений и чинов Отдельного корпуса жандармов. Исправлен на 18 января 1897 г. СПб., 1897. С. 321.
9. Новицкий В.Д. Из воспоминаний жандарма. М., 1929. С. 122.
10. Мушкет Е.Б., Хохлов. Полицейское право России. СПб., 2001. С. 112.
11. Былое. СПб., 1907. Т. 1. С. 236–237.
12. Оржиховский И.В. Третье отделение // Вопросы истории. 1972. № 2. С. 111–112.
13. Добряков В.И. Краткий систематический свод действующих законоположений и циркулярных распоряжений, относящихся до обязанностей чинов губернских жандармских управлений по наблюдению за местным населением и по производству дознаний. СПб., 1903. С. 71–75.
14. Оржиховский И.В. Третье отделение // Вопросы истории. 1972. № 2. С. 117.
15. Троцкий И.М. Третье отделение при Николае I. Л., 1990. С. 22.
16. Кантор Р. Царская охранка и Парижская коммуна // Прожектор. 1928. № 12. С. 6.
17. ГА РФ. Ф. Департамента полиции. 1907. Д. 45. Л. 4.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОТСТРАНЕНИЯ ОТ РАБОТЫ СЛУЖАЩИХ И РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

**О.П. Воробейчикова, кандидат педагогических наук;
О.А. Губанова, кандидат педагогических наук;
В.О. Солнцев, кандидат педагогических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируются актуальные проблемы отстранения от работы служащих и работников ГПС Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Рассмотрены вопросы организации и оформления кадровой службы отстранения от работы.

Ключевые слова: порядок отстранения от работы, недопущение к работе, работодатель, медицинское заключение, дисциплинарный проступок

LEGAL ASPECTS OF BANNING FROM WORK OF EMPLOYEES AND CIVIL STAFF OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM

**O.P. Vorobeychikova; O.A. Gubanova; V.O. Solncev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The paper discusses actual issues of banning from work of employees and civil staff of State Fire Service of EMERCOM of Russia. It includes issues of alcohol, drug and other toxic substances

abuse. The paper covers questions of relevant documents process in personnel departments.

Key words: procedure of banning from work, restrain from work, employer, medical conclusion, disciplinary offence.

Отстранению от работы посвящена ст. 76 Трудового Кодекса РФ (ТК РФ), в соответствии с которой под отстранением понимается недопущение работника к работе – выполнению его трудовой функции.

Учитывая, что ст. 76 ТК РФ включена в главу 12 «Изменение трудового договора», многие трудовики не согласны с позицией работодателя, полагая, что при отстранении от работы происходит не изменение трудового договора, а временное приостановление действия трудового договора.

Иные считают, логичным, что ст. 76 ТК РФ, регулирующая отстранение от работы, закреплена в главе 12 «Изменение трудового договора» (непосредственно перед главой 13 «Прекращение трудового договора»), что свидетельствует о том, что отстранение от работы не прекращает трудовой договор, а лишь временно изменяет его отдельные обязательные условия.

Работодатель отстраняет от работы (не допускает к работе) работника на весь период времени до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения от работы или недопущения к работе. При этом у работодателя нет права выбора – отстранять работника от работы или не отстранять: он обязан это сделать. Рассматриваемое правовое явление в этих случаях – необходимая мера, направленная на предотвращение и предупреждение возможных отрицательных последствий для работодателя, а в соответствующих случаях и для работника.

Трудовой кодекс РФ рассматривает понятия «отстранение» и «недопущение» как синонимы.

Однако, необходимо разграничивать категории «отстранение от работы» и «недопущение к работе». Различие становится заметным, если обратить внимание на момент обнаружения соответствующих обстоятельств, служащих основанием для отстранения или недопущения к работе.

Ст. 76 ТК РФ содержит шесть оснований для отстранения работника от работы:

Появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Работодатель обязан не допускать к работе работника, в случае если он находится в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения до начала работы. И, напротив, работодатель обязан отстранить работника от работы, если он в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения уже приступил к выполнению трудовой функции с началом рабочего дня, и только при изменении его состояния в течение дня или при условии, что состояние работника не было замечено до начала трудовой деятельности, от работодателя поступает распоряжение прекратить работу. При этом работник подлежит отстранению от работы, независимо от того, в какое именно время рабочего дня – в начале или в конце – обнаружен факт нахождения работника в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Решение работодателя об отстранении работника от работы оформляется приказом (распоряжением). Однако для его составления необходимо соответствующее основание, а также подтверждение того, что работник действительно находится в состоянии опьянения. Поскольку состояние алкогольного опьянения является более распространенным по сравнению с двумя другими, остановимся на нем более подробно.

Каким образом устанавливается и подтверждается состояние алкогольного

опьянения? Согласно п. 42 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» нетрезвое состояние работника может быть подтверждено как медицинским заключением, так и другими видами доказательств, которые должны быть соответственно оценены судом.

Юридически безупречным подтверждением того, что человек находится в состоянии алкогольного опьянения, является медицинское заключение, выдавать которое могут только врачи психиатры-наркологи и врачи других специальностей, прошедшие специальную подготовку.

Однако при принятии решения о направлении работника на медицинское освидетельствование следует иметь в виду, что работник вправе отказаться от его прохождения, а работодатель не вправе принуждать работника к нему. В некоторых случаях инициатором медицинского освидетельствования может выступать сам работник, желающий опровергнуть изложенную в акте информацию об опьянении.

Несмотря на то, что медицинское освидетельствование является юридически безупречным способом установления состояния алкогольного опьянения и его степени, большинству работодателей весьма сложно им воспользоваться. Главная трудность заключается в возникновении конфликтов между руководством организации и работником, когда он отказывается проходить медицинское освидетельствование. Нетрезвого работника рекомендуется доставлять для медицинского освидетельствования в течение двух часов с момента обнаружения признаков употребления алкогольных напитков.

Несмотря на это, у работодателя остается возможность доказать в суде, что работник находился в состоянии алкогольного опьянения без медицинского заключения и его увольнение по п/п «б» п. 6 ст. 81 Трудового кодекса РФ было обоснованным.

Одним из таких доказательств является акт о появлении работника в состоянии опьянения. Как правило, акт составляется либо работниками кадровой службы, либо руководителем структурного подразделения. В акте отражается дата, время с точностью до минут и место составления акта, фамилия, имя, отчество и должность работника, составившего акт; фамилии, имена, отчества и должности работников, присутствующих при составлении акта; состояние работника, позволившее составителю акта сделать вывод об опьянении; подписи составителей акта и присутствующих при его составлении работников. При этом, в акте очень тщательно описываются признаки, позволившие составителю акта сделать выводы о нахождении работника в состоянии опьянения. Основными признаками алкогольного опьянения являются: запах алкоголя в выдыхаемом воздухе, нарушение координации движений, неустойчивая, шатающаяся походка.

С наркотическим и токсическим опьянением все гораздо сложнее. Их основные признаки: ускоренная речь, быстрая смена ассоциаций и поверхностность суждений, неадекватность поведения, снижение критики к своему поведению и высказываниям, узкие зрачки, нездоровый цвет лица. Поскольку все они могут быть обусловлены просто болезнью, следует описывать состояние работника детально, а лучше всего прибегнуть к медицинскому освидетельствованию.

Появление на работе в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) также рассматривается законодателем как основание для применения дисциплинарного взыскания за грубое нарушение трудовой дисциплины и трудовых обязанностей.

За подобный дисциплинарный проступок работодатель вправе применить к работнику одно из дисциплинарных взысканий – замечание, выговор либо увольнение по п/п «б» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ.

При этом не имеет значения, отстранялся ли работник от работы в связи с состоянием опьянения или нет.

Например, в ходе рассмотрения трудового спора о восстановлении на работе работника В. представителем истца было оспорено само медицинское заключение, которое было выполнено врачом, прошедшим специальную подготовку и использовавшим прибор «Алкотестер» канадского производства. В медицинском заключении врач У. неубедительно описал клиническую картину (признаки) алкогольного опьянения. Представитель истца настаивал на непринятии судом результатов, установленных при помощи прибора, ввиду того, что не были представлены документы, свидетельствующие о надлежащей сертификации именно того прибора, которым проводилось освидетельствование. С учетом ходатайства защиты в качестве эксперта был приглашен врач-нарколог, который, прочитав протокол медицинского освидетельствования, не смог однозначно подтвердить, что работник находился в состоянии алкогольного опьянения (к сожалению, представитель ответчика не заявил ходатайства о вызове в суд надлежащих свидетелей из числа подписавших акт о появлении на работе в состоянии алкогольного опьянения).

Судом первой инстанции было принято решение об удовлетворении требований истца о восстановлении на работе и выплате ему среднего заработка за время вынужденного прогула.

В определении на кассационную жалобу ответчика судебная коллегия по гражданским делам указала, что доводы жалобы о том, что при наложении дисциплинарного взыскания работодатель вправе не учитывать личностные характеристики работника, являются обоснованными. Однако при вынесении решения об удовлетворении исковых требований в восстановлении на работе суд принял во внимание те обстоятельства, что факт нахождения истца в состоянии алкогольного опьянения не был доказан ответчиком, в связи с чем приказ об увольнении не может быть признан законным и обоснованным. Представитель ответчика предъявил дополнительные материалы, в которых было выражено мнение главного врача психоневрологического диспансера города Н-ка (в котором проходил обучение врач У.) по поводу правильности оформления протокола медицинского освидетельствования. Однако они не были приняты к рассмотрению судом, так как в соответствии со ст. 358 ГПК РФ суд кассационной инстанции исследует вновь представленные доказательства только в том случае, если они не могли быть представлены стороной в суд первой инстанции. Сведения же о том, что ответчик был лишен возможности представить дополнительные материалы в суд первой инстанции, отсутствовали.

Определением судебной коллегии решение суда Первой инстанции оставлено без изменения, кассационная жалоба без удовлетворения.

Непрохождение в установленном порядке обучения и проверки знаний и навыков в области охраны труда.

К сожалению, несчастные случаи на производстве, не такое уж редкое явление. Снижению производственного травматизма способствует неукоснительное соблюдение правил охраны труда. В связи с этим Трудовым кодексом предусмотрены обязательное обучение работников технике безопасности и проверка их знаний и навыков в области охраны труда, а абзацем 3 ч. 1 ст. 76 ТК РФ устанавливается необходимость отстранения сотрудника от работы в случае, если он не прошел такое обучение или проверку.

Обязанность работника проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения работ по охране труда, оказанию первой помощи при несчастных случаях на производстве, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочем месте, проверку знаний требований охраны труда установлена ст. 214 ТК РФ.

В свою очередь работодатель в соответствии со ст. 212 ТК РФ обязан обучить

работников названным методам и приемам, провести инструктаж, обеспечить стажировки и проверку знаний работников. В системе МЧС России данные обязанности работодателя должны осуществляться в соответствии с приказом МЧС России № 630 от 31 декабря 2002 г. «Об утверждении и введении в действие Правил по охране труда в подразделениях Государственной противопожарной службы МЧС России».

Вышеназванный приказ разработан для обеспечения профилактических мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний и устанавливает общие положения обязательного обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда всех работников, в том числе руководителей.

Согласно приказу для всех принимаемых на работу лиц, а также для работников, переводимых на другую работу, работодатель (или уполномоченное им лицо) обязан проводить инструктаж по охране труда. Кроме вводного инструктажа по охране труда, проводятся первичный инструктаж на рабочем месте, повторный, внеплановый и целевой инструктажи. Инструктаж по охране труда завершается устной проверкой приобретенных работником знаний и навыков безопасных приемов работы лицом, проводившим инструктаж. Проведение всех видов инструктажей регистрируется в соответствующих журналах проведения инструктажей (в установленных случаях – в наряде-допуске на производство работ) с указанием подписи инструктируемого и подписи инструктирующего, а также даты проведения инструктажа.

Помимо инструктажа, работодатель должен проводить обучение по охране труда, объем и содержание которого, зависят от категории работника (работники рабочих профессий или руководители и специалисты организаций).

Для проведения проверки знаний требований охраны труда работников в организациях приказом (распоряжением) работодателя (руководителя) создается комиссия по проверке знаний требований охраны труда. Результаты проверки оформляются протоколом. Работник, не прошедший проверку знаний требований охраны труда при обучении, обязан после этого пройти повторную проверку знаний в срок не позднее одного месяца.

При отстранении сотрудника по данному основанию он не допускается к работе вплоть до окончания обучения и проверки. Если же работник уклоняется от повторной проверки, он может быть отстранен на более длительный срок.

Непрохождение в установленном порядке обязательного медицинского осмотра (обследования), обязательного психиатрического освидетельствования.

В соответствии с абзацем 12 ч. 2 ст. 212 ТК РФ одной из обязанностей работодателя в части обеспечения безопасных условий и охраны труда является недопущение работников к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случае медицинских противопоказаний.

Действующим законодательством предусмотрено прохождение работниками предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров. Помимо этого, медицинские осмотры по своей направленности можно разделить на осмотры для определения того, соответствует ли здоровью работника выполняемой им работе, и для раннего выявления возможных профессиональных заболеваний, и на осмотры, проводимые для предупреждения возникновения различных заболеваний среди населения.

Так, согласно ст. 213 ТК РФ работники, занятые на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), а также на работах, связанных с движением транспорта, в обязательном порядке проходят

следующие медицинские осмотры (обследования):

- предварительные (при поступлении на работу);
- периодические (для лиц в возрасте до 21 года – ежегодные) – для определения пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний;
- внеочередные – в соответствии с медицинскими рекомендациями.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 16 августа 2004 г. № 83 утверждены Порядок проведения предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на вредных работах и на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, а также Перечни вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся данные осмотры.

Работодатель определяет контингенты и составляет поименный список лиц, подлежащих периодическим медицинским осмотрам (обследованиям).

В течение 30 дней медицинская организация должна предоставить работодателю заключительный акт, в котором указываются работники, не явившиеся и не прошедшие обследование. На основании данной информации работодатель вправе принять решение о недопущении или отстранении сотрудника от работы.

Обязательные медицинские осмотры предусмотрены и для ряда иных категорий работников (например, предварительные и периодические (ежегодные) осмотры для несовершеннолетних (ст. 266 ТК РФ), обязательные предварительные обследования для спортсменов (ст. 348.3 ТК РФ).

Кроме Трудового кодекса обязанность по прохождению предварительного медицинского осмотра установлена рядом других федеральных законов, например: ст. 23 Федерального закона № 151-ФЗ от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

В случае непрохождения предварительного или периодического медицинского осмотра (обследования) или психиатрического освидетельствования работник отстраняется от работы до того момента, пока подобный осмотр не будет пройден.

Выявление противопоказаний для выполнения работником работы, обусловленной трудовым договором.

Согласно абзацу 5 ч. 1 ст. 76 ТК РФ работник отстраняется от работы при выявлении в соответствии с медицинским заключением противопоказаний для выполнения работником работы, обусловленной трудовым договором. Противопоказания могут быть выявлены при прохождении медицинского осмотра либо при проведении иных медицинских процедур.

Согласно Конституционному суду в Определении от 29 мая 2007 г. № 357-О-О, освобождение от труда проводится с целью охраны здоровья работника и является одной из гарантий права на труд в условиях, которые отвечают требованиям гигиены и безопасности.

Основанием для отстранения в данном случае является медицинское заключение, выданное в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Согласно ст. 73 ТК РФ работника, нуждающегося в переводе на другую работу в соответствии с медицинским заключением, с его письменного согласия работодатель обязан перевести на другую имеющуюся у него работу, не противопоказанную сотруднику по состоянию здоровья.

Если работник, нуждающийся в соответствии с медицинским заключением во временном переводе на другую работу на срок до четырех месяцев, отказывается от перевода либо соответствующая работа у работодателя отсутствует, то работодатель обязан на весь

указанный в медицинском заключении срок отстранить работника от работы с сохранением за ним места работы (должности).

Если же в соответствии с медицинским заключением работник нуждается во временном переводе на другую работу на срок более четырех месяцев или в постоянном переводе, то при его отказе от перевода либо отсутствии у работодателя соответствующей работы трудовой договор прекращается по п. 8 ч. 1 ст. 77 ТК РФ.

Если в отстранении от работы согласно медицинскому заключению нуждаются руководители организаций или разного рода структурных подразделений, заместители руководителей, а также главные бухгалтера, то по их письменному согласию, вместо прекращения трудового договора срок может быть определен соглашением обеих сторон.

Приостановление действия на срок до двух месяцев специального права работника.

В соответствии с абзацем 6 ч. 1 ст. 76 ТК РФ работник подлежит отстранению от работы в случае приостановления на срок до двух месяцев специального права работника (лицензии, права на управление транспортным средством, права на ношение оружия, другого специального права), если это влечет невозможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору и невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую, имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

В качестве примера можно упомянуть право на управление транспортными средствами, подтвержденное соответствующим водительским удостоверением.

Что касается лицензий, то, безусловно, в данном случае подразумеваются индивидуальные лицензии, подтверждающие право на осуществление тех или иных видов деятельности, а не лицензии, выдаваемые юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям.

К примеру, для ношения оружия необходимы лицензии, выданные органами внутренних дел (Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»), для управления маломерным судном требуется соответствующее удостоверение (Приказ МЧС России от 29 июня 2005 г. № 502).

Административное законодательство, законодательство о лицензировании и законодательство, регламентирующее осуществление отдельных видов деятельности, предусматривает не приостановление, а прекращение специального права.

Основанием для отстранения от работы в данном случае является решение суда или соответствующего уполномоченного органа о приостановлении (лишении) работника специального права. Кроме того, отстранение от работы может быть произведено в связи с истечением срока действия специального права.

Требование органов или должностных лиц, уполномоченных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

На основании абзаца 6 ч. 1 ст. 76 ТК РФ работодатель обязан отстранить сотрудника от работы, если этого требуют органы или должностные лица, уполномоченные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

В соответствии со ст. 357 ТК РФ государственные инспекторы вправе предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об отстранении от должности в установленном порядке лиц, виновных в нарушении трудового

законодательства, и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Помимо этого трудовая инспекция вправе выдавать предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда.

В случае, если лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных заболеваний, могут стать источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями производства, в котором они заняты, или выполняемой ими работой, при их согласии временно переводятся на другую работу, не связанную с риском распространения инфекционных заболеваний. Если же такой перевод невозможен, на основании постановлений главных государственных санитарных врачей и их заместителей они временно отстраняются от работы с выплатой пособий по социальному страхованию (п. 2 ст. 33 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Еще одним органом, чье решение об отстранении сотрудника от работы обязательно для исполнения работодателем, является суд. В соответствии с п. 10 ст. 29 УПК РФ суд наделен правом приема решения о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности, в том числе в ходе досудебного производства. Согласно ст. 114 УПК РФ при наличии такой необходимости суд по ходатайству, возбужденному с согласия прокурора дознавателем или следователем, выносит постановление о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности. Основанием для отмены временного отстранения является соответствующее постановление дознавателя, следователя, прокурора. Данное постановление также обязательно для исполнения работодателем.

При получении того или иного документа об отстранении от работы конкретного сотрудника необходимо внимательно с ним ознакомиться. Обратите внимание на следующие моменты: надлежащим ли органом или должностным лицом предъявлено требование, правильно ли оно оформлено, какое именно решение в нем содержится.

Если в полученном документе содержится не требование об отстранении, а просьба, рекомендация или предложение, решение об отстранении работника работодатель принимает самостоятельно.

Время отстранения, как правило, указывается в постановлении или в предписании уполномоченного органа. Существуют различные варианты определения периода отстранения, например, конкретная дата или условие о совершении тех или иных действий (чаще всего – устранение нарушения).

Иные основания для отстранения работника.

Следует иметь в виду, что перечень оснований для отстранения от работы, приведенный в ст. 76 ТК РФ, не является исчерпывающим. Отстранение от работы возможно и в других ситуациях, но только в том случае, если они предусмотрены федеральными законами или иными нормативными правовыми актами РФ.

Литература

1. Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н. Ответственность по российскому трудовому праву: науч.-практ. пособ. М.: Проспект, 2008.
2. Ершова Е.А. Трудовое право в России // Рос. акад. правосудия. М.: Статут, 2007.
3. Петров А.Я. Изменение трудового договора: вопросы теории и практики, совершенствование главы 12 Трудового кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2009. № 5.

4. Черных Н.В. Организация и ведение кадровой работы в вузе. СПб: Политехнический университет, 2009. Ч. 2.

5. Щур Д.Л. Увольнение по всем статьям: появление на работе в состоянии опьянения (п/п «б» п. 6 ст. 81 ТК РФ) // Кадры предприятия. 2004, № 10.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации (30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в последней редакции от 24 июля 2009 г. № 206-ФЗ).

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О БЕЗОПАСНОСТИ» И ЗАКОН РФ «О БЕЗОПАСНОСТИ». ОБЩИЕ И ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ

**П.А. Чебоксаров, кандидат юридических наук, доцент;
В.П. Григонис, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Обосновывается необходимость принятия нового Федерального закона «О безопасности». Проведен сравнительно-правовой анализ Федерального закона «О безопасности» и Закона Российской Федерации «О безопасности». Выявлены нормы Закона Российской Федерации «О безопасности», вступившие в противоречие с Конституцией Российской Федерации и законодательством. Предлагается включить в Федеральный закон «О безопасности» некоторые нормы из Закона Российской Федерации «О безопасности».

Ключевые слова: Федеральный закон «О Безопасности», Закон Российской Федерации «О безопасности», структура и содержание нормативно-правовых актов о безопасности

THE FEDERAL LAW «ABOUT SAFETY» AND THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION «ABOUT SAFETY» GENERAL AND SPECIFIC FEATURES

**P.A. Cheboksarov, V.P. Grigonis.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Necessity of acceptance of the new Federal law «About safety» is proved in the article. The rather-legal analysis of the Federal law «About safety» and the Law of the Russian Federation «About safety» is carried out. Norms of the law of the Russian Federation «About safety» which are into conflict with the Constitution of the Russian Federation and legislature are revealed. It is offered to include in the Federal Law «About safety», some norms from the Law of the Russian Federation «About safety».

Key words: the Federal Law «About safety», the Law of the Russian Federation «About safety», structure and maintenance of normative legal documents about safety

28 декабря 2010 г. Президент РФ подписал новый Федеральный закон «О безопасности» [1] и признал утратившим силу, действующий 18 лет, Закон РФ «О безопасности» [2] от 5 марта 1992 г.

По словам секретаря Совета безопасности Н. Патрушева, необходимость принятия нового закона «О безопасности» вызвана тем, что многие положения ныне действующего вошли в противоречие с Конституцией России. По этой причине в последние годы он фактически перестал применяться и постепенно утратил функции регулятора отношений в сфере безопасности. В него неоднократно вносились изменения и дополнения, однако проблема в целом оставалась нерешенной – надо было привести Федеральный закон в соответствие с Основным Законом страны [3].

По структуре оба закона практически одинаковы: в новом Федеральном законе 4 главы и 20 статей, а в старом – 5 разделов и 22 статьи. В новом ФЗ предусмотрены главы и статьи, что является более правильным в структурном отношении, в отличие от старого закона, где содержатся разделы и статьи.

В новом законе, в отличие от старого, отсутствуют такие статьи, как: о понятии безопасности и ее объекты (ст. 1 закона РФ «О безопасности»); о субъектах обеспечения безопасности (ст. 2. Закона РФ «О безопасности»); об угрозе безопасности (ст. 3 закона РФ «О безопасности»); об обеспечении безопасности (ст. 4 Закона РФ «О безопасности»).

В обоих законах содержится норма, посвященная принципам обеспечения безопасности (в старом законе – ст. 5, а в новом законе – ст. 2), но в новом это будут основные принципы обеспечения безопасности. Единственный принцип, содержащийся в этих законах, – это принцип законности, который в старом законе находится на первом месте, а в новом – на втором. В старом законе отсутствует такой принцип, как соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, который присутствует в ст. 2 нового закона, правда, в старом законе соблюдение прав и свобод граждан при обеспечении безопасности посвящена ст. 7. В новом законе не упоминаются такие принципы, как соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности. Некоторые из этих принципов, можно было бы прописать и в новом законе.

В действующем ФЗ «О безопасности» обращает на себя внимание принцип приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности, что согласуется с другими нормативными актами в этой области, в частности, утвержденной Указом Президента РФ «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. [4].

Ст. 3 ФЗ «О безопасности» называется «Содержание деятельности по обеспечению безопасности», где перечисляется ряд мер в этой области: правовое регулирование в области обеспечения безопасности; организация научной деятельности в области обеспечения безопасности. В старом законе такой нормы нет.

Ст. 5 ФЗ «О безопасности» и ст. 6 Закона РФ «О безопасности» посвящены нормативно-правовому обеспечению безопасности. Содержание статей в обоих законах, в основном, идентично, за исключением, того, что в новом законе предусмотрены соответствующие правовые нормы в области безопасности, принимаемые органами местного самоуправления.

В новом законе, в отличие от старого, содержатся ст. 6 «Координация деятельности по обеспечению безопасности» и ст. 7 «Международное сотрудничество в области обеспечения безопасности».

В Федеральном законе полномочиям в области обеспечения безопасности посвящены пять статей: ст. 8 «Полномочия Президента РФ», ст. 9 «Полномочия Федерального Собрания РФ», ст. 10 «Полномочия Правительства РФ», ст. 11 «Полномочия федеральных органов государственной власти», и ст. 12 «Органов государственной власти субъектов РФ и органов

местного самоуправления. В старом законе соответствующая статья называется «Руководство государственными органами обеспечения безопасности» (ст. 11 Закона РФ «О безопасности»), в которой отмечено, что общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент Российской Федерации, а в новом законе Президент РФ лишь определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности (ч. 2 ст. 4).

В Федеральном законе отсутствует перечень сил и средств по обеспечению безопасности. В старом законе силам и средствам по обеспечению безопасности посвящается ст. 12 Закона РФ «О безопасности», среди которых Вооруженные Силы, Федеральные органы безопасности, Органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы; Государственная противопожарная служба, органы службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможенные органы, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства.

Глава 3 в ФЗ «О безопасности» и раздел 3 в Законе РФ «О безопасности» посвящаются статусу Совета безопасности, которому в старом законе посвящено 7 статей, а в новом – на одну статью меньше. В старом законе (ст. 13 ФЗ «О безопасности») Совет безопасности ответственен перед Верховным Советом Российской Федерации за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. В новом законе о такой ответственности Совета безопасности не говорится.

Среди положительных моментов Закона РФ «О безопасности», можно отметить норму о том, что Совет безопасности рассматривает вопросы охраны здоровья населения. В новом законе данная норма отсутствует.

В ФЗ «О безопасности», в отличие от старого закона, говорится, что постоянные члены Совета безопасности входят в Совет безопасности по должности. В старом законе председателем по должности является лишь Президент РФ.

В Законе РФ «О безопасности», в отличие от нового, указывается, кто еще может принимать участие в заседаниях данного органа, кроме самих членов Совета безопасности: Председатель Верховного Совета РФ или по его поручению заместитель Председателя; полномочные представители республик в составе РФ, краев, областей, автономной области и автономных округов; председатель Государственного комитета РФ по национальной политике. В настоящее время данный перечень должностных лиц утратил свою актуальность.

Задачам, стоящим перед Советом безопасности, посвящаются ст. 15 Закона РФ «О безопасности» «Основные задачи Совета безопасности» и ст. 14 ФЗ «О безопасности» «Основные задачи и функции». С положительной точки зрения в новом законе можно выделить такие задачи, которых не было в старом: прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации; подготовка предложений Президенту РФ: о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий (в старом законе – только подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций); координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов

исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения безопасности (в старом законе – разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти).

Федеральный закон ничего не говорит о периодичности заседаний Совета безопасности, в отличие от старого, где такие заседания проводились не реже одного раза в месяц.

Многие вопросы, касающиеся Совета безопасности, незакрепленные в ФЗ «О безопасности», получают развитие в Положении о Совете безопасности, утвержденном Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. [5].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принятие ФЗ «О безопасности» было вызвано необходимостью, так как нормы Закона РФ «О безопасности» в некоторых случаях утратили свою актуальность и вошли в противоречие с Конституцией РФ. В связи с этим старый закон фактически перестал применяться как регулятор общественных отношений в сфере безопасности.

Тем не менее, ряд положений Закона РФ «О безопасности» можно было включить и в действующий ФЗ «О безопасности». Так, в ФЗ «О безопасности» можно было включить такие принципы, как принцип ответственности личности, общества и государства по обеспечению безопасности; принцип интеграции с международными системами безопасности. Положительным моментом можно также отметить указание в Законе РФ «О безопасности» перечень сил и средств по обеспечению безопасности; рассмотрение Советом безопасности вопросов охраны здоровья населения.

Литература

1. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Парламент. газ. 2011. 14 янв. № 1–2.
2. О безопасности (с послед. измен. и дополн.): Федер. закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. 9 апр. № 15. Ст. 769.
3. Рос. газ. 2010. 20 окт.
4. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. // Рос. газ. 2009. 19 мая.
5. Об утверждении положений о Совете безопасности Российской Федерации и аппарата Совета безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившим силу отдельных актов Президента РФ: Указ Президента РФ от 07 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. 14 июня. № 24. Ст. 2392.

РУССКАЯ РЕЛИГИОЗНАЯ АКСИОЛОГИЯ ПРАВА

**И.А. Суслина, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследуется философско-правовая проблема соотношения права и православного христианства с позиции аксиологических ценностей. В работе использованы диаметрально противоположные позиции: противопоставления права и православного христианства, и попытка их максимального сближения. В качестве аргументации различных подходов к рассмотрению правовой аксиологии, автор проводит анализ работ Н.А. Бердяева, Б.П. Вышеславцева, Е.В. Спекторского, И.А. Ильина, П.А. Флоренского и др., посвященных этой проблематике.

Ключевые слова: правовая аксиология, договорная теория, соборность, девальвация права, сближение права и религии

RUSSIAN RELIGIOUS AXIOLOGY OF THE RIGHT

**I.A. Suslina.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Given article is devoted the filosofsko-legal analysis of a problem of a parity of the right and orthodox Christianity from a position values. In work diametrical positions are used: oppositions of the right and orthodox Christianity, and attempt of their maximum rapprochement. As the argument of various approaches to consideration of a legal axiology, the author carries out the analysis of works of N.A. Berdjaeva, B.P. Vysheslavtsev, E.V. Spektorskogo, I.A. Ilina, P.A. Florensky, etc., devoted to this problematics.

Key words: legal axiology, the contractual theory, right devaluation, right and religion rapprochement

Основные идеи и положения русской аксиологии права должным образом, на наш взгляд, могут быть раскрыты лишь в широком социокультурном контексте взаимосвязи патриархального христианского сознания и института государства. Этот подход подразумевает отношение к личности, праву и закону, оценку их роли в обществе и государстве через христианские догматы. Теоретической частью этого отношения выступает аксиология права. Ее предметная область – это проблемы понимания и трактовки права как ценности, ценностные суждения и оценки о правовом значении фактически данного закона и государства. Русская аксиология права предполагает изучение соотношения категорий «право» и «закон» на основе христианского вероучения.

Центральной идеей божественных и пророческих (проphetических) теорий является утверждение, что право создано Богом для регулирования жизни людей, и что оно даруется человеку через посредство пророка или правителя. Мы находим такое представление о природе права в некоторых древних правовых системах, таких, как вавилонские законы, древнееврейские законы и законы Ману, а также в исламском праве. Древнееврейские законы утверждают в Книге Исхода Библии (24, 31, 32, 34), что Господь призвал Моисея на Синайскую гору и передал ему две каменные скрижали, содержащие закон, писанный перстом Божиим. Для древних евреев закон был высшей ценностью. Центральное понятие

ветхозаветной философии права – «завет», что означает «договор», «союз», заключенный между Богом и народом. Заключив договор с Богом, древние евреи положили в основу социального устройства и общественных связей правоотношение, то есть господство земного закона [1]. Вместо богообщения еврейский народ получил «общественный договор», поставив на место Бога юриспруденцию. Этот акт порождает извечное христианское противоречие «Закона и Благодати». Эта антиномия «Закона и Благодати» в полной мере проявилась и в Русском религиозном и философско-правовом сознании.

Правовая жизнь Русского государства вплоть до ХУШ в. покоилась в значительной степени на обычае. Власть государя проистекала от Бога через посредничество православной церкви. Это отношение к светской власти уходит своими корнями к византийскому периоду христианства. В самой Византии господствовало два подхода к пониманию власти государя: один стремился подчеркнуть религиозный и церковный абсолютизм власти государя, так Льву Исавру, Византийскому императору УШ в. приписывают слова: «Я – царь и священник» [2, с.12]. Согласно этой позиции, царь считался главой православного мира в целом – и государства и церкви. Ему вторил Иосиф Волоцкий, считавший, что царь только естеством подобен людям, «властью же сана, яко Бог» [2, с. 13]. Второй подход, определяющий полноту власти светского правителя, нашел свое отражение в Эпаногэ – сборнике византийского законодательства IX в. Суть его в том, что во главе православного мира стоят два правителя – Император и Патриарх. В ХУП в. патриархи Филарет и Никон, именуя себя, подобно царям, «великими государями», выдвигали вопрос о равенстве светской и духовной власти. Служебник 1655 г. говорит о «богоизбранной и благочестивой двоице» – царе и патриархе. Никон ставит патриаршую власть даже выше царской, сравнивая первую с солнцем, а вторую – с месяцем.

Эта двоякость и неокончательная определенность статуса царя по отношению к церковной власти в Русском государстве была ликвидирована в период царствования Петра Великого. Петр уничтожает патриаршую власть, заменяя ее Духовной коллегией – Святейшим Синодом. В Духовном регламенте от 1721 г., который, по сути, явился объяснительной запиской к учреждению Духовной коллегии, отмена патриаршего престола объясняется Петром тем, что «от единого правителя духовного можно опасаться отечеству мятежей и смущения, ибо простой народ не ведает, как разнствует власть духовная от самодержавной» [2, с. 13]. Основным признаком самодержавной власти Петровской эпохи заключается в обособлении ее от церковной власти. Эту мысль закрепляет и развивает Воинский устав 1716 г., давший следующее определение императорской власти: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответа дать не должен, но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять».

Итак, мы видим, что Петровская реформа вносит полнейший разрыв с прежними воззрениями на связь государства и церкви и на роль государя по отношению к церкви. Феофан Прокопович, в «Правде воли монаршей» в качестве обоснования царской власти приводит теорию народного договора: «сама наследственная монархия имеет начало от первого в народе согласия... воля народная еще и не словом, но делом изъявленная» [3].

Антагонизм духовной и светской власти приводит к укреплению в христианской мысли двух полярных точек зрения на понимание права. Для первой характерно категоричное противопоставление права и религии, что приводит к приобретению позитивным правом негативной оценки; для второй – стремление объединить право и «Божью благодать».

Еще XI в. в «Слове о Законе и Благодати» киевского митрополита Илариона вводится идейная антитеза рабского Закона и свободной Благодати, которая должна стать основой

жизни страны, обретшей христианскую Истину. Смысл ее в том, что в законе проявляется богооставленность человека, в благодати – богообщение; в законе добро откалывается от бытия, благодать соединяет добро и бытие; в основе закона лежит отвлеченная идея добра, в основе благодати – любовь к конкретному человеку; закон олицетворяет собой рабство человека, его зависимость от природной необходимости, благодать делает человека свободным [4, с. 13].

Митрополит Иларион указывает на первичность, приоритетность религиозной нормы перед нормой права. Отдавая должное мирским законам, он подчеркивает их подчиненный характер по отношению к Богу. Право в его прочтении является проявлением греха, отдаления человека от Бога [4, с. 72]. Такой подход призван показать все несовершенство права как земного института перед абсолютным совершенством Бога. Труд митрополита Илариона возводит, на наш взгляд, фундамент для многовекового конфликта права и религии.

Эта же позиция прослеживается и в работах Н.А. Бердяева, который полагал, что право вносит в русское религиозное сознание глубокий парадокс: вырастая из греха, право вместе с тем, несет добро и борется с грехом. Но, обличая грех и борясь с ним, право само является проявлением греха, несет на себе его мирское наследие. Ограничивая зло, право не в состоянии его победить, обнажая бессилие добра, не знающего «Божьей благодати». Хуже того, в борьбе со злом право само становится злом. Как итог, правовое сознание русского христианина приобретает оттенки трагичного противостояния: жизнь по закону и жизнь по благодати. Эти две сферы не могут и не должны сойтись. Если право поднимать до уровня религиозного откровения, оно лишится своего важнейшего качества – принудительности, перестанет выполнять функции, необходимые земному, грешному миру. Если же религиозные заповеди низводить до уровня права, религия превратится в систему принуждения и насилия [5].

Другой русский юрист Б.В. Вышеславцев в своих работах возносил ценность благодати в ущерб позитивного права, аргументируя свою позицию высказыванием Христа: «законом спастись нельзя: праведность от закона, праведность «книжников и фарисеев» затворяет вход в Царство Божие. А если бы можно было спастись законом, то Спаситель был бы не нужен» [6, с. 33–34]. Он полагал, что закон ставит непреодолимые преграды между человеком и Богом. Только Христос с его заповедями «истинно сердечных» взаимоотношений любви, в понимании Б.В. Вышеславцева, способен разрушить эти барьеры. Закон строит общественные связи как отношения власти и подвластных, господина и раба, разделяет людей на «чистых» и «нечистых», создавая тем самым юридический, ложный критерий человеческого превосходства. Истоки позитивного права Б.В. Вышеславцев видит в общественно-политическом устройстве античных городов-полисов. В основе закона, как высшей ценности, у них были положены понятия справедливости, святости государства, совершенства законодательства. В христианстве же закон перестает быть высшим принципом жизни. На смену ему приходит метаюридическое понятие Благодати. Закон отражает несовершенство человеческой природы, его греховности. Законотворчество – это творческий акт человеческой природы, которая изначально грешна, а значит, грешно и законодательство. Закон не является причиной добра или зла. Безусловное соблюдение закона может противоречить любви, стать причиной высшей несправедливости. Вера в Бога, «независимая от закона стоящая вне закона», ставит человека выше закона, дает человеку право нарушить писанный закон, если развивающаяся в религиозном направлении жизнь оказывается под угрозой уничтожения со стороны «мертвой буквы» закона.[6, с.21] Верховенство закона, по мнению Б.П. Вышеславцева, возможно лишь в том случае, если гражданские власти способны признать иерархическое господство высших Божьих законов

над государственным правом. Божий закон совершенен, как совершенна и Его мудрость; власти же человеческие поражены грехом и, бывают, движимы желаниями плоти. Они могут быть рабами греха, непокорными Богу; а избирающие грешников во власть и повинующиеся их греховным постановлениям сами попадают в рабство греха [7].

Нужно признать, что приведенная позиция имеет свои положительные аспекты. В частности, она служит значительным противовесом попыткам государства доминировать, контролировать все сферы жизни граждан. Являясь основой государственности, позитивное право, тем не менее, является отражением деструктивных проявлений человека, его социальных конфликтов.

В современном мире нравственный релятивизм проявляется в постепенном отказе от принципов христианской веры и культуры. В итоге моральные основы верховенства закона серьезно подорваны. Непредвзятый анализ современной истории заставляет признать: без высших принципов справедливости и нравственности, привнесенных в общество христианством, невозможно обеспечить действенную защиту против тирании, произвола деспотии.

Вторая философско-правовая позиция воспринимает догматы христианской веры как высшие ценности, заключенные в позитивном праве. Эта точка зрения нашла свое отражение в работах русских религиозных философов Е.В. Спекторского и И.А. Ильина, П. А. Флоренского. Они полагали, что все социальные проблемы должны решаться путем подчинения общества, государства и позитивного права религии и церкви. В последствии эта философская позиция получила название «воцерковления» и приобрела широкое распространение в кругах русской интеллигенции XIX–XX вв.

Е.В. Спекторский полностью отождествлял право, религию и нравственность в русском сознании: «У христианской философии нет двойной мерки, внешней для права и внутренней для нравственности... Она не различает моральности и легальности. Не согласна она видеть в праве только минимум этики. Она, напротив, стремится к ее максимуму» [8, с. 212]. Источниками права философ видел религию. Религиозный страх дикаря, по его мнению, устанавливает первичные запреты – «табу», которые позднее трансформируются в правовые нормы. Таким образом, религиозное сознание формирует стереотипы последующего правового восприятия общественных отношений. Весь Ветхий завет, по мнению Е.В. Спекторского, является «законом», «сакральной юриспруденцией». Подлинное же представление о праве мы встречаем в Новом Завете: «Только Иисус Христос предложил законченную философию права» [8, с. 205]. В качестве доказательства своей позиции, философ приводит поведение Христа, когда он через учеников совершал акты купли, не избегал суда, не склонял других к уклонению от уплаты податей кесарю, с торговлей боролся только в храме Божиим, не отвергал собственности, упоминал разные ее виды, высказывался о системе доказательств, занимался толкованием действующего права [8, с. 211].

Е.В. Спекторский выступает за максимальное сближение частного и публичного права в единое «христианское социальное право». Это, по его мнению, устранил противоречие между людьми как собственниками и человеком и государством.

По мнению другого русского философа, И.А. Ильина, право и религия преследуют единую цель – воспитание личности. Задача права в направлении человека к Богу, в создании мотивации для христианского поведения. И.А. Ильин относил право к духовной сфере. Его позицию можно обозначить как православно-христианскую. В его видении, право – это творение Господа, преследующее целью заботу о человеческом обществе. Согласно И.А. Ильину, законы, которые должны осуществляться между людьми в их жизни и деятельности, – это нормы, или правила, указывающие человеку искомый им лучший путь его внешнего поведения. При выборе способа своего поведения, человек бывает всегда

«прав», если он следует в русле этого установленного пути, и «неправ», если он его не придерживается [9, с. 11]. Поэтому создание людьми порядка социальной жизни по своему произволу хотя и возможно, но всегда обречено на неудачу. Ильин сформулировал 3 «аксиомы правосознания», лежащие в основе правовой жизни любого народа, – те «основные истины, которым в жизни соответствуют основные способы бытия, мотивирования и действия»: «закон духовного достоинства, закон автономии и закон взаимного признания» [9, с. 4]. Первое, что отличает основного гражданина, – это свойственное ему чувство собственного духовного достоинства. Он чтит духовное начало в самом себе, свою религиозность, свою совесть, свой разум, свою честь, свои убеждения, свое художественное чутье. Второе – это его внутренняя свобода, превращенная в самостоятельную дисциплину. Он, гражданин, есть некий ответственный самоуправляющийся волевой центр, истинный субъект права, которому подобает быть свободным внутренне и поэтому принимать участие в государственных делах. Такому гражданину подобает уважение и доверие. Он есть как бы твердыня государственности, носитель верности и самообладания, гражданственный характер. Третье, что отличает настоящего гражданина, это взаимное уважение и доверие, которое связывает его с другими гражданами и с его государственной властью. Эти аксиомы, как и все учение о правосознании, пропитано мыслью о том, что право не только регулирует внешнюю сторону жизни людей, сколько формирует в их душах стремление двигаться на встречу Богу, создает мотивацию для подлинного христианского поведения.

Священник П.А. Флоренский – выдающийся богослов, философ и ученый, один из замечательных представителей русской культуры «Серебряного века» в отношении таких категорий философско-правовой науки как «право», «государство», «религия», писал: «Государство есть целое, охватывающее своей организацией ... всю совокупность людей» [9, с. 28]. Он отмечал, что подлинное государство опирается на христианскую нравственность, подчеркивая и раскрывая важность личностного начала каждого человека в государстве.

П.А. Флоренский, являясь последователем кантианских идей, сосредотачивает свое внимание на свободе, что пересекается в его трудах с самой русской идеей. Он считает, что православие – важнейший источник русской идеи. Православие более чем западные ветви христианства, наделяет человека свободой воли. Если человек захочет, то, уповая на Бога, он может все. Важно, что русский человек убежден в этом. Отсюда следующие мысли И.А. Ильина: «Православный русский верит в свободную волю и свободную совесть» [10, с. 96]. «В глубине русского народа заложена свобода духа большая, чем у более ... просвещенных народов Запада... Огромность свободы есть одно из полярных начал в русском народе и с ней связана «русская идея», идея соборности» [11, с. 288]. Христианская идея свободной личности изначально была принята православием. Каждая душа сама по себе «внемлет Богу», сама принимает решение и отвечает за него, право же при этом, – это не только человеческого происхождения и потому заслуживает «название божественного» [11, с. 300].

Для П.А. Флоренского источник права – божественная сила. «Существо православия, ... – есть онтологизм – принятие реальности от Бога, нам данной, а не человеком творимой, – смирение и благодарение» [12]. Таким образом, П.А. Флоренский прослеживал непосредственную связь права с русским православием.

В качестве вывода хотелось бы отметить, что и право, и религия являются важнейшими регуляторами общественных отношений. С догматической точки зрения право обладает приоритетом в социальном регулировании, так как в силу своей обязательности (императивности), формальной определенности и государственной защиты обеспечивает

нормальное функционирование общества, являющегося сложным социальным организмом. В то же время эффективность правового регулирования во многом зависит от его согласованного воздействия с иными не юридическими регулятивными системами, в том числе и с религией. Христианство, как и любая другая религия, определяет не только мировоззрение, но и образ жизни многих людей, моделируя сообразно своему вероучению поведение человека, как в церковной, так и в светской областях. Православие содержит многочисленные оценки должного и запрещаемого с позиции закона поведения, тем самым, пересекаясь со сферой правового регулирования.

Характер соотношения права и религии носит неоднозначный, а зачастую и противоречивый характер. Стремление к разрешению этого противоречия предполагает комплексное изучение ценности права и христианской православной религии как важнейших социальных регуляторов, активно взаимодействующих в процессе воздействия на общественные отношения во всех основных сферах жизнедеятельности человека и общества.

Литература

1. Жуков В.Н. Право как ценность // Государство и право. 2010. № 1. С. 22.
2. Вернадский Г.В. История права. СПб., 2009.
3. Пигарев К.В., Фридендер Г.М. Феофан Прокопович. История всемирной литературы. М., 1988. Т. 1. С. 67.
4. Никольский Н.К. О древнерусском христианстве. Русская мысль, 1993. Кн. 6.
5. Бердяев Н.А. О назначении человека. М., 1993. С. 102.
6. Вышеславцев Б.П. Этика преображенного Эроса. М., 1994.
7. Вышеславцев В.П. Христианство и социальный вопрос. М., 1992. С. 44.
8. Спекторский Е.В. Христианство и культура. Прага, 1925.
9. Ильин И.А. Религиозный смысл философии. М., 2003.
10. Флоренский П.А. Христианство и культура. М., 2001. С. 96.
11. Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 2002.
12. Флоренский П.А. Предполагаемое государственное устройство в будущем. М., 1991. С. 465.

ОСОБЕННОСТИ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНИМАЕМЫХ ОРГАНАМИ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ В СВЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

**В.А. Зокоев, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**А.К. Дзугкоев.
Военный институт внутренних войск МВД России**

На основании изученной нормативно-правовой базы в сфере антикоррупционной политики государства раскрывается антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, как элемент нормотворческого процесса, в подразделениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов рассматривается в качестве одной из основных мер по профилактике коррупции в органах управления МЧС России.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, коррупция, органы управления, юридическая служба

THE ANTICORRUPTION EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS AS A NECESSARY ELEMENT OF THE ANTICORRUPTION IN THE ADMINISTRATION BODIES MINISTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION OF CIVIL DEFENCE, EMERGENCIES AND ELIMINATION OF CONSEQUENCES OF NATURAL DISASTERS

V.A. Zokoev.

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

A.K. Dzugkoev.

**Saint-Petersburg Military Institute of Internal Troops
of the Ministry of Internal Affairs of Russian**

In this article, on the basis of the studied regulatory framework in the field of anti-corruption policy of the state, the author reveals such an essential element of the rule-making process in the Ministry of the Russian Federation of Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters as anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their drafts, which considered as one of the key measures in the prevention of corruption in the administration bodies Ministry of the Russian Federation of Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters.

Key words: anticorruption expertise, regulatory legal act, corruption, administration bodies, legal service

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – сравнительно новая процедура среди антикоррупционных инициатив Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, призванная повсеместно изменить деятельность юридических служб российских органов власти, с тем, чтобы отныне обращалось особое внимание на профилактику коррупции, начиная с исходного этапа – выработки государственно-властного решения.

Следует признать и то, что коррупция сегодня имеет крайне изощренные и моментально реагирующие на ситуацию схемы. В своей статье «Россия, вперед!», Д.А. Медведев отнес коррупцию к одному из запущенных социальных недугов, сковывающих творческую энергию страны, тормозящих наше общее движение вперед [1].

Введение в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации обязательного требования о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является одним из ключевых элементов текущей административной реформы [2].

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31 ноября 2003 г. [3], и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. [4]. Данные документы являются базовыми международными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность по противодействию коррупции. Ратификация указанных Конвенций предопределила деятельность государства по имплементации их положений в национальное законодательство.

31 июля 2008 г. Президент Российской Федерации утвердил Национальный план

противодействия коррупции, который определил стратегические направления деятельности органов государственной власти в данной сфере. Одним из ключевых моментов явились меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, в том числе по приведению антикоррупционного законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями международного права.

Также следует отметить, что в 2008 г. состоялся визит в Российскую Федерацию экспертов Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). По его итогам был подготовлен оценочный доклад по Российской Федерации, содержащий, в том числе, рекомендации по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

В целях реализации Национального плана и рекомендаций ГРЕКО в декабре 2008 г. был принят пакет федеральных законов, положения которых направлены на обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации [5].

Применительно к Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий особый интерес представляют Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ-273) и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. [6].

ФЗ-273 является базовым нормативным актом в системе правового обеспечения противодействия коррупции, который, по сути, можно расценивать как федеральную антикоррупционную стратегию Российской Федерации, поскольку он определяет на законодательном уровне меры по профилактике коррупции, направленные на создание атмосферы невыгодности коррупционного поведения на военной, государственной, и муниципальной службе, а также основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

Этим же актом определяются общие вопросы организации деятельности по противодействию коррупции (принципы, организационные основы противодействия, профилактика и т. д.), а также устанавливается целый ряд обязанностей, ограничений и запретов, связанных с прохождением военной, государственной и муниципальной службы.

Правительством Российской Федерации были даны соответствующие поручения Министерству юстиции РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти о разработке нормативных правовых актов Российской Федерации, положения которых направлены на реализацию федеральных законов [7]. Также Правительством был утвержден План разработки соответствующих нормативных правовых актов, в котором определены сроки и ответственные исполнители от федеральных органов исполнительной власти [8].

В соответствии с поручением министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий генерала армии С.К. Шойгу были внесены коррективы в План МЧС России по противодействию коррупции. ФЗ-273 в качестве одной из основных мер по профилактике коррупции определяется антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов (п. 2 ст. 6). Значительным шагом по профилактике коррупции стало издание постановлений Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195, 196, утвердивших Правила и Методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [9]. Однако Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [10] отменяет их действие и утверждает новую Методику и Правила проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов.

Необходимо отметить, что в работе над перечисленными указами Президента России и постановлениями Правительства в пределах компетенции принимало активное участие Правовое Управление МЧС России.

Так, что же такое коррупция и как с ней бороться? Этимологически понятие «коррупция» (от *лат.* *corruptio* – подкуп) – прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения [11]. Коррупция, как правило, сопровождается нарушением законности. В настоящее время существует ряд определений данного понятия. Сделаны значительные шаги в изучении этого явления. Отечественная правовая мысль преодолела точку зрения, согласно которой коррупция сводилась к банальному взяточничеству. Большая часть ученых пошла по конвенциональному пути – пути уяснения сути явления с помощью единого подхода к методологии его изучения, достижения согласия по наиболее ключевым моментам [12]. Правоведы отказались от привычного инструментария, используемого законодательством, такого как «взятка», «злоупотребление», «превышение». Были изучены различные подходы к понятию коррупция, проанализирована коррупционная практика в подразделениях МЧС России. На основании этого было сформировано определение данного опасного социального явления, как девиантного поведения должностных лиц, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам государственной службы и других сотрудников МЧС России, имеющих у них полномочий, а также иных административных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи с их правовым статусом, умелом использовании ими коррупционных составляющих и пробелов в законодательстве для извлечения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных целях.

Анализ состояния дисциплины и правопорядка в подразделениях МЧС России в 2009 г. показал, что Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий проделана огромная работа по противодействию коррупции. По составу преступлений самым распространенным должностным правонарушением является получение взятки – 22 уголовных дела возбуждены по ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации.

По сравнению с 2008 г. (28 случаев) количество должностных преступлений по данной статье снизилось на 21,4 % [13].

МЧС России – неотъемлемая составная часть государственного механизма. В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 [14], МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. Защита населения и территории страны от чрезвычайных ситуаций является одной из приоритетных задач системы национальной безопасности. Именно поэтому коррупционные проявления в органах управления МЧС России могут стать одним из факторов, приводящих к снижению их функциональных возможностей, они не смогут решать те задачи, которые возлагаются на них законодательством, следствием чего может стать прямая угроза национальной

безопасности Российской Федерации.

Одной из эффективно действующих на сегодняшний день мер по профилактике коррупции в подразделениях МЧС России выступает тщательная, профессионально проведенная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, издаваемых структурными подразделениями МЧС России.

В соответствии с приказом МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» [15], правовая экспертиза представляет собой исследование проектов правовых актов, разрабатываемых подразделениями МЧС России, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, соответствие их правилам юридико-технической и лингвистической проработанности при разработке проектов правовых актов.

В целях предупреждения и снижения уровня коррупции, обеспечения противодействия коррупции в системе МЧС России, совершенствования деятельности по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, которые готовятся в Министерстве на предмет выявления и устранения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, издан Приказ МЧС России от 29 июня 2010 г. № 299 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [16].

К документам, подготавливаемым подразделениями МЧС России, по которым проведение правовой экспертизы на коррупциогенность обязательно, относятся:

1. Проекты правовых актов, содержащие нормативные предписания, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организации.
2. Проекты межведомственных соглашений (соглашений с иными органами государственной власти и другими организациями).
3. Проекты гражданско-правовых договоров, в том числе государственных контрактов.
4. Проекты распоряжений по вопросам списания материальных средств.
5. Проекты конкурсной документации и документации об аукционе, запросов котировок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Основной целью антикоррупционной экспертизы Правовое Управление МЧС России ставит выявление в проектах правовых актов и иных документов коррупциогенных факторов и их последующее устранение. Коррупциогенными факторами признаются положения правовых актов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении данных правовых актов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Кроме того, такие положения могут устанавливать необоснованно широкие пределы полномочий должностных лиц (командиров, начальников), а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к сотрудникам, военнослужащим, гражданам и организациям и, тем самым,

создающие условия для проявления коррупции. Подробный перечень факторов, относящихся к коррупционным, указан в утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 Правилах и Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов. Коррупциогенными нормами признаются положения проектов правовых актов, содержащие коррупционные факторы.

Проведение экспертизы на коррупциогенность в отношении проектов правовых актов и иных документов, подготавливаемых в органах МЧС России, осуществляется юридическими подразделениями МЧС России.

Антикоррупционная экспертиза проекта правового акта проводится исключительно после его согласования со всеми заинтересованными подразделениями (управлениями, отделами, службами).

Для удобства проведения оценки проекта правового акта на коррупциогенность можно условно выделить 2 этапа: общая оценка правового акта и оценка правового акта по существу.

В рамках общей оценки правового акта оцениваются: общая обоснованность; финансово-экономическая обоснованность; определение возможного коррупциогенного потенциала; соблюдение правил юридической техники.

К числу основных общих правил юридической техники чаще всего относят: рациональную организацию и логическую последовательность изложения нормативных предписаний в проекте правового акта; отсутствие пробелов и противоречий действующему законодательству; краткость и компактность изложенных правовых норм при достаточной глубине и всесторонности отражения их содержания; ясность, простота и доступность языка правового акта; точность и определенность используемой терминологии.

Подписание правового акта либо иных документов, по которым проведение правовой экспертизы на коррупциогенность обязательно, должно осуществляться только уполномоченным на то лицом в рамках его компетенции. О наличии коррупциогенных норм в проекте правового акта могут свидетельствовать отсутствие адекватного обоснования, недостаточность финансово-экономического обоснования, которая может выражаться в завышении затрат в сравнении с публичным интересом. Отличительным признаком коррупциогенных норм в проекте правового акта является наличие норм, допускающих их произвольную трактовку и применение их должностными лицами по собственному усмотрению.

Коррупционным проявлениям способствует возможность расширительного толкования компетенции органа, расплывчатость при определении сферы его деятельности, например, включение в проект правового акта формулировок «вправе», «может», «уполномочен по иным вопросам», «и иные полномочия» и т. д.

Юрист либо лицо, занимающееся проведением правовой экспертизы нормативных актов в органах управления МЧС России в целях эффективного проведения экспертизы на коррупциогенность, должен обеспечить ее системность, достоверность и проверяемость результата. Для этого необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов.

По результатам экспертизы юридическим подразделением составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные коррупциогенные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов, и предложения о способе их устранения. Также в экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия

сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов.

Заключение о результатах проведения антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим должностным лицом, являющимся разработчиком проекта приказа или иного документа. Все положения проекта правового акта, либо проекта иного документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность, устраняются на стадии доработки данного проекта структурным подразделением – разработчиком проекта.

Результатом внедрения в процесс нормотворчества МЧС России экспертизы на коррупциогенность должно стать сокращение коррупционного рынка в сферах действия правовых актов, прошедших указанную экспертизу. Весь вопрос в том, насколько эффективно превентивные возможности экспертизы на коррупциогенность будут использоваться на практике.

Таким образом, в условиях реформирования МЧС России на юридические подразделения возлагается ответственная задача – обеспечить эффективное функционирование нормативных правовых актов, содержащих нормы антикоррупционной направленности, а также иных нормативных правовых актов по вопросам прозрачности деятельности подразделений МЧС России. Однако не маловажно и то, что для полноценного действия данных норм должны совершенствоваться и правоприменительные механизмы их реализации, ведь даже самое совершенное законодательство не достигнет своей цели без эффективной реализующей его системы.

Авторы считают, что качественное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и иных документов в подразделениях МЧС России будет способствовать снижению коррупционных проявлений в сфере государственной службы, что значительно повысит степень эффективности выполнения поставленных задач перед подразделениями МЧС России, а так же уровень уважения и доверия граждан к действующей власти.

Литература

1. Медведев Д.А. Россия, вперед! // URL: <http://kremlin.ru/news/5413> (дата обращения: 20.01.2011).
2. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 20.01.2011).
3. О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. 2006. 21 марта.
4. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Рос. газ. 2006. 28 июля.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 274-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек.
6. О противодействии коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. // Рос. газета. 2008. 30 дек.
7. Поручения Правительства РФ от 30 дек. 2008 г. № СС-П16-7710 и от 15 янв. 2009 г. № СС-П4-126. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 20.01.2011).
8. Поручение Правительства РФ от 6 марта 2009 г. № СС-П16-1239. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 20.01.2011).

9. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 URL: [http:// www.government.ru/](http://www.government.ru/) (дата обращения: 20.01.2011).

10. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 // Рос. газета. 2010. 5 марта.

11. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С.215.

12. Право и безопасность. 2002. №. 2–3 (3–4). URL: <http://www.editor@dpr.ru> / (дата обращения: 20.01.2011)

13. Обзор оперативных сообщений о возбужденных уголовных делах в отношении сотрудников органов государственного пожарного надзора, совершивших деяния, содержащие признаки должностных преступлений, за 2009 г.: приложение к письму МЧС России от 15 июня 2010 г. № 43-2306-19.

14. Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868. URL: <http://base.garant.ru/187212/> (дата обращения: 20.01.2011).

15. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации: приказ МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140. URL: [http:// www. consultant.ru/online/base/](http://www.consultant.ru/online/base/) (дата обращения: 20.01.2011).

16. Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 29 июня 2010 г. № 299 // Рос. газ. 2010. 13 авг.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОД

**Б.Б. Тангиев, кандидат юридических наук,
кандидат технических наук, доцент;
Р.Э. Агаева.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируется методика расследования и проблемы возбуждения уголовных дел, связанных с загрязнением вод, также рассматриваются повод и основание к возбуждению уголовных дел данной категории.

Ключевые слова: основание, повод к возбуждению уголовного дела о загрязнении вод

PROBLEMS ARISE WHEN THE INSTITUTION OF CRIMINAL POLLUTION OF WATERS

**B.B. Tangiev; R.E. Agayeva.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The article examines the methodology of investigation and challenges the institution of criminal cases related to water pollution are also considered reason and grounds for instituting criminal cases in this category.

Key words: base, rise to criminal charges on water pollution

В криминалистической литературе по методике расследования отдельных видов преступлений уделяется недостаточно внимания первоначальной стадии уголовного процесса, то есть возбуждению уголовного дела. Поэтому нередко возбуждение, как этап расследования, рассматривается и исследуется вместе со стадией предварительного следствия, либо о нем, лишь упоминается вместе с неотложными первоначальными следственными действиями [1], оперативно-розыскными и организационными мероприятиями. В этой связи, необходимо помнить о том, что процесс расследования представляет структуру взаимосвязанных элементов, из которых складывается деятельность следователя по установлению истины [2]. Такими элементами расследования являются его этапы, и первый из них включает в себя возбуждение уголовного дела. В процессуальном аспекте его следует понимать как систему процессуальных действий и отношений [3], а в криминалистическом – организационную, оперативно-розыскную и следственную деятельность.

Как известно, сущность стадии возбуждения уголовного дела заключается в установлении наличия, либо отсутствия материально-правовых и процессуальных предпосылок расследования. Сопряженное с применением мер процессуального принуждения

и производством следственных действий, расследование производится только в случаях, когда имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. В этом смысле стадия возбуждения уголовного дела является одной из гарантий соблюдения прав и интересов граждан [4].

Однако не все ученые разделяют такую точку зрения. Ю. Деришев считает, что стадия возбуждения уголовного дела носит формальный, «бумажный характер» [5].

Возбуждение уголовного дела является самостоятельной стадией уголовного процесса. Конструкция УПК РФ позволяет сделать именно такой вывод: возбуждению уголовного дела посвящен раздел VII, состоящий из двух глав. В нем дается законодательное регулирование поводов и оснований к возбуждению уголовного дела, порядка возбуждения и отказа в возбуждении, производства последующих за этим процессуальных действий.

Закон предусматривает строго определенный перечень поводов к возбуждению уголовного дела. Ими могут быть любые источники информации, указанные в ст. 140 УПК РФ. Первым из них, названо заявление о преступлении. Заявление может быть сделано в устном или письменном виде.

При приеме следователем заявления о совершении экологического преступления, в частности, о нарушении правил охраны окружающей среды при производстве работ, желательно, чтобы оно содержало сведения о том, какие экологические правила были нарушены, какой конкретно природный объект пострадал, каким способом нарушены правила и оказано воздействие на природные объекты (механическим путем, путем выброса или сброса вредных веществ складированием вредных отходов и др.); в чем выражено проявление физических, химических или биологических свойств преступного воздействия на природные объекты; каково самочувствие людей, находившихся в зоне преступного воздействия, какие другие вредные последствия оно вызвало; время, место обнаружения признаков преступного результата; предполагаемые источники и виновники преступления; был ли сам заявитель очевидцем или потерпевшим, кто еще мог быть свидетелем; какие – другие обстоятельства, имеющие отношение к преступлению, известны заявителю. Данная первичная информация позволяет следователю планировать дальнейшую деятельность. В зависимости от следственной ситуации (спонтанная или длянщаяся) возможны два направления ее решения: если указанные в заявлении последствия экологической ситуации содержат признаки преступления, то он принимает решение о возбуждении уголовного дела и приступает к его расследованию, если экологические последствия не содержат признаков преступления, а относятся к административным нарушениям, то он передает собранную первичную информацию по принадлежности. В первом случае, прежде чем возбудить уголовное дело и начать расследование, следователь должен решить ряд организационных вопросов: во-первых, примерно оценить сложность экологической ситуации и решить, как целесообразнее вести расследование – индивидуально или бригадным методом; во-вторых, определить примерный профиль и перечень необходимых специалистов для участия в осмотре; в-третьих, решить вопрос о дополнительных криминалистических, специальных и иных технических средствах.

Не является поводом к возбуждению уголовного дела анонимное заявление. При наличии в нем сведений о фактах преступного нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ, сообщение подлежит проверке. Если эти факты подтверждаются, то поводом к возбуждению уголовного дела будет непосредственное обнаружение признаков преступления тем, кто осуществил проверку. От эффективности проверки зависит своевременность вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, либо об отказе в таковом.

Проверочные действия осуществляются тогда, когда имеется законный повод к возбуждению уголовного дела, в данном случае – заявление директора филиала и обращение

заместителя главы администрации района.

Для рассматриваемой категории дел интерес представляют сообщения о совершенном преступлении, полученные из иных источников:

1) сообщения предприятий, учреждений, организаций, осуществляющих различную деятельность;

2) сообщения, поступающие в органы прокуратуры из природоохранных органов.

В каждой из служб по инициативе Генеральной прокуратуры РФ приняты нормативные акты, регулирующие порядок оформления и направления в органы Прокуратуры материалов по фактам уголовно-наказуемых нарушений природоохранного и санитарного законодательства. Материалы, направляемые в органы прокуратуры, должны включать следующие документы:

1. Сообщение о факте нарушения природоохранного законодательства, повлекшие вредные последствия, с указанием причиненного ущерба.

2. Протокол по факту нарушения природоохранного законодательства, в котором должны быть отражены следующие сведения:

а) полное описание места события, границ и зон преступного деяния, причин, способствовавших его совершению, вредных последствий, допущенного нарушения;

б) название закона, ведомственных инструкций, положений и других нормативных актов, нарушенных должностными лицами;

в) фамилия, имя, отчество и занимаемая должность лица, действия или бездействия, которого привели к преступному результату.

3. Заключение специалиста, которое должно содержать характеристику установленного нарушения, размер ущерба, его обоснования, причины и условия, способствующие наступлению этого события, наличие причинной связи между допущенным нарушением и наступившими вредными последствиями.

4. Документы, подтверждающие нарушение требований природоохранных органов (протоколы проводимых ранее проверок, предписания, документы о применении административных мер воздействия, результаты лабораторных исследований воды).

На наш взгляд, возможным поводом к возбуждению уголовного дела данной категории могут служить сообщения в средствах массовой информации, поступающие, в том числе, от общественных организаций.

Кроме законного повода к возбуждению уголовного дела необходимы еще достаточные для этого основания. Как утверждает Л.А. Савина, именно на стадии предварительной проверки устанавливаются достаточные данные, указывающие на признаки преступления, необходимые для принятия законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела [6]. На практике это приводит к попыткам решить в начальной стадии расследования задачи, не стоящие на данном этапе: установить все элементы состава преступления, в том числе его субъект, собрать и проверить доказательственную информацию. В результате неоправданно долго решается вопрос о возбуждении уголовного дела.

Исходя из положений ст. 140 УПК РФ, понятие основания к возбуждению уголовного дела содержит два неразрывно связанных между собой элемента:

1) наличие признаков преступления в событии, ставшем известным следователю, прокурору или другому должностному лицу, правомочному решать вопрос о возбуждении уголовного дела;

2) наличие достаточных данных, на основе которых устанавливаются признаки преступления, то есть сведений о совершении общественно опасного уголовно наказуемого деяния.

Так, для установления основания к возбуждению уголовного дела по ст. 250 УК РФ

необходимо, прежде всего, выяснить, имел ли место факт загрязнения вод и факт нарушения экологической чистоты конкретного природного объекта (воды) в определенном месте путем механического воздействия, посредством химических, биологических веществ (химическое и биологическое – в загрязнении природных объектов вредными веществами, содержащимися в сточных водах, отбросах, отходах или выбросах промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других предприятий), наступления вредных последствий.

Поскольку при отсутствии законодательной регламентации проведения судебной экспертизы до возбуждения уголовного дела решать практические вопросы с применением специальных знаний все же необходимо, на практике прибегают к, так называемым, предварительным исследованиям, которые оформляются в виде справки.

Следователи, испытывая ограничения во времени, требуют срочной выдачи справок. Однако такая спешка может отрицательно сказаться на качестве предварительных исследований, в частности, могут остаться не выявленными или оказаться случайно уничтоженными отдельные следы.

Согласно ч. 4 ст. 146 УПК РФ предусмотрена возможность назначения судебной экспертизы еще до получения согласия прокурора на возбуждение уголовного дела. Однако, ее сложно реализовать на практике, поскольку из-за того, что уголовное дело еще не возбуждено, к лицам, в отношении которых решается данный вопрос, нельзя применять процессуальное принуждение; в законе не оговорены сроки производства экспертизы, в то время как необходимо их четко обозначить.

Для преодоления отмеченных трудностей в законе следует предусмотреть возможность возбуждения уголовного дела при наличии достаточных оснований с последующим назначением и производством судебной экспертизы в сроки, определенные законом для задержания по подозрению в совершении преступления.

Анализ практического материала по прокурорскому надзору за утилизацией и захоронением речных судов показал, что довольно распространенным является «загрязнение», а вернее, «захламление» водоемов останками судов. Но данные деяния (действия и бездействие) не подпадают под объективную сторону, ни ст. 250 УК РФ, ни какой-либо другой статьи, в связи, с чем образовался некий правовой вакуум в уголовном законодательстве, который порождает безнаказанность вышеназванных деяний [7].

В связи с вышеизложенным, большое значение приобретает выявление научно обоснованных критериев разграничения преступных и не преступных видов правонарушений в сфере экологии. Особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического преступления, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба.

В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка, детальной регламентации этого вопроса, Пленум Верховного Суда РФ не дает. Поэтому не вполне ясно, каким обстоятельствам дела следует уделять особое внимание, какие именно последствия противоправного деяния, и какой именно размер нанесенного вреда и причиненного ущерба повлекут за собой уголовную или административную ответственность. Сложно, а порой невозможно, разграничить преступление и проступок, когда в уголовном и административном законодательстве их признаки описаны одинаково, либо указывается лишь вид нарушения (при так называемых «простых» диспозициях). Хотя ранее в ч. 2 ст. 10 КоАП РСФСР, было установлено, что «административная ответственность за правонарушения, предусмотренные настоящим кодексом, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности». На практике далеко не всегда видно, чем одно правонарушение отличается от другого, а указанное

основание разграничения выглядит чисто декларативным.

Несовершенство формулировки субъективной стороны преступлений, предусмотренных ст. 250 УК РФ, и трудности при определении последствий преступных деяний вызывают проблемы при практическом применении данных норм, в результате чего допускаются ошибки при привлечении виновных к установленной законом ответственности. Теоретическое исследование ст. 250 УК РФ и анализ правовых норм, регламентирующих отношения в сфере охраны вод обнаружили ряд проблем в применении указанных норм права, нуждающихся в скорейшем разрешении.

Литература

1. Криминалистика / под ред. А.И. Винберга. М., 1959. С. 330.
2. Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования. М., 1973. С. 88.
3. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. С. 192.
4. Яковлева О.А. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования экологических преступлений, связанных с нарушением правил охраны окружающей среды при производстве работ: монография. Волгоград: Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 2006. С. 82.
5. Деришев Ю. Стадия возбуждения уголовного дела – реликт «социалистической законности» // Российский следователь. 2003. № 8. С. 34.
6. Савина Л.А. Предварительная проверка: понятие, процессуальная природа, цели и задачи // Вестник криминалистики. 2004. Вып. 1 (9). С. 85.
7. Голубев А.А., Елеськин М.В. Уголовно-правовая характеристика наказуемого загрязнения вод и атмосферы: учебное пособие. Тверь: ТФ МГЭИ, 2002. С. 36.

ПРИМЕНЕНИЕ АВИАЦИИ МЧС РОССИИ ПРИ ТУШЕНИИ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

**А.Ю. Пиджаков, доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор.**

**Санкт-Петербургский государственный
университет гражданской авиации.**

Ф.Н. Решецкий, кандидат юридических наук, доцент;

О.В. Гаврилова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследуются причины широкомасштабных лесных пожаров на территории России летом 2010 г., степень готовности к тушению пожаров. Дана оценка эффективности государственного и правового регулирования ликвидации лесных пожаров, участия в этом авиации МЧС и других ведомств.

Ключевые слова: пожарная безопасность, нормативный правовой акт, пожарная обстановка, МЧС России, лесной пожар

USING AVIATION OF RUSSIAN MINISTRY OF EMERGENCY IN PUTTING OUT FOREST FIRES

A.U. Pidzhakov.

Saint-Petersburg state university of civil aviation.

F.N. Reshechii; O.V. Gavrilova.

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

The article researches reasons of large scaled forest fires with in the territory of Russia in summer 2010, the ability of governmental bodies to cope with fire situation. The article gives an efficiency appraisal of normative legal enactment regarding fire fighting, the role of aviation, Russian Ministry of Emergency and other bodies.

Key words: fire safety, normative legal enactment, fire situation, Russian Ministry of Emergency, forest fire

Лето 2010 г. породило в России аномальную жару и лесные пожары. Торфяные пожары Подмосковья сопровождались запахом гари и сильным задымлением в Москве и других городах страны. По состоянию на начало августа 2010 г. в России пожарами было охвачено около 200 тыс. га в 20 регионах (Центральная Россия, Поволжье, Чукотка, Дагестан). Торфяные пожары были зафиксированы в Московской, Свердловской, Кировской, Тверской, Калужской и Псковской областях.

В Подмосковье за неделю с 12 по 18 июля 2010 г. произошло 109 торфяных пожаров на площади 200 га. При их тушении применялись средства авиации. По данным на 31 июля 2010 г., площадь лесных и торфяных пожаров в России составила более чем 120 тыс. га и увеличилась за сутки на 30 тыс. га. Был зафиксирован 61 действующий лесной пожар из около 400 очагов возгорания.

2 августа 2010 г. Президент России Д.А. Медведев подписал Указ № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением безопасности» [1] о введении чрезвычайной ситуации в семи регионах России: Владимирской, Воронежской, Московской, Нижегородской и Рязанской областях, а также в республиках Мордовия и Марий Эл, а 12 августа – Указ № 1007 «О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности».

В Центральном федеральном округе для тушения пожаров применялась группировка общей численностью 20 воздушных судов. Это – воздушные суда от вертолетов малой авиации типа Бк-117 и Бо-105 до тяжелых самолетов ИЛ-62. В основном работа проводилась в Нижегородской, Московской, Воронежской, Липецкой Рязанской, Владимирской областях, в республиках Мордовия и Марий-Эл. На этих территориях были наиболее сложные крупномасштабные лесные пожары. Поэтому широко использовалась авиация, особенно тогда, когда пожары возникали неожиданно и переходили на верховые. Благодаря мобильным действиям авиации удалось предотвратить возгорание многих населенных пунктов.

4 августа 2010 г. вертолеты МЧС Азербайджана вылетели в Россию для оказания содействия в тушении пожаров. Вертолеты марки Ми-17 и Ка-32А с экипажами на бортах направились в города Воронеж и Липецк. Следует отметить, что помощь России в тушении пожаров была предложена многими странами мира: Сербией, Италией, Украиной, Белоруссией, Арменией, Казахстаном, Болгарией, Польшей, Литвой, Ираном,

Эстонией, Узбекистаном, Венесуэлой, Францией, Германией, США, Латвией, Турцией, Финляндией [3].

По официальным данным Министерства регионального развития РФ, на 6 августа 2010 г. лесными пожарами были полностью или частично уничтожены 127 населенных пунктов [2]. Огнем были охвачены 22 субъекта РФ. Произошло около 30 тысяч лесных и торфяных возгораний на общей площади более 1,6 миллиона га. Жертвами стихии стали более 50 человек, без крова остались более 3,5 тысячи жителей российских регионов. В результате проверки Генеральной Прокуратуры РФ было обнаружено, что чиновники в субъектах Федерации должным образом не выполняли задачи по предупреждению и тушению пожаров. «В нарушение требований законодательства многие органы местного самоуправления, несмотря на удаленность пожарных частей от населенных пунктов, не принимают меры по организации добровольной пожарной охраны», – говорится в сообщении Генпрокуратуры [3]. Кроме того, региональные власти не в полном объеме обеспечивали реализацию переданных им с 2007 г. полномочий по охране и воспроизводству лесов. Работники Прокуратуры выявили, в общей сложности, более 15 тыс. нарушений и направили по итогам проверок 1,7 тыс. исков и заявлений в суды, добились привлечения к ответственности 1,6 тыс. чиновников [3].

Самым сложным для действий авиации были экстремальные условия работы: задымленность, плохая видимость объектов. Именно в таких непростых условиях пилоты проводили свои вылеты. Но экипажи авиаторов МЧС были хорошо подготовлены, у них имелся большой опыт тушения различных лесных пожаров, не только в России, но и за рубежом. С поставленными задачами летный состав МЧС успешно справился. Самолеты, в частности Бе-200, были оснащены тепловизорами, использовалось современное аэронавигационное оборудование. Это помогало в работе в сложных условиях.

В непростой обстановке, со сложным рельефом полета самолетов, огромное значение имеет работа Росавиации и ее аэронавигационной службы. В России постепенно решается проблема оснащения авиации самолетами-амфибиями и самолетами ИЛ-76. Еще несколько лет назад снижение самолета на предельно малые высоты (от 500 до 100 м) было практически невозможным. Летом 2010 г. летчики работали на указанных высотах.

В аэропортах, где работали самолеты МЧС летом 2010 г. – Домодедово, Стригино; в Воронеже – не было достаточных запасов собственного топлива. Авиаторы пользовались услугами топливозаправочных компаний, находящихся на территории аэродромов. Все понимали, что в сложившейся сложной обстановке было необходимо бороться с пожарами. Сегодня без применения авиации с этой бедой не справиться. Минувшим летом минимум в 7 областях РФ требовалось применение авиации.

Один из вопросов, не решенных до конца в настоящее время, – остановка судоходства на некоторых участках рек (например, р. Оки). Для повышения эффективности работы авиации в экстремальных пожарных условиях требовалось проводить забор речной воды. Но нередко в месте забора водных ресурсов – река судоходная. Сейчас этот алгоритм действий реагирования и применения авиации нарабатывается. Авиация МЧС приобретает новый опыт взаимодействия с речными службами. Существует и проблема отсутствия близлежащих водоемов, необходимых для забора водных масс для тушения пожаров, так как полеты вертолетов за водой на большие расстояния нецелесообразны.

В создавшейся обстановке был сделан упор на вертолеты Ми-26 и Ми-8. Проводимый массированный налет авиации для ликвидации очагов пожаров – три–четыре самолета Бе-200, Ил-76 давал ощутимый положительный эффект. Самолеты сразу

локализовывали пожар, а вертолеты поддерживали этот режим. Потому что у них была возможность совершать вылеты чаще, пусть и с меньшим объемом водных масс.

Сложившаяся ситуация требовала принятия решения о базировании АН-32 в г. Воронеже, и возможности его работы в Воронежской и Липецкой областях. При возникновении необходимости самолет может быть направлен также в Рязанскую область. Поэтому было принято решение о базировании летного средства в г. Воронеже. АН-32 – отечественный самолет, имеющий хорошие эксплуатационные характеристики, особенно в жаркую погоду; экономичный, берущий на свой борт восемь тонн воды. АН-32, оснащенный водосливными приборами, действует по тому же принципу, что и ИЛ-76.

Для успешного решения вопроса тушения лесных пожаров был создан самолет Бе-200. России необходимо сорок единиц самолетов данного типа. Также необходимо около 80–90 единиц вертолетов типа Ми-8, Ка-32. Недостаточно, на наш взгляд, в МЧС и самолетов-амфибий – 4.

16 августа 2010 г. в ходе прямой линии В.В. Путин заявил, что в ближайшие годы планируется направить свыше 40 млрд руб. для борьбы с лесными пожарами. На закупку дополнительной новой техники на эти цели предполагается выделить в ближайшие несколько лет 43 млрд руб.: эти средства также пойдут на закупку новой авиационной техники, в том числе восьми самолетов Бе-200. Планируется переоборудование значительного количества авиационной техники МЧС России, Министерства обороны РФ и МВД России для привлечения в ликвидации лесных пожаров [4].

Для эффективной борьбы с лесными пожарами – а лес, одно из главных богатств России – необходима авиация. Авиация МЧС России готова частично эту задачу взять на себя. Опыт наработан. Решение вооружить МЧС России самолетами Бе-200 – значительный вклад в работу по обеспечению ликвидации лесных пожаров.

Вертолеты других министерств и ведомств также оснащены выливными устройствами, чтобы при возникновении необходимости – их использовать (например, вертолеты Министерства обороны России и коммерческих авиакомпаний). Руководством страны дано поручение об оснащении вертолетов специальными приборами. Следующие на очереди – вопросы организации четкого взаимодействия министерств и ведомств, а также компенсации затрат авиационных организаций.

В ближайшее время предполагается создать в стране систему обеспечения экстренного реагирования на дорожно-транспортные и другие происшествия, чтобы оказать экстренную помощь населению – это тот самый «золотой час», когда к человеку приходит помощь, и он остается жив. В европейских странах (например, в Германии) эта служба организована давно. На помощь пострадавшим приходят дежурные вертолеты. Они действуют совместно со всеми силами реагирования в чрезвычайных ситуациях. Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ принято решение о закупке 5 вертолетов Ка-32.

Министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу предложил усовершенствовать систему борьбы с лесными пожарами. По его мнению, является целесообразным воссоздание в структуре Правительства Государственного комитета по лесному хозяйству, организация мониторинга пожаров со спутников, а также организация в отдаленных местах бригад добровольцев для тушения возгораний. При этом в России должно быть создано сразу несколько авиационных центров для тушения лесных пожаров: на Дальнем Востоке, Урале, в Сибири и Центральной части страны. В этих

центрах могли бы разместиться смешанные противопожарные эскадрильи из самолетов Бе-200 и вертолетов Ми-26, Ми-8, Ка-32.

Литература

1. Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности: Указ Президента Российской Федерации от 2 авг. 2010 г. № 966 // Рос. газ. 2010. 4 авг.
2. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
3. Рос. газ. 2010. 28 дек.
4. Рос. газ. 2010. 16 дек.

Сведения об авторах

Агаева Рамиля Эльмурад кызы – адъюнкт фак. подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 342-89-94, моб. тел. (921) 408-62-72, e-mail: a.r83@mail.ru;

Антонов Александр Олегович – нач. отд. эксперт. пож. исслед. центра эксперт. пож. СПб филиала федер. гос. учрежд. «Всероссийский научно-исследовательский институт противопожарной обороны МЧС России», доц. каф. практи. подгот. сотр. пож.-спас. формиров. СПб ун-та ГПС МЧС России на базе ВНИИПО (Санкт-Петербург, Октябрьская наб., д. 35);

Артамонова Галия Калимуловна – проф. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, e-mail: rio@igps.ru, д-р юр. наук, канд. биол. наук, проф.;

Воробейчикова Ольга Павловна – нач. каф. труд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук;

Гаврилова Ольга Вячеславовна – ред. редакц. отд. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-68-91, канд. юрид. наук;

Григонис Валериус Пранович – доц. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Губанова Ольга Александровна – зам. нач. отд. кадров СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-87-20, канд. пед. наук;

Дерябин Юрий Юрьевич – фак. экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Дзугкоев Алан Казгериевич – адъюнкт каф. теор. и ист. гос. и права. СПб воен. ин-та вн. войск МВД России (198206 г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пиллютова д. 1, тел. (921) 328-55-76);

Жуков Игорь Васильевич – нач. каф. пож. безопас. здан. и сооруж. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Жукова Светлана Михайловна – преп. каф. адм. и финанс. права Оренбургского ин-та (филиал) ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина» (460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50), тел. (3532) 72-22-77;

Жукова Татьяна Валерьевна – зам. нач. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Зокоев Валерий Анатольевич – нач. каф. защ. насел. и тер... СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-26-68, канд. юр. наук;

Луйк Елена Геннадьевна – соиск. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68;

Муталиева Лейла Сасыкбековна – зам. нач. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Немченко Станислав Борисович – нач. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук., доц.;

Пиджаков Александр Юрьевич – проф. СПб гос. ун-та гражд. авиации (196210, Санкт-Петербург, ул. Пилотов, д. 38), тел. (812) 704-15-91, д-р юр. наук, д-р ист. наук, проф., засл. деят. науки РФ, почет. раб. высш. проф. образов. РФ;

Решецкий Федор Николаевич – доц. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук, доц.;

Рыбкина Марина Владимировна – нач. Учеб.-науч. компл. организ.-прав. и кадр. обесп. деят. МЧС России СПб ун-та ГПС МЧС России, нач. каф. гражд. права, д-р юр. наук, доц.;

Сай Василий Валерьевич – доц. каф. прак. подгот. сотр. пож.-спас. формир. СПб ун-та ГПС МЧС России на базе ВНИИПО (Санкт-Петербург, Октябрьская наб., д. 35), канд. техн. наук;

Святогорова Анастасия Эдуардовна – доц. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Смертин Андрей Николаевич – ст. преп. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Солнцев Владимир Олегович – пом. нач. СПб ун-та ГПС МЧС России (по кадрам) – нач. отд. кадров (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-44-49, канд. пед. наук, доц.;

Суслина Ирина Александровна – ст. преп. каф. филос. и соц. наук СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Тангиев Бахаудин Батырович – проф. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 601-31-20, акад. МАНЭБ, действ. чл. Рус... геогр. об-ва, канд. техн. наук, канд. юр. наук, доц.;

Шидловский Александр Леонидович – нач. каф. практ. подгот. сотр. пож.-спас. формир. СПб ун-та ГПС МЧС России на базе ВНИИПО (Санкт-Петербург, Октябрьская наб., д. 35), канд. техн. наук, доц.;

Чеборксаров Петр Александрович – пом. нач. СПб ун-та ГПС МЧС России по междунар. связям, нач. Центра орг. и коорд. междунар. деят., канд. юр. наук, доц.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – высшее учебное заведение, реализующее программы высшего профессионального образования, а также образовательные программы послевузовского профессионального образования по подготовке научных и научно-педагогических кадров (адъюнктура, аспирантура, докторантура). Институт дополнительного профессионального образования (в составе университета) осуществляет переподготовку и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России.

Сегодня университет является высшим учебным заведением федерального подчинения, имеющим статус юридического лица и реализующим профессиональные образовательные программы высшего, среднего, послевузовского и дополнительного образования.

Основным направлением деятельности университета является подготовка специалистов в рамках направления – «безопасность жизнедеятельности», вместе с тем организована подготовка и по другим специальностям, востребованным в системе МЧС России. Это специалисты в области законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, бюджетного учета и аудита в организациях МЧС, пожарно-технические эксперты и дознаватели. В 2007 г. в Рособрнадзоре аккредитована специализация «Проведение проверок и дознания по делам о пожарах» в рамках специальности «Юриспруденция».

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета приумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 31 кафедре университета свои знания и опыт передают 11 заслуженных деятелей науки РФ, 14 заслуженных работников высшей школы РФ, 2 заслуженных юриста РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют: 2 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 91 доктор наук, 222 кандидата наук, 84 профессора, 121 доцент, 14 академиков, 10 членов-корреспондентов, 5 почетных работника высшего профессионального образования РФ, 2 почетных работника науки и техники РФ.

Начальник университета – Артамонов Владимир Сергеевич, генерал-полковник внутренней службы, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, эксперт Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ по проблемам управления, информатики и вычислительной техники, член Аттестационной комиссии по вопросам присвоения ученых званий профессора и доцента по кафедре, лауреат Премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники.

В состав университета входят:

- институт дополнительного профессионального образования;
- институт заочного и дистанционного обучения;
- институт безопасности жизнедеятельности.

Три факультета:

- инженерно-технический;
- экономики и права;
- подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров.

Филиал университета: Сибирский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, г. Железногорск, Красноярский край.

Университет имеет представительства в других городах: Стрижевой (Томская обл.), Магадан, Мурманск, Алматы (Казахстан), Полярные Зори (Мурманская обл.), Махачкала, Выборг (Ленинградская обл.), Чехов (Московская обл.).

В университете созданы:

- учебно-методический центр;
- научно-исследовательский центр;
- центр информационных технологий и систем;
- учебно-научный центр инженерно-технических экспертиз;
- центр дистанционного обучения;
- экспертный центр;
- технопарк науки и инновационных технологий.

Университет осуществляет подготовку по программам высшего и среднего профессионального образования по следующим специальностям:

Специальность	Квалификация	Направление	Специализация	Предназначение
Пожарная безопасность	Инженер (старший техник)	Безопасность жизнедеятельности	Пожаротушение, государственный пожарный надзор	Органы управления и подразделения МЧС России
Психология	Психолог	Гуманитарные науки	Безопасность в ЧС	Психологическое обеспечение деятельности МЧС России
Юриспруденция	Юрист	Гуманитарные науки	Безопасность в ЧС. Проведение проверок и дознаний по делам о пожарах	Законодательное и правовое регулирование в обеспечении деятельности МЧС России
Бухгалтерский учет, анализ и аудит	Экономист	Экономика и управление	Бухгалтерский учет, анализ и контроль в бюджетных и некоммерческих организациях	Бюджетный учет и учет в подразделениях МЧС России
Системный анализ и управление	Бакалавр техники и технологии	Автоматика и управление		Подразделения управления силами и средствами
Прикладная математика	Инженер-математик	Информатика и вычислительная техника	Информационные технологии в системе управления ГПС	Аналитические подразделения
Безопасность технологических процессов и производств	Инженер	Безопасность жизнедеятельности		Подразделения МЧС России по охране спецобъектов и объектов национального достояния
Судебная экспертиза	Судебный эксперт	Гуманитарные науки	Инженерно-технические экспертизы	Дознание по делам о пожарах, испытательные пожарные лаборатории
Автомобили и автомобильное хозяйство	Инженер	Эксплуатация наземного транспорта и транспортного оборудования	Техническая эксплуатация автомобилей	Автомобильное хозяйство, автопарки МЧС России
Управление персоналом	Менеджер	Экономика и управление	Управление персоналом в организациях МЧС России	Кадровой аппарат подразделения МЧС России
Государственное и муниципальное управление	Менеджер	Экономика и управление	Управление в ЧС	Организация управления в подразделениях МЧС России

Специальность	Квалификация	Направление	Специализация	Предназначение
Менеджмент организации	Менеджер	Экономика и управление	Менеджмент в материально-техническом обеспечении	Пожарно-технические центры, тыловые подразделения
Организация и технология защиты информации	Специалист по защите информации	Информационная безопасность	Защита информационных процессов в компьютерных системах и вычислительных сетях МЧС России	Обеспечение информационной безопасности в подразделениях МЧС России
Безопасность жизнедеятельности	Учитель безопасности жизнедеятельности	Образование и педагогика		Подготовка преподавателей учебных центров
Защита в чрезвычайных ситуациях	Инженер	Безопасность жизнедеятельности		Органы управления и подразделения МЧС России
Дополнительное образование				
На основе специальности «Пожарная безопасность»	Переводчик в сфере профессиональной коммуникации	Безопасность жизнедеятельности		Органы управления и подразделения МЧС России

В университете действуют шесть диссертационных советов по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим, педагогическим, психологическим, юридическим и экономическим наукам.

В университете осуществляется подготовка научных и научно-педагогических кадров, в том числе и на возмездной основе. Подготовка докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей осуществляется по ряду специальностей технических, экономических, юридических, педагогических и психологических наук.

При обучении специалистов в вузе широко используется передовой отечественный и зарубежный опыт. Университет поддерживает тесные связи с образовательными, научно-исследовательскими учреждениями и структурными подразделениями пожарноспасательного профиля Азербайджана, Белоруссии, Великобритании, Германии, Казахстана, Канады, Молдавии, США, Украины, Финляндии, Франции, Эстонии и других государств.

Ежегодно в университете проводятся международные научно-практические конференции, семинары и «круглые столы» по широкому спектру теоретических и научно-прикладных проблем, в том числе по развитию системы предупреждения, ликвидации и снижения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, совершенствованию организации взаимодействия различных административных структур в условиях экстремальных ситуаций и др. Совместные научные конференции и совещания на базе университета проводили Правительство Ленинградской области и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, научно-технический совет МЧС России и Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасателей (СТИФ).

Вуз является членом Международной ассоциации пожарных «Институт пожарных инженеров», объединяющей более 20 стран мира. В настоящее время университет проводит совместные научные исследования с пожарно-техническими службами США по проблемам борьбы с огнем в условиях низких температур и отдаленных территорий, сотрудничает с Учебным пожарным центром г. Куопио (Финляндия), осуществляет проект по обмену курсантами и профессорско-преподавательским составом с пожарным департаментом г. Линдесберг (Швеция). Разработана и успешно осуществляется программа совместных действий по тушению пожаров на границе России и Финляндии. В целях

объединения усилий научных работников и ведущих специалистов в области гражданской защиты для создания более эффективной системы подготовки высококвалифицированных кадров пожарных и спасателей по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня научно-исследовательской и педагогической работы в 2004–2005 гг. учебным заведением были подписаны соглашения о сотрудничестве с Государственным институтом Гражданской Защиты Французской Республики, университетом Восточного Кентукки (США), Центром исправительных технологий Северо-запада США, Государственной пожарной школой Гамбурга (Германия), учебными заведениями пожарно-спасательного профиля стран СНГ.

За годы существования университет подготовил более 1000 специалистов для пожарной охраны Афганистана, Болгарии, Венгрии, Вьетнама, Гвинеи-Бисау, Кореи, Кубы, Монголии, Йемена и других зарубежных стран. В 2008 г. по направлению Международной организации гражданской обороны в университете по программам повышения квалификации обучались сотрудники пожарно-спасательных служб Иордании, Бахрейна, Азербайджана, Монголии и Молдавии.

Компьютерный парк университета, составляет около 400 единиц, объединенных в локальную сеть. Компьютерные классы позволяют курсантам работать в международной компьютерной сети Интернет. С помощью сети Интернет обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса. Необходимая нормативно-правовая информация находится в базе данных компьютерных классов, обеспеченных полной версией программ «Консультант-плюс», «Гарант», «Законодательство России», «Пожарная безопасность». Для информационного обеспечения образовательной деятельности в университете функционирует единая локальная сеть.

Нарастающие сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации учебного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения, приобретающими статус одной из равноправных форм обучения.

В настоящее время аудитории, в которых проходят занятия, оснащены телевизорами и техникой для просмотра методических пособий на цифровых носителях, интерактивными учебными досками. Библиотека университета соответствует всем современным требованиям: каждое рабочее место читального зала оборудовано индивидуальным средством освещения, в зале установлены компьютеры с возможностью выхода в интернет, телевизоры и видеотехника для просмотра учебных пособий, произведена полная замена мебели. Общий фонд библиотек составляет сегодня более 320 тыс. экземпляров.

Библиотека выписывает свыше 100 наименований журналов и 15 наименований газет, в том числе обязательные, в соответствии с ГОСВПО. Университет активно сотрудничает с ВНИИПО МЧС России и ВНИИ ГОиЧС МЧС России, которые ежемесячно присылают свои издания, необходимые для учебного процесса и научной деятельности университета. В работе библиотеки используется автоматизированная библиотечная система ИРБИС, которая включена в единую локальную сеть университета.

Университет обладает современным общежитием для курсантов и студентов учебного заведения. В общежитии созданы интернет-кафе, видео-зал, зал для фитнеса.

Поликлиника университета оснащена современным оборудованием, что позволяет проводить комплексное обследование и лечение сотрудников учебного заведения и учащихся.

В университете большое внимание уделяется спорту. Составленные из преподавателей, курсантов и слушателей команды по разным видам спорта – постоянные

участники различных спортивных турниров, проводимых как в Санкт-Петербурге, России так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта.

Курсанты и слушатели университета имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей. Налажены связи с театрами и концертными залами города. В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов, как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.

АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

1. Материалы для публикации представляются в редакцию журнала с *резолюцией* заместителя начальника университета по научной работе. Материал должен сопровождаться:

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

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

в) *электронной версией* статьи, представленной в формате редактора Microsoft Word (версия не ниже 6.0). Название файла должно быть следующим:

Автор1_Автор2 - Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов - Анализ существующей практики.doc**;

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

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

3. Оформление текста:

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

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

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

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

4. Оформление формул в тексте:

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

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

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

5. Оформление рисунков и таблиц:

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

6. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5-2008.

Примеры оформления списка литературы:

Литература

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

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев, С.В. Шаратов, С.В. Тарасов, С.А. Кондратьев // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

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

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

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4 [Электронный ресурс]. URL: http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

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

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

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

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

Ответственность за достоверность фактов, изложенных в материалах номера, несут их авторы.

МЧС РОССИИ
Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 1 (10) – 2011

Издается ежеквартально

Подписной индекс № 15655 в «Каталоге российской прессы «Почта России» (ООО МАП)»

Главный редактор Е.Ю. Сычева
Выпускающий редактор О.В. Гаврилова

Подписано в печать 28.03.2011. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. л. 10,75. Тираж 1000 экз.

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