

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 2 (7) – 2010

Редакционный совет

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

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

Члены редакционного совета:

генерал-майор юстиции **Москалец Андрей Александрович**, начальник правового управления МЧС России;

кандидат юридических наук, профессор генерал-майор внутренней службы **Ткачев Павел Анатольевич**, первый заместитель начальника университета, профессор кафедры экономики и менеджмента;

доктор юридических наук, профессор **Артамонова Галия Калимуловна**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

доктор юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Султыгов Мочха Магометович**, помощник начальника университета, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Владимиров Владимир Юрьевич**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Рохлин Виктор Иванович**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

кандидат юридических наук, доктор педагогических наук, профессор полковник внутренней службы **Грешных Антонина Адольфовна**, начальник факультета подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

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 государственно-правовых дисциплин;

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

Секретарь совета:

кандидат юридических наук капитан внутренней службы **Немченко Станислав Борисович**, заместитель начальника кафедры гражданско-правовых дисциплин.

Редакционная коллегия

Председатель – кандидат юридических наук, доцент, подполковник внутренней службы **Чебоксаров Петр Александрович**, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук подполковник внутренней службы **Волкова Юлия Александровна**, заместитель начальника центра организации научных исследований, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин.

Члены редакционной коллегии:

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

кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Кондратьев Сергей Александрович**, начальник учебно-научного комплекса инженерно-технических экспертиз;

кандидат юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Рыбкина Марина Владимировна**, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин;

кандидат юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Медведева Анна Александровна**, помощник начальника университета по международным связям, доцент кафедры правового и кадрового обеспечения;

кандидат юридических наук майор внутренней службы **Жукова Татьяна Валерьевна**, заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин;

кандидат юридических наук майор внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник инженерно-технического факультета;

кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент **Тангиев Бахаудин Батырович**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин;

кандидат юридических наук, доцент **Смирнов Виталий Имантович**, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин;

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

Секретарь коллегии:

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



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Лебедев А.В., Жильский Н.Н. Подразделения системы МЧС России как участники гражданских правоотношений.....	4
Рохлин В.И. О некоторых вопросах процессуального регулирования действий, совершаемых работниками системы МЧС России	14
Жукова Т.В. О правовом механизме обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного надзора (контроля): теоретические вопросы.....	19
Смирнов В.И., Шаталова О.В. Дореволюционный период становления договора поставки в российском гражданском праве	27

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Рыбкина М.В. Становление международно-правового сотрудничества в сфере оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций.....	32
Воробейчикова О.П. Режим секретности как специальный административно-правовой режим.....	39
Чебоксаров П.А., Одиноква Е.Ю. О системе нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности по вопросам компетенции МЧС России	45
Сулейманов А.М., Чабан Т.А. Некоторые вопросы зарубежного опыта взаимодействия органов полиции и органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности	51
Смертин А.Н. К вопросу о соотношении юридических понятий: экстремизм и терроризм.....	60
Мамеева И.С., Григонис В.П. О правотворчестве в сфере пожарной безопасности в концепции современного правотворческого процесса.....	65

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Тангиев Б.Б. Теоретические и практические проблемы частных криминалистических методик расследования экологических преступлений и предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций.....	74
Рюткянен Е.А., Сиротинкин Н.В., Бельшина Ю.Н. Снижение горючести звукоизоляционных материалов внутренней отделки автомобилей с помощью алюмосиликатных стеколосфер.....	83
Сведения об авторах.....	89
Информационная справка.....	90
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	95

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

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2010

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ КАК УЧАСТНИКИ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

А.В. Лебедев;

**Н.Н. Жильский, доктор юридических наук, профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются некоторые актуальные проблемы правового статуса подразделений системы МЧС России как участников гражданско-правовых отношений, составляющих в совокупности гражданский оборот.

Ключевые слова: подразделения системы МЧС России, гражданский оборот, юридическое лицо, государственное бюджетное учреждение

DIVISIONS OF SYSTEM OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA AS PARTICIPANTS CIVIL RELATIONS

A.V. Lebedev; N.N. Zhilskij.

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

In given article some actual problems of a legal status of divisions of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia as participants of the civil-law relations making in aggregate a civil turn are considered.

Key words: divisions of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia, a civil turn, the legal body, the state budgetary establishment

В соответствии с цивилистической наукой гражданский, или имущественный, оборот представляет собой совокупность сделок всех его участников и возникающих на этой основе их обязательственных отношений, юридически оформляющих экономические отношения товарообмена.

Субъектами (участниками) гражданского оборота являются физические лица (граждане), юридические лица и публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования).

Согласно п. 18 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [1] (далее – МЧС России) МЧС России является юридическим лицом, что предопределяет возможность непосредственного его участия в гражданско-правовых отношениях.

Таким образом, МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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, представляет собой фактически два различных субъекта [2, 3]:

– во-первых, государственный орган (орган государственной или публичной власти) - субъект административного права;

– во-вторых, юридическое лицо (учреждение) как субъект, в первую очередь, гражданского права.

Следует отметить, что статусом юридического лица обладает не только МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, но и большинство органов, учреждений и организаций, входящих в систему МЧС России и через которые МЧС России опосредованно осуществляет свою деятельность (далее – подразделения системы МЧС России).

В соответствии с п. 3 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

1) территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации:

а) региональные центры МЧС России (Северо-Западный, Центральный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный региональные центры МЧС России);

б) главные управления МЧС России по соответствующим субъектам Российской Федерации;

2) Государственную противопожарную службу МЧС России (далее – Государственная противопожарная служба);

3) войска гражданской обороны;

4) Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – Государственная инспекция по маломерным судам);

5) аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования;

6) образовательные, научно-исследовательские учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России;

7) медицинские и санаторно-курортные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России;

8) российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (для решения гуманитарных задач за пределами России);

9) иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

В соответствии с Положением о территориальном органе МЧС России – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту РФ. Такими органами являются главные управления МЧС России по соответствующим субъектам РФ, имеющие статус юридического лица [4].

Согласно Положению о территориальном органе МЧС России – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – такими органами являются Северо-Западный, Центральный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный региональные центры МЧС России, имеющие статус юридического лица [5].

Учитывая положения указанных нормативных правовых актов, можно сделать вывод о том, что территориальные органы МЧС России (региональные центры и главные управления по субъектам РФ) также как и МЧС России являются органами государственной (публичной) власти со статусом юридического лица.

Остальные подразделения системы МЧС России органами государственной (публичной) власти не являются, но могут обладать статусом юридического лица, дающим им возможность участия в гражданском обороте. В частности, статусом юридического лица могут обладать соединения и воинские части войск гражданской обороны; пожарно-спасательные, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования; образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2002 г. № 592 «Об образовательных учреждениях МЧС России» [6] с учетом распоряжения Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 458-р Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, являющийся образовательным учреждением в системе МЧС России, обладает статусом юридического лица.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 1 августа 2005 г. № 1140 от имени субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга было создано Санкт-Петербургское государственное учреждение «Пожарно-спасательный отряд противопожарной службы Санкт-Петербурга по Выборгскому району Санкт-Петербурга», являющееся юридическим лицом.

Таким образом, подразделения системы МЧС России включают в себя:

- во-первых, территориальные органы МЧС России (региональные центры и главные управления по субъектам РФ), являющиеся органами государственной (публичной) власти со статусом юридического лица;
- во-вторых, подразделения МЧС России, являющиеся структурными единицами самого Министерства (центральный аппарат) или его территориальных органов, не имеющие ни статуса государственного органа, ни статуса юридического лица;
- в-третьих, учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, не являющиеся органами государственной власти, но обладающие статусом юридического лица.

В соответствии с п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации [7] (далее – ГК РФ) юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету.

Таким образом, Российское гражданское законодательство закрепляет обязательные признаки юридического лица, совокупность которых дает возможность учредителям обладающей такими признаками организации ставить перед государством вопрос о признании ее самостоятельным субъектом гражданских правоотношений. К числу таких признаков относятся (п. 1 ст. 48 ГК РФ):

- 1) организационное единство;
- 2) имущественная обособленность;
- 3) самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам;
- 4) выступление в гражданском обороте и при разрешении споров в судах от собственного имени.

Рассмотрим указанные признаки юридического лица применительно к подразделениям МЧС России, обладающим статусом юридического лица.

Организационное единство характеризует всякую организацию как единое целое, способное решать определенные социальные (в данном случае – гражданско-правовые, имущественные) задачи. Оно предполагает определенную внутреннюю структуру организации, выражающуюся в наличии у нее органов управления, а при необходимости – и соответствующих подразделений для выполнения установленных для нее задач.

Как задачи (функции) организации, так и структура закрепляются в ее учредительных документах – уставе, учредительном договоре, либо в общем положении об организациях данного вида (п. 1 ст. 52 ГК РФ). В них обязательно определяется наименование и место нахождения юридического лица, порядок управления его деятельностью (органы управления, их компетенция и т.д.), в большинстве случаев предмет и цели этой деятельности, а также иные сведения, предусмотренные законом для соответствующих разновидностей юридических лиц. Наличие такого рода документов и является формальным выражением организационного единства как признака юридического лица.

Нормативные правовые акты, регулирующие статус МЧС России и подразделений, входящих в систему МЧС России, регламентируют предмет и цели деятельности, основные задачи и полномочия, а также определяют систему МЧС России (организационную структуру).

Организационная структура МЧС России – это собственно сам центральный аппарат, территориальные органы и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, при этом в систему МЧС России входят как подразделения обладающие статусом юридического лица, так и подразделения, не обладающие гражданской правосубъектностью.

Подразделения системы МЧС России со статусом юридического лица, имея определенную внутреннюю структуру, в гражданско-правовых отношениях выступают как единое целое. Их организационное единство обеспечивается тем, что действия должностного лица, возглавляющего соответствующее подразделение системы МЧС России и выполняющего определенные функции, в пределах его компетенции рассматриваются как действия самого подразделения системы МЧС России, обладающего сложной внутренней структурой.

В соответствии со ст. 50 ГК РФ юридические лица подразделяются на «коммерческие» и «некоммерческие» организации. Основанием классификации является цель деятельности организаций. Коммерческими признаются организации, у которых основная цель – извлечение прибыли, а некоммерческими организациями являются те, которые такой цели не преследуют.

Подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, в основной своей части относятся к некоммерческим организациям – государственным бюджетным учреждениям, но могут создаваться и в организационно-правовой форме государственных унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления, и функционировать как коммерческие организации.

В соответствии со ст. 120 ГК РФ государственным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником – Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации – для осуществления управленческих,

социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая собственником полностью или частично, при этом порядок финансового обеспечения деятельности государственного учреждения определяется бюджетным законодательством.

Например, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, являющийся образовательным учреждением в системе МЧС России.

Согласно ч. 1 ст. 113 ГК РФ государственным унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником – Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации – имущество. Имущество государственного унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

Например, Федеральное государственное унитарное авиационное предприятие МЧС России, созданное в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 1995 г. № 457.

Имущественная обособленность организации предполагает наличие у нее некоторого имущества на праве собственности (либо на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления). Очевидно, что отсутствие собственного имущества исключает для организации возможность самостоятельного участия в гражданском (имущественном) обороте, а тем самым и признания субъектом гражданских правоотношений.

Принадлежащее организации имущество первоначально охватывается понятием уставного (складочного) капитала или уставного (паевого) фонда, размер которого отражается в ее учредительных документах. В результате участия в гражданском обороте в составе этого имущества обычно появляются не только вещи, но и определенные права и долги (обязанности), а само оно, как правило, возрастает в объеме и по стоимости (хотя, разумеется, может и уменьшаться до известных пределов). В имуществе юридического лица могут выделяться и некоторые специальные имущественные фонды с особым правовым режимом (например, резервные).

Все закрепленное за организацией имущество подлежит обязательному учету на ее самостоятельном балансе (а выделенное учреждению не собственнику – также и по смете его расходов, утвержденной собственником). Числящееся на балансе организации имущество и характеризует его обособленность от имущества учредителей (или участников), в силу чего наличие самостоятельного баланса становится важнейшим показателем самостоятельности организации, бесспорно свидетельствующим о ее имущественной обособленности.

В связи с тем, что МЧС России и подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, относятся в основной своей части к государственным бюджетным учреждениям, закрепленное за ними имущество, находящееся в государственной федеральной собственности, принадлежит им на ограниченном вещном праве – праве оперативного управления.

В соответствии с п. 1 ст. 296 ГК РФ право оперативного управления – это право учреждения владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным за ним имуществом собственника в пределах, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, заданиями собственника и назначением имущества.

Наделение имуществом государственных бюджетных учреждений на праве оперативного управления представляет собой способ осуществления права собственности для Российской Федерации как публично-правового образования – участника гражданского оборота.

В соответствии с п. 9 Положения о МЧС России МЧС России осуществляет в установленном порядке функции по управлению государственным имуществом, при этом прямо о том, что закрепленное за МЧС России имущество находится у него на праве оперативного управления в Положении не сказано.

В соответствующих Положениях о территориальных органах МЧС России уже присутствует указание на то, что за главными управлениями МЧС России и региональными центрами МЧС России в установленном порядке закрепляется имущество на праве оперативного управления.

Право оперативного управления на имущество собственника возникает у учреждения с момента фактической передачи им этого имущества, если иное не установлено законом, иным правовым актом или решением самого собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

С указанного момента на учреждение переходят обязанности по обеспечению сохранности соответствующего имущества, закрепленного за ними собственником, и оно вправе и обязано рассчитываться этим имуществом по обязательствам перед своими кредиторами, тогда как учредитель-собственник по общему правилу уже не отвечает этим имуществом перед своими кредиторами.

В результате каждое из правомочий, входящих в содержание права оперативного управления, предполагает наличие одновременно элемента обязанности подразделений МЧС России перед государством (собственником): обязанность тщательного учета всех материальных ценностей, строгое соблюдение правил хранения и т.п. Право пользования, означающее возможность извлечения выгод, использования полезных свойств, эксплуатации материальных объектов одновременно налагает на подразделения МЧС России обязанность использовать имущество наиболее эффективно, в строгом соответствии с его назначением. Право распоряжения, предоставляющее возможность совершать действия, направленные на изменение юридической принадлежности имущества, означает одновременно обязанность распоряжаться имуществом лишь определенным образом.

Основным источником имущества государственных учреждений является финансирование их собственником-учредителем по смете (которая и характеризует их имущественную обособленность в соответствии с п. 1 ст. 48 ГК РФ). Вместе с этим, собственник может финансировать свое учреждение частично, имея в виду возможность получения учреждением дополнительных доходов от разрешенной собственником хозяйственной деятельности. Однако эти доходы, как и приобретенное за их счет имущество, хотя и учитываются учреждением на отдельном балансе, тем не менее, не становятся его собственностью (п. 2 ст. 298 ГК РФ) и, следовательно, не меняют особенностей его гражданско-правового положения.

Средства, которые подразделения системы МЧС России получают в результате участия в договорных отношениях на возмездной основе, поступают на отдельный счет и по смете подразделения МЧС России не проводятся.

Ст. 48 ГК РФ не только определяет обособленность имущества в качестве признака юридического лица, но и устанавливает меру имущественной обособленности, необходимую для признания организации юридическим лицом. Для организаций, финансируемых из государственного бюджета, мерой имущественной обособленности является наличие у них самостоятельных смет, обладание их руководителями правами распорядителя кредитов. Смета – это финансово-плановый акт, определяющий объем, целевое направление и поквартальное распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных на содержание учреждений и организаций. По содержанию смета является финансовым планом, а по форме административным актом. Смета в качестве административного акта выступает юридической основой, на которой возникают имущественные правоотношения.

Финансирование подразделений системы МЧС России осуществляется из федерального бюджета, из средств поступающих от министерств, ведомств, организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, а также из иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджетное финансирование – это безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств, для осуществления соответствующей деятельности.

Согласно п. 1 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) [8] бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через открытые ему лицевые счета, при этом операции по расходованию бюджетных средств осуществляются учреждением в соответствии с бюджетной сметой.

Следует обратить внимание на то, что бюджетные ассигнования для обеспечения выполнения функций подразделениями системы МЧС России (бюджетными учреждениями) в соответствии со ст. 70 БК РФ включают:

а) оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством;

б) оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

в) уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

г) возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Статьи расходов имеют строго обязательный характер и произвольному изменению не подлежат.

Имущественная обособленность подразделений системы МЧС России проявляется не только в наделении их денежными средствами на основе смет, но и в закреплении за ними на праве оперативного управления материальных объектов.

Таким образом, МЧС России и подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, не являются собственниками закрепленного за ними имущества, но это имущество находится у подразделений МЧС России на смете и используется ими в своей деятельности.

Прекращение права оперативного управления происходит не только по общим основаниям прекращения соответствующих правоотношений, но и в случаях правомерного изъятия имущества собственником по основаниям, допускаемым законом.

С имущественной обособленностью организации неразрывно связана ее самостоятельная имущественная ответственность по долгам. Смысл обособления имущества юридического лица как раз и состоит в выделении таких объектов, на которые его возможные кредиторы смогут обратить взыскание. Именно этим целям, прежде всего, служит уставный капитал (уставный или паевой фонд), который определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы кредиторов юридического лица. Юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом (п. 1 ст. 56 ГК РФ), а не только имеющимся у него (прежде всего, числящимися на его банковских счетах) денежными средствами. Следовательно, наличие такого имущества составляет необходимую предпосылку его самостоятельной имущественной ответственности.

Учредители или участники юридического лица по общему правилу не отвечают по его долгам, но даже при установлении законом такой ответственности (например, казенных

предприятий) она всегда носит дополнительный (субсидиарный) характер, т.е. наступает лишь при отсутствии или недостатке имущества у самого юридического лица.

Самостоятельная имущественная ответственность по долгам подразделений системы МЧС России является следствием их имущественной обособленности, поскольку само государство не отвечает по обязательствам созданных ими юридических лиц (п. 3 ст.126 ГК РФ).

Согласно п. 2 и 5 ст. 161 БК РФ заключение и оплата подразделением МЧС России как бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств. Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.

Учреждение МЧС России как юридическое лицо, имеющее имущество на праве оперативного управления, отвечает по своим обязательствам в пределах находящихся в его распоряжении денежных средств (п. 2 ст. 120 ГК РФ), а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, по распоряжению которого было создано данное учреждение, то есть публично-правовое образование (государство).

Последним основным показателем самостоятельности юридического лица является его выступление в гражданском обороте и в судебных органах от своего имени. Имя юридического лица служит его индивидуализации и заключается в его наименовании, определенном в учредительных документах. Наименование юридического лица должно содержать указание на его организационно-правовую форму, а в ряде случаев и на характер его деятельности (п. 1 ст. 54 ГК РФ).

Юридическое лицо должно также иметь официальное место нахождения (юридический адрес), которое обычно определяется местом его государственной регистрации (п. 2 ст. 54 ГК РФ) и обязательно указывается в его учредительных документах. По этому месту ему направляются различные документы, в том числе судебные повестки, и определяется место исполнения некоторых его обязательств. Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а при отсутствии такового – иного органа (лица), имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности.

Наименование юридического лица, а также другие гражданско-правовые средства его индивидуализации позволяют четко идентифицировать как принадлежность конкретных субъективных прав и обязанностей, так и сторону соответствующего договорного или иного гражданского правоотношения, а также участника судебного спора (истца или ответчика). Таким образом, собственное имя (наименование) юридического лица также является признаком, производным от его основных признаков – организационного единства и имущественной обособленности.

Все вышесказанное справедливо и для подразделений системы МЧС России, обладающих статусом юридического лица – государственного бюджетного учреждения. Согласно п. 5 ст. 161 БК РФ бюджетное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве ответчика по своим денежным обязательствам.

Необходимо подчеркнуть, что даже наличие всех четырех перечисленных признаков не ведет к автоматическому признанию подразделения системы МЧС России юридическим лицом – субъектом гражданского права, поскольку для этого необходима его

государственная регистрация в этом качестве (п. 2 ст. 51 ГК РФ), то есть официальное признание юридической личности подразделения системы МЧС России.

Как всякий участник гражданского оборота, подразделение системы МЧС России, имеющее статус юридического лица, обладает правоспособностью и дееспособностью, которые возникают одновременно, в момент его государственной регистрации (п. 3 ст. 49, п. 2 ст. 51 ГК РФ). Прекращаются они также одновременно – в момент завершения ликвидации подразделения системы МЧС России как юридического лица путем внесения соответствующий записи об этом в государственный реестр юридических лиц (п. 8 ст. 63 ГК РФ).

Правоспособность юридических лиц может быть как универсальной (общей), дающей им возможность участвовать в любых гражданских правоотношениях, так и специальной (ограниченной), предполагающей их участие лишь в определенном, ограниченном круге таких правоотношений.

Правоспособность юридических лиц предполагается ограниченной (целевой), ибо юридическое лицо по общему правилу может иметь только такие гражданские права, которые соответствуют определенным законом и (или) учредительными документами целям его деятельности, и соответственно может нести лишь связанные с этой деятельностью обязанности (п. 1 ст. 49 ГК РФ).

Вместе с тем ГК РФ, следуя общим современным тенденциям развития гражданского законодательства, закрепил почти за всеми коммерческими организациями способность иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых не запрещенных законом видов деятельности, то есть общую правоспособность (абз. 2 п. 1 ст. 49 ГК РФ).

В связи с тем, что подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, являются некоммерческими организациями, сохраняющими целевую правоспособность по прямому указанию закона, для них возможно совершение лишь таких действий (сделок), которые соответствуют установленным учредительными документами целям деятельности. Специального оповещения контрагентов об этом не требуется (ибо знание ими действующего закона предполагается), а потому сделки, выходящие за указанные пределы, считаются ничтожными вне зависимости от того, знали ли они о таких ограничениях (ст. 168 ГК РФ).

При этом, согласно абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ, подразделения системы МЧС России как некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Таким образом, правоспособность подразделений системы МЧС России носит узко специальный характер, в рамках которого законом или учредительными документами учреждениям МЧС России может быть разрешено осуществление некоторых видов приносящей доходы, т.е. предпринимательской деятельности (предоставление платных услуг и выполнение работ, связанных с основной (уставной) деятельностью учреждений МЧС России). Учреждения МЧС России не вправе самостоятельно создавать другие юридические лица, ибо это означало бы незаконное распоряжение имуществом собственника.

Правоспособность и дееспособность подразделений системы МЧС России как юридических лиц реализуются через их органы (п. 1 ст. 53 ГК РФ), формирующие и выражающие волею их как самостоятельных субъектов права.

Органы юридического лица не только осуществляют управление его деятельностью, но и выступают в имущественном обороте от его имени, иначе говоря, их действия признаются действиями самого юридического лица. Они составляют часть юридического лица и не

являются самостоятельными субъектами права, поэтому для совершения сделок от имени юридического лица они не нуждаются в доверенности.

Органы юридического лица могут быть единоличными и коллегиальными, могут создаваться для формирования его воли (волеобразующие органы) и для одновременного выражения его воли вовне, по отношению ко всем третьим лицам – участникам имущественного оборота (волеизъявляющие, или исполнительные, органы).

Единоличный руководитель учреждения МЧС России, назначаемый учредителем – публично-правовым образованием (собственником имущества учреждения) или уполномоченным им органом, одновременно является единственным волеобразующим и волеизъявляющим (исполнительным) органом. Согласно п. 3 ст. 53 ГК РФ руководитель учреждения МЧС России как волеизъявляющий орган юридического лица должен действовать добросовестно и разумно, руководствуясь интересами учреждения, а не своими собственными. При нарушении этого требования на руководителя может быть возложена обязанность по возмещению причиненных учреждению убытков за счет своего личного имущества. Вместе с тем, поскольку речь идет о внутренних взаимоотношениях юридического лица и его органа, такие противоправные действия последнего не могут служить основанием для признания недействительными сделок, заключенных этим органом от имени юридического лица с третьими лицами.

В содержание правоспособности учреждения МЧС России как юридического лица входит и его деликтоспособность, то есть способность самостоятельно отвечать за причиненный его действиями имущественный вред. Поскольку действия органов юридического лица являются его собственными действиями, выражающими его волю, очевидно, что оно и должно отвечать за их вредоносный характер. Но оно отвечает также и за действия своих работников, совершенные ими в пределах своих трудовых или служебных обязанностей, как за свои собственные (п. 1 ст. 1068 ГК РФ), ибо такие действия тоже совершаются во исполнение указаний (воли) этого юридического лица.

Поскольку учреждение МЧС России, как и любое другое юридическое лицо, может испытывать потребность в постоянном совершении каких-либо действий за пределами своего основного места нахождения, оно с этой целью вправе создать с согласия учредителя – собственника имущества учреждения – в другом месте свое обособленное подразделение в виде представительства или филиала (п. 1 и 2 ст. 55 ГК РФ).

Литература

1. Вопросы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

2. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1985.

3. Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2003. № 5.

4. Об утверждении Положения о территориальном органе МЧС России – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту РФ: приказ МЧС России от 6 авг. 2004 г. № 372 // Рос. газ. 2004. 25 авг. № 182.

5. Об утверждении Положения о территориальном органе МЧС России – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 1 окт. 2004 г. № 458 // Рос. газ. 2004. 4 нояб. № 244.

6. Об образовательных учреждениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Постановление Правительства РФ от 13 авг. 2002 г. № 592 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3234.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410; 2001. № 49. Ст. 4552; Ст. 4553; 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

9. Конституция Российской Федерации: принята 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 27 дек. № 237.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ РАБОТНИКАМИ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ

В.И. Рохлин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Посвящается актуальным вопросам процессуального регулирования действий, совершаемых работниками системы МЧС России. Проводится соотношение норм уголовно-процессуального кодекса и полномочий сотрудников МЧС России, задействованных в совершении процессуальных действий, в частности, расследованию пожаров.

Ключевые слова: расследование пожаров, полномочия по проведению процессуальных действий

ABOUT SOME QUESTIONS OF REMEDIAL OF THE ACTIONS MADE BY WORKERS OF SYSTEM OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA

V.I. Rokhlin.

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

Article is devoted pressing questions of remedial regulation of the actions made by workers of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia. In it the parity of norms of the criminally-remedial Code and the powers of employees of the Ministry of Emergency Measures of Russia involved in fulfillment of remedial actions, in particular, to investigation of fires is spent.

Key words: investigation of fires, powers on carrying out of remedial actions

На систему органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее МЧС России) возложены исключительно важные задачи и в связи с этим предоставлены соответствующие полномочия.

На МЧС России возложено, как на исполнительный орган государственной власти, осуществление управления, координации, контроля реагирования в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, безопасности людей

на водных объектах, обеспечение пожарной безопасности [1, с. 14]. Это особо важное направление деятельности МЧС России. Количество пожаров растет, они причиняют колоссальный ущерб, гибнут тысячи людей. Особо тревожно то, что растет число поджогов. Как указывает главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору Г.Н. Кириллов, в целом по России количество поджогов ежегодно увеличивается на 5–7 % [2, с. 31]. Не случайно органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы специальным законом наделены полномочиями органов дознания, с правом возбуждать уголовное дело и проводить предварительное расследование [3, с. 48].

Работая вот уже несколько лет профессором Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, имея за плечами 25 лет практической работы в правоохранительных органах (народным следователем, прокурором района и начальником следственного отдела прокуратуры области) и 35 лет преподавательской и научной работы в ВУЗах (в институте Генеральной прокуратуры РФ, Санкт-Петербургских университетах МВД и МЧС России) по направлениям уголовно-процессуального права, прокурорского надзора и криминалистики, методике и тактике расследования преступлений, у меня четко сформировалось мнение, что система органов МЧС России это стройная система, входящая в систему правоохранительных органов России, которая имеет специфические функции, требующие особого правового, в том числе и особенного процессуального регулирования. В связи с этим и представилось необходимым высказать ряд соображений по некоторым вопросам.

Законом (органами дознания) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы в подследственность ст. 151 УПК РФ отнесены три состава преступлений, предусмотренные ст.ст. 168, 219 ч. 1 и ст. 261 ч. 1 УК РФ. Эти статьи УК РФ рассматривают преступления связанные в основном с пожарами.

Однако исходя из задач и обязанностей органов МЧС России, они могут связываться с криминальными деяниями и не связанными с пожарами, при различных чрезвычайных ситуациях, которые могут возникнуть и не в связи с пожарами, в частности при различных природных явлениях, когда ситуация вызовет какие-то преступные действия криминальных элементов, например, мародерство и решать вопросы понадобится не органам пожарного надзора, а подразделениям гражданской обороны или другим органам МЧС России, признанные в целом органами дознания, этими полномочиями должны быть наделены и не только органы Государственного пожарного надзора, но и другие подразделения МЧС России. Говоря о необходимости признания органов МЧС органами дознания мы имеем ввиду, что органы дознания и дознаватель выполняют не только расследование в форме дознания по уголовным делам, но и иные функции, как об этом сказано в ч. 3 ст. 141 УПК РФ. Это и проверка заявлений и сообщений о преступлениях в том числе, и выявление причин и условий совершения преступлений. Это во многом будет способствовать, например, в осуществлении административно-правовых полномочий органов МЧС и в целом будет помогать укреплению общественного порядка, поможет более эффективно защищать права граждан, законные интересы общества и государства.

В этом плане, по нашему мнению, в системе органов МЧС России, кроме подразделений гражданской обороны необходимо создать подразделения, которые будут обеспечивать, наряду с органами внутренних дел, соблюдение общественного порядка в период чрезвычайных ситуаций различного рода, поскольку подразделения МЧС первые прибывают на место чрезвычайных событий и должны обладать необходимыми силами, которые будут обеспечивать общественный порядок и защиту граждан и общества от преступных действий тех, кто, пользуясь создавшимися обстоятельствами, пытается совершать преступления (мародерства, кражи и т.п.). Рассматривая наделение органов Государственного пожарного надзора, подразделений дознания ГПН правом возбуждать

уголовные дела и проводить расследование по возникшим пожарам, как полностью, так и неотложные следственные действия в соответствии п. 2 ст. 40 УПК РФ, необходимо отметить, что дела о пожарах – это одни из наиболее сложных для раскрытия и расследования категории дел. Занимаясь ими в свое время на практике, а затем, проводя научно-методические исследования (мне довелось быть автором и соавтором пособий и рекомендаций по делам о пожарах) по делам этих категорий мы сталкивались зачастую с тем, что пожары (как в результате поджога, так и неосторожного обращения с огнем) были связаны с иными преступлениями, в том числе с убийством, нарушением техники безопасности и охраны труда, с посягательствами на собственность и серьезными должностными злоупотреблениями. Все это осложняет и затрудняет расследование, требует для обеспечения раскрытия преступления и установления причины пожара и установления виновных проведения не только процессуальных, следственных действий, но и большой специальной, в том числе и негласной деятельности. Разумеется, что эту работу проводят и иные службы: органы МВД, ФСБ. Но здесь необходимо знание специфики, постоянное взаимодействие, что не всегда бывает сразу возможно.

Мы уже отметили, что органы ГПН МЧС России признаны органами дознания. Что бы усилить эффективность в реализации полномочий органов госпожнадзора в части расследования пожаров необходимо, как нам представляется, наделить органы МЧС России полномочиями проводить оперативно-розыскную деятельность, разумеется, выделив с этой целью специальные подразделения и введя дополнения в ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ». Это, несомненно, способствовало бы более полному раскрытию преступлений, связанных с пожарами и позволило бы расширить взаимодействия правоохранительных органов в этом направлении, в частности, МВД, МЧС, ФСБ и др. Дела о пожарах по раскрытию и расследованию не легче, чем дела, связанные с наркотическими и психотропными веществами и не менее опасны, а ведь органам наркоконтроля предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Представляется, что было бы правильно предоставить такие полномочия и органам МЧС России. Такое решение помогало бы своевременно выявлять злостные нарушения противопожарных правил и, несомненно, имело бы немаловажное значение для раскрытия пожаров и особенно поджогов.

Оперативно-розыскная деятельность очень важная государственная деятельность, направленная на защиту прав человека, законных интересов общества и государства, то есть решает те задачи, которые стоят перед органами МЧС России.

Практика расследования уголовных дел и научные исследования методики и тактики расследования однозначно пришли к выводу, что раскрытие преступлений осуществляется наиболее успешно при принятии необходимых мер на начальном этапе, причем, когда расследование производит орган, который выявил преступление и возбудил уголовное дело. Это весьма значимо по делам о пожарах. Мы уже отмечали, что нередко пожар связан, а нередко и возникает вследствие совершения ряда преступлений, причем как неосторожных, так и умышленных. Поэтому нередко дознаватель органов ГПН МЧС России, который выехал на место и установил признаки преступления, возбуждая уголовное дело, должен ограничиваться производством только неотложных действий и не позже десятидневного срока передать дело по подследственности. Нередко это негативно сказывается на результатах расследования и раскрытии преступления. Расследование затягивается, да еще и следователь может быть недостаточно знаком с методикой и тактикой расследования данной категории дел и все это снижает эффективность расследования и возможность своевременного и полного раскрытия. Дела прекращаются и не доходят до суда, виновные оказываются безнаказанными.

Известно и не вызывает сомнений, что дела о пожарах это сложные и трудоемкие дела, требующие от лица, производящего расследования специальных познаний и не только в методике и тактике следствия.

Разумеется, что такие специалисты в большей степени работают в системе МЧС России. Поэтому нам представляется, что сейчас, когда органы дознания и служба дознавателей в системе МЧС уже сформировалась и получила достаточно большой опыт, а кроме того в системе МЧС сформировалась сильная служба специалистов, которая при необходимости выполняет и экспертные исследования, настало время когда возможно, с учетом распространенности и значимости пожаров и наступающего в результате их ущерба создать в системе МЧС России специальную следственную службу и иметь не подразделения дознания, а наряду с ними создать в системе МЧС России следственные подразделения (следователей), которые были бы наделены правом производства *предварительного следствия* по определенным категориям уголовных дел, связанных с пожарами, в том числе и тогда, когда пожары явились следствием других, в том числе должностных преступлений, как это предусмотрено, например, п. 5 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, когда предварительное следствие производится органом (следователем) выявившим преступление.

Во всяком случае, следователи системы МЧС России могли бы расследовать уголовные дела о пожарах, которые возникли из-за допущенной халатности, нарушением правил пожарной безопасности, в том числе безопасности труда или в результате допущенных злоупотреблений, хищений для их сокрытия. Разумеется, этот вопрос должен быть предметом дополнительного исследования и обсуждения. Но, по нашему мнению, проблема создания в системе МЧС следственной службы созрела, тем более, что именно в системе МЧС России в настоящее время сосредоточены наиболее квалифицированные специалисты по предупреждению, установлению причин пожаров, исследованию, а также условий, которые способствуют совершению рассматриваемых преступлений.

Именно в системе МЧС России находятся учебные заведения высшего образования, где могут проходить подготовку и усовершенствование следователи МЧС России.

Создание самостоятельной и авторитетной следственной службы как структуры МЧС РФ, несомненно, способствовало бы усилению взаимодействия всех служб и еще большей эффективности в деятельности, как по предупреждению, так и по тушению пожаров.

В деле предупреждения пожаров, при ликвидации последствий других чрезвычайных обстоятельств и ситуаций, защите общественного порядка и прав граждан, обеспечения их безопасности исключительно большое значение имеет четкая, продуманная система взаимодействия всех органов исполнительной власти и особенно правоохранительной деятельности, в которые, как мы уже отмечали, входит, по нашему мнению, и МЧС РФ. Одной из важнейших задач законодательной власти, в данном случае Федерального собрания Российской Федерации, является завершение обсуждения и принятие закона «О правоохранительных органах», в котором необходимо дать их понятие, определить в общем плане их полномочия и задачи, дать их перечень и затем привести в соответствие с этим законом Федеральные законы (именно законы, а не положения) о каждом из правоохранительных органов. Мы полагаем, что к правоохранительным органам должны относиться органы МВД, включая внутренние войска, органы ФСБ, таможни, органы Федеральной службы исполнения наказаний, судебные приставы, органы МЧС России, органы прокуратуры. К ним так же в определенной мере должны относиться все органы, наделенные правом осуществления разведки и государственной охраны.

Правоохранительные органы – это органы государства, которые уполномочены обеспечивать и защищать права граждан, законные интересы общества и государства, вести борьбу с правонарушениями, в том числе и преступностью посредством применения

специальных методов и средств, регламентированных федеральным законодательством.

По нашему мнению к правоохранительным органам должны быть отнесены и органы судебной власти, поскольку и их основная задача защита прав и свобод граждан, зафиксированных в гл. 2 Конституции России, законных интересов общества и общественных объединений, а так же государства. Это не противоречит задачам и положению судов и не посягает на их независимость и самостоятельность.

Вопросы взаимодействия и координации правоохранительных органов должны быть так же четко определены федеральным законом.

Представляется, что такое регулирование необходимо, и оно во многом решало бы вопросы регламентации действий сотрудников МЧС России.

Завершая рассмотрение некоторых вопросов регулирования деятельности сотрудников МЧС России в процессуальном плане нам предоставляется нужным затронуть и еще один вопрос, который имеет важное значение при разрешении поступающих заявлений, сообщений и иной информации о правонарушениях, в том числе при принятии решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела. Известно, что в ряде случаев для решения вопроса о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела необходимо заключение эксперта. В частности при обнаружении трупа без признаков насилия, при совершении дорожно-транспортного правонарушения, а также при имевшем место пожаре и в некоторых других случаях.

Требуется именно не мнение специалиста, а заключение эксперта причем именно судебного эксперта, то есть проведения судебной экспертизы. Но в силу закона она может быть назначена только по возбужденному уголовному делу. А оснований нет. Чтобы решить этот вопрос и нужна судебная экспертиза. Это может быть экспертиза о причинах смерти, о причине пожара (возгорания) и т.п. Проводится проверка, в том числе исследование специалиста. Но это не заключение эксперта, а лишь мнение специалиста, который не может быть предупрежден об ответственности по ст. 307 УК РФ. В результате допускается либо необоснованное возбуждение дела или необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела.

Представляется, что законодателю следует предусмотреть право следователя в исключительных случаях назначать при проверке судебную экспертизу до возбуждения дела, чтобы обосновано принимать решения. Здесь могут быть различные мнения, в частности, могут быть возражения, основанные на том, что нарушаются права человека, поскольку заинтересованное лицо не может поставить свои вопросы и высказывать свое мнение о приглашенном эксперте. Но когда такое лицо появится, то ему должно быть предоставлено право на формулировку вопросов и право на приглашение других экспертов и права будут соблюдены.

При проверке нередко создается ситуация когда в деянии нет состава преступления, да нет и какого-либо лица, а ст. 146 УПК РФ в ч. 1 требует и устанавливает, что отказ в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления может иметь место только в отношении конкретного лица. Но при проверке это лицо не установлено, поскольку такого лица просто нет, имел место случай и нет состава преступления. Думается, что такая формулировка не обоснована не теоретически и не вытекает из практики и здесь должна быть иная редакция.

Рассматривая положения, которые по нашему мнению требуют должного регулирования мы не углублялись в рассмотрение различных позиций и теоретическое осмысление возникших проблем, имея в данной статье цель, только назвать вопросы, которые, как нам представляется, требуют рассмотрения и разрешения и в последующем мы

предполагаем взыскать нашу позицию с более подробной аргументацией, с учетом мнений, которые возможно будут высказаны в связи с нашими соображениями.

Литература

1. Вопросы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.
2. Кириллов Г.Н. Спич о спичках // Рос. газ. 2009. 5 мая.
3. Уголовно-процессуальный кодекс РФ // Парламентская газ. 2001. 22 дек. № 241, 242. Ст.ст. 40, 40¹, 41, 140, 146.
4. Проведение исследования специалистом (доп. к ст. Уголовно-процессуального кодекса РФ): Федер. закон от 9 марта 2010 г. № 19-ФЗ // Рос. газ. 2010. 12 марта.

О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ): ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются некоторые общетеоретические вопросы правового механизма регулирования предпринимательской деятельности в условиях развития рыночных отношений в современной России. Осуществляется разграничение понятий «правовое регулирование», «правовое воздействие», «правовое обеспечение». Обращается внимание на особенности правового механизма обеспечения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: правовое регулирование, правовое воздействие, правовое обеспечение, механизм правового регулирования при осуществлении государственного контроля (надзора)

ABOUT THE LEGAL MECHANISM OF MAINTENANCE OF THE RIGHTS OF SUBJECTS OF ENTERPRISE ACTIVITY AT REALIZATION OF THE STATE SUPERVISION (CONTROL): THEORETICAL QUESTIONS

**T.V. Zhukova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Some general-theoretical questions of a legal mechanism of regulation of enterprise activity in the conditions of development of market relations in modern Russia are considered. Differentiation of concepts «legal regulation», «legal influence», «legal maintenance» is carried out. The attention to features of a legal mechanism of maintenance of the rights of legal bodies and individual businessmen is paid at realization of the state control (supervision).

Key words: legal regulation, legal influence, legal maintenance, the mechanism of legal regulation at realization of the state control (supervision)

Согласно ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности. По данным исследователей, «на сегодняшний день в России действует 1,1 млн малых предприятий и 3,4 млн индивидуальных бизнесменов» [1]. Именно из их участников складывается формирование среднего класса, столь малочисленного в нашем государстве.

Механизм регулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью обеспечения защиты прав индивидуальных предпринимателей юридических лиц, представляет собой сложное и многогранное явление. Сложность этого явления предопределена в первую очередь спецификой самой предпринимательской деятельности, являющейся экономической по своему содержанию, а также целями и задачами института защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Данное обстоятельство накладывает отпечаток на характер используемых средств правового регулирования, являющихся элементами этого механизма, в результате чего элементами механизма наряду с собственно правовыми средствами становятся средства, не относящиеся первоначально ни по форме, ни по содержанию к числу правовых, но приобретающие в процессе реализации норм права правовую форму. Речь идет о специфических средствах, являющихся по своему содержанию экономическими, организационными, информационными и т.д. и приобретающих в процессе реализации правовую форму. Именно наличие правовой формы делает возможным отнесение этих средств к элементам механизма правового регулирования.

Понятие механизма правового регулирования связано с понятием правового регулирования. Данное положение является исходным при исследовании механизма правового регулирования как особой методологической категории, которая «обеспечивает четко философски ориентированное видение правовых явлений» [2, с. 150]. Говоря о правовом регулировании как о научной категории, С.С. Алексеев подчеркивает, что «право как регулятор – это не только одна из важнейших проблем теории права, рассматриваемого в качестве институционального нормативного образования. Перед нами – проблема более широкого научного значения. Здесь открывается перспектива нового подхода к праву в целом. Такой подхода, который неведом догматической юриспруденции, выходит за ее границы, характеризуется тем, что право рассматривается в действии, в движении согласно заложенным в нем потенциалам и закономерностям, что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права. Категорией, через которую реализуется такая научная перспектива, является понятие «правовое регулирование» [3].

Правовое регулирование представляет собой особую форму воздействия права на общественные отношения с помощью системы специальных юридических средств. Данное определение является устоявшимся и наиболее распространенным в общей теории государства и права [4].

В то же время в научной литературе встречаются и иные подходы к определению понятия «правовое регулирование». По мнению А.Б. Венгерова, правовое регулирование представляет собой процесс наделяния участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозволениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения упомянутых участников в субъектов правовых отношений [5]. В.Н. Протасов считает, что суть правового регулирования заключается в «установлении целесообразных отношений между субъектами

в определенной социальной сфере через предоставление им субъективных юридических прав и возложение субъективных юридических обязанностей с тем, чтобы вызвать нужное поведение» [6]. Аналогичную позицию высказывает представитель цивилистической науки Л.А. Чеговадзе [7].

Следует согласиться с С.А. Карелиной в том, что правовое регулирование тесно связано с категорией «правовое воздействие» [8, с. 19]. Однако, определяя правовое регулирование через понятие «правовое воздействие», следует согласиться с мнением о том, что последнее – более широкое понятие, «которое характеризует право в действии, все направления и формы влияния права на общественную жизнь» [2, с. 145].

Исследуя категорию «правовое воздействие», ряд авторов приходят к выводу о том, что существуют три формы (канала) правового воздействия: информационное, ценностно-ориентированное и правовое регулирование [9, 10].

В отличие от других форм правового воздействия правовое регулирование всегда осуществляется «посредством особого, свойственного только праву механизма, призванного юридически гарантировать достижение целей, которые ставил законодатель, издавая или санкционируя юридические нормы» [2, с. 146].

Именно данный тезис позволил некоторым авторам сформулировать важное положение: «В результате воздействия не всегда возникает упорядоченность; происходят лишь изменения, которые могут привести и к разрушению объекта. Регулирование же должно быть направлено на достижение поставленных целей, определенного, заранее осмысленного результата, в виде абстрактной модели» [11].

По мнению С.А. Карелиной, более обоснованной представляется позиция тех авторов, которые основное отличие правового регулирования видят в особом инструментарии воздействия на общественные отношения [8, с. 24]. В частности, по мнению Е.П. Губина, «правовое регулирование представляет собой влияние на общественные отношения с помощью правовых средств, в то время как правовое воздействие предполагает возможность использования и таких правовых явлений, как правосознание, правовая культура, правовые принципы, и др.» [12].

Категория «правовое регулирование» тесно связано также с такой категорией, как «правовое обеспечение». В литературе в настоящее время общепризнанным является подход, согласно которому понятие «правовое обеспечение» несколько шире понятия «правовое регулирование» [13, 14].

Правовые нормы могут действовать в двух направлениях: либо способствовать поиску, принятию и осуществлению оптимальных решений, либо, наоборот, препятствовать этим процессам. Во втором случае речь идет об отсутствии правового обеспечения, о том, что действующее правовое регулирование не гарантирует достижения поставленных целей.

С.С. Алексеев, исследуя категорию правового регулирования, отмечает, что оно представляет собой специфическое воздействие, осуществляемое правом как особым нормативным институциональным регулятором [2].

По мнению С.А. Хохлова, «право служит регулятором общественных отношений, давая те обязательные образцы, в соответствии с которыми должны действовать субъекты права». Он полагает, что эти образцы – это не норма сама по себе, в этих правовых предписаниях моделируется правоотношение [16].

Вместе с тем «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях» [17]. Поэтому правовое регулирование общественных отношений имеет целью реальное воплощение содержания юридических норм, существующих объективно, в фактическое субъективное поведение.

Правовое регулирование представляет собой длящийся процесс, состоящий из ряда стадий.

С.С. Алексеев выделяет в нем три основные и одну факультативную стадию. Первая стадия знаменует собой формирование правовых норм, представляющих собой основу правового регулирования. Для второй стадии характерно возникновение в рамках конкретных правоотношений прав и обязанностей субъектов, «переводящих правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов – носителей прав и обязанностей». С.С. Алексеев рассматривал процесс формирования права, то есть создания юридических норм, и процесс правотворчества как завершающую стадию формирования права отдельно. Эти процессы, по его мнению, осуществляются еще до процесса правового регулирования и поэтому не включаются в его механизм [2]. Третья стадия – реализация прав и обязанностей, когда алгоритмы поведения, заложенные в правовых нормах, воплощаются в жизнь, реализуются в фактическом поведении участников общественных отношений.

В качестве факультативной стадии С.С. Алексеев рассматривает стадию применения права.

При этом следует обратить внимание, что в рамках института защиты прав субъектов предпринимательской деятельности стадия правоприменения достаточно подвижна, поскольку может существовать между первой и второй стадиями, когда для возникновения прав и обязанностей необходим акт компетентного органа. Так, для начала проверки соблюдения субъектами предпринимательской деятельности требований безопасности и возникновения соответствующих прав и обязанностей должностных лиц органа МЧС России и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей необходимо вынесение решения руководителя подразделения о проведении проверки. Данное решение следует рассматривать в качестве акта применения права.

Бесспорен тот факт, что основным правовым средством в рамках правового регулирования выступают нормы позитивного права, устанавливаемые и санкционируемые государством. Вместе с тем в условиях рыночной экономики предполагается активное использование и иных правовых средств, в том числе и ненормативного характера.

Следует заметить, что в литературе выделяют различные виды правового регулирования [19]: нормативное и индивидуальное; собственно государственное и негосударственное; централизованное и децентрализованное; общее, ведомственное, местное и локальное.

Нормативное правовое регулирование основывается на нормах позитивного права. Рынок не может существовать без единообразного правового регулирования. Вместе с тем нормативное регулирование служит основой для индивидуального правового регулирования с помощью индивидуальных правовых средств.

Основная причина достаточно широкого использования индивидуальных правовых средств, по справедливому утверждению Е.П. Губина, заключается в том, что «рынок, несмотря на наличие объективно присущих ему недостатков и необходимость государственного регулирования, является все же саморегулируемой системой, предполагающей свободную, активную деятельность субъектов предпринимательства в сфере экономики. Именно данное обстоятельство предполагает особое значение такого вида правового регулирования, как индивидуальное правовое регулирование, которое обеспечивает интересы отдельных участников рынка через их согласование и координацию» [20].

Важность нормативного регулирования отношений, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), предопределяет необходимость государственного регулирования соответствующих отношений. Концептуальную основу правового регулирования составляет положение о том, что возникающие отношения рассматриваются

как результат повышенного интереса государства к состоянию безопасности общества, государства и личности. Однако это не означает, что при защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) не применяются индивидуальные средства правового регулирования, такие, как ответственность, акты применения права, и др.

В качестве одного из видов правового регулирования выделяется координационное и субординационное регулирование.

Координационное правовое регулирование «осуществляется самими участниками общественных отношений без вмешательства государственных либо иных компетентных органов. Участники конкретных общественных отношений сами упорядочивают свои отношения путем заключения индивидуальных договоров или совершения иных правомерных действий» [21].

В частности, ст. 24 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ (ред. от 17.07.2009) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрена общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Характеризуя централизованное и децентрализованное правовое регулирование, следует подчеркнуть особенность использования указанных видов правового регулирования применительно к отношениям, возникающим в связи с необходимостью защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Для рассматриваемых отношений характерно, прежде всего, централизованное регулирование, что с бесспорностью подтверждает анализ действующего законодательства о деятельности надзорных органов государства, в котором подавляющую часть составляют федеральные законы, а также иные акты, принимаемые на уровне Российской Федерации.

Децентрализованное правовое регулирование субъектами Российской Федерации, местными органами государственной власти, органами местного самоуправления не является определяющим для рассматриваемых отношений; оно применяется лишь опосредованно.

Рассмотренные виды правового регулирования в значительной степени оттеняют его особенности в сравнении с иными формами правового воздействия. Но все же определяющей чертой правового регулирования, по словам С.С. Алексеева, является тот факт, что «оно имеет свой специфический механизм» [2].

В самом общем виде механизм правового регулирования определяется как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения [2].

В.Б. Исаков рассматривает механизм правового регулирования в виде технологической схемы правового регулирования. По мнению ученого, «зная механизм, юрист может представить себе, какие звенья пройдет процесс воплощения нормы права в жизнь, какие остановки и сбои могут произойти в этом процессе. А значит, он в состоянии предложить научно обоснованный план повышения эффективности правового регулирования за счет укрепления его основных звеньев» [22].

В теории права механизм правового регулирования рассматривается некоторыми авторами и как сложная система, состоящая из правовых средств, субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность, и юридически значимых результатов их деятельности [23]. С приведенным определением вряд ли можно согласиться. Такое расширительное понимание механизма правового регулирования не позволяет в достаточной степени точно определить его назначение.

Более обоснованной представляется позиция С.С. Алексеева, согласно которой «понятие механизма правового регулирования позволяет не только собрать вместе явления правовой действительности – нормы, правоотношения, юридические акты и др., участвующие в правовом воздействии, – и обрисовать их как целостность (это достигается при помощи понятия «правовая система»), но и представить их в работающем, системно-воздействующем виде, что характеризует результативность правового регулирования, а также высветить в связи с этим специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой и взаимодействие» [2].

Реальное взаимодействие субъектов разнопланово и неоднородно, что отражается на специфике соответствующих отношений.

Эти особенности не могут не сказаться на оформлении актов общественного взаимодействия рамками правоотношений. По мнению О.А. Красавчикова, «современная типизация социальных связей – это лишь одна из сторон процесса общественного развития, которая не устраняет, а скорее предполагает многообразие индивидуальных форм и средств достижения поставленных целей, многообразие конкретики повседневного бытия, характера и уровня развивающихся потребностей, удовлетворение соответствующих интересов» [24]. В этом смысле именно они определяют механизм правового регулирования общественных отношений, который представляет собой не только сложную систему правовых средств, но и способов воздействия на поведение людей [25].

Следует заметить, что А.Б. Венгеров понимает под механизмом правового регулирования совокупность способов воздействия на общественные отношения [26], исключая из элементов механизма средства правового регулирования.

Понятие «правовая система», как отмечает И.Н. Синякин, собирательное и отражает правовую организацию общества [27]. Оно охватывается понятием «механизм правового регулирования» с точки зрения функционирования правовой системы. Именно в раскрытии динамического функционального аспекта правовой системы в целом и заключается основная смысловая и целевая нагрузка понятия «механизм правового регулирования» [28].

Механизм правового регулирования в методологическом плане позволяет ответить на вопрос: с помощью каких инструментов, средств право оказывает регулирующее воздействие на те или иные общественные отношения.

Средства объединяются в определенную систему для решения поставленной цели, «воплощаются в выверенном времени алгоритме действия правовой формы – в механизме правового регулирования для того, чтобы успешнее преодолевать препятствия и добиваться социально значимых результатов» [29]. «Как известно, – писал Л.А. Тихомиров, – во всяком механизме сила тратится на две задачи: на преодоление инерции, трения и т.п. препятствий и на полезную работу, ту, которая составляет цель механизма. Механизм тем более совершенен, чем выше процент силы, идущей на полезную работу» [30].

На современном этапе развития рыночных отношений механизм правового регулирования отношений, связанных с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности, представляет собой сложную систему, включающую в себя несколько подсистем: предупредительный механизм и восстановительный. Каждый механизм (подсистема) характеризуется специфическими средствами правового регулирования.

Предупредительный механизм представляет собой совокупность средств правового регулирования, призванных обеспечить осуществление профилактических (превентивных) мер в целях предупреждения нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности в связи с осуществлением в отношении них государственного контроля (надзора) Вторая подсистема связана с их восстановлением в случае нарушения со стороны органов

государственного контроля (надзора) и их должностных лиц, а также с возмещением ущерба, причиненного их неправомерными действиями и решениями.

Правовое исследование механизма правового регулирования отношений, возникающих в связи с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении подразделениями государственного контроля (надзора), позволяет определить следующие его особенности:

– элементы механизма правового регулирования, обладая характером интегративности, образуют сложную систему; в результате этого каждый элемент приобретает свойства, присущие самой системе, а, реализуясь, способствует достижению общей цели, стоящей перед системой; вместе с тем и сама система заимствует свойства своих элементов. Более того, именно свойства правовых средств, выступающих элементами механизма правового регулирования, по мнению А.В. Малько, «характеризуют его в наиболее полной мере как логически завершенную систему, как самодостаточный организм» [31, 32, 33].

– элементами механизма правового регулирования наряду с собственно правовыми средствами могут выступать и средства иного характера (экономические, информационные, организационные и т.д.), которые в процессе реализации норм права приобретают правовую форму;

– набор способов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не может быть избран произвольно – он предопределен, с одной стороны, положениями действующего законодательства, а с другой стороны, потребностями рынка, рыночной экономики;

– для каждой составной части (подсистемы) механизма правового регулирования характерна определенная совокупность средств правового регулирования, включая и средства экономического, организационного, информационного и иного характера;

– конкретные средства правового регулирования могут выделяться не только применительно к характеристике составных частей и всего механизма в целом, но и при исследовании отдельных групп правоотношений, рассматриваемых в динамике;

– особым элементом рассматриваемого механизма выступает сам субинститут защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) соответствующими государственными органами и структурами.

С учетом данных особенностей механизм правового регулирования отношений, возникающих в связи с обеспечением защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), может быть определен как система средств правового регулирования (собственно правовых и иных средств, приобретающих в процессе реализации норм права правовую форму), при помощи которых осуществляется эффективное правовое воздействие на общественные отношения и достижение социально значимых целей.

Литература

1. Филатова А.В., Митякина И.В. Перспективы становления государственного контроля (надзора) в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 16.
2. Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1994.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 347.
4. Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2006. С. 225–236.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права. 2-е изд. М.: Омега-Л, 2005. С. 466.

6. Протасов В.Н. Что и как регулирует право. М., 1995. С. 22.
7. Чеговадзе Л.А. О сущности гражданского правоотношения: новый взгляд на старую проблему // Законодательство. 2002. № 6.
8. Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 19.
9. Право: проблемы теории: учеб. пособ. Смоленск, 2003. С. 16.
10. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. С. 72.
11. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 12.
12. Орехова Т.Р. Правовое воздействие на экономику: понятие и формы // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2000. № 1.
13. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005. С. 134.
14. Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2001. С. 12.
15. Ольшанецкий А.Б. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1973. С. 7–8.
16. Хохлов С.А. Техника договорной работы // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: сб. статей. М., 2001. С. 207.
17. Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.
18. Пьянов Н.А. Правовое регулирование и его механизм // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1.
19. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 226.
20. Теория государства и права: учебник / под ред. С.А. Чибиреева. М., 1998. С. 146–152.
21. Красавчиков О.А. Гражданско-правовой договор: понятие, содержание и функции // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: сб. статей. С. 173.
22. Советское гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеева. С. 16.
23. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. С. 364.
24. Общая теория права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 232. Т. 2.
25. Тиунов Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб., 1991. С. 29.
26. Проблемы теории государства и права: учеб. пособ. / под ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 355.
27. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 415.
28. Малько А.В. Оптимизация правового регулирования как проблема преодоления препятствий // Правоведение. 1993. № 3. С. 3.
29. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. Гл. 4.
30. Малько А.В. Эффективность правового воздействия // Общая теория государства и права: Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. Гл. 22.

ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ ДОГОВОРА ПОСТАВКИ В РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

В.И. Смирнов, кандидат юридических наук, доцент;

О.В. Шаталова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматривается становление договора поставки в дореволюционный период, показана правовая природа договора поставки и процесс развития договора поставки, а также выявлены разграничительные признаки поставки и купли-продажи в дореволюционного период.

Ключевые слова: договор поставки, институт поставки, договор купли-продажи, дореволюционного период, подряд, поставка

PRE-REVOLUTIONARY PERIOD OF THE CONTRACT FOR DELIVERY OF RUSSIAN CIVIL LAW

V.I. Smirnov; O.V. Shatalova.

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

The article discusses the establishment of the supply agreement in the pre-revolutionary period, is shown legal nature of the supply agreement and development contract for delivery. And as the article revealed differentiating features of the supply and sale of pre-revolutionary period.

Key words: supply agreement, the Institute of delivery, a contract of sale, pre-revolutionary period, in a row, delivery

Переход экономики Российской Федерации к рыночным отношениям явился основанием для существенных преобразований в отрасли и науке гражданского права, включая, в частности, такой его институт, как договор поставки. С начала реформ конца XX века договорный способ регулирования поставочных отношений в хозяйственной сфере пришел на смену государственному планированию, а плановый акт перестал являться основанием для возникновения соответствующих отношений между поставщиками и покупателями.

Результатом рыночных преобразований стало новое понимание договора поставки, определяемого в соответствии с частью второй Гражданского кодекса Российской Федерации, как разновидность договора купли-продажи. В связи с рыночными преобразованиями во многом изменился и порядок хозяйственно-правового регулирования деятельности различных органов государственной власти Российской Федерации.

Рассмотрение указанных особенностей необходимо начать с выявления правовой природы договора поставки.

Поставка – это договор, который используется в Российском гражданском праве на протяжении нескольких веков, но, несмотря на это, он не потерял своей актуальности, и сейчас, в эпоху рыночного реформирования России, он все так же остается одним из самых востребованных инструментов правового регулирования.

Институт поставки, каким мы видим его сейчас, является результатом эволюции данной конструкции гражданско-правового договора в Российском праве. На протяжении всей истории своего существования договор поставки был тесно связан с экономическими, политическими и, как следствие, социальными процессами, происходившими в России. Такая взаимосвязь позволяет нам выявить периоды развития договора поставки и, помимо более четкого уяснения закономерностей его развития, получить более глубокое понимание его содержания.

Периодизация процесса развития договора поставки в российском гражданском праве осуществляется на основании дифференциации субъектного состава договора, основной цели его использования, соотношения с договором купли-продажи и анализа изменений нормативной базы, регулировавшей поставку. Указанные критерии позволили выделить следующие периоды становления договора поставки: дореволюционный, советский, включающий в себя три стадии, постсоветский (современный). Позволим себе в данной статье остановиться лишь на дореволюционном периоде становления исследуемого договора.

Изначально, основной причиной появления поставки, как нового вида гражданско-правового договора, в XVIII веке явилось бурное развитие экономики, военных и морских учреждений, вызванное реформами Петра Великого, и увеличением, в этой связи, материальных потребностей государства. Законодательные акты, регулировавшие отношения поставки того времени, такие как: Устав и Регламент Камер-коллегии (1719), Регламент Адмиралтейств (1723), Регулы провиантского правления (1758), Регламент Адмиралтейской коллегии (1765) послужили фундаментом для создания положения «О казенных подрядах и поставках», вошедшего по инициативе М.М. Сперанского, занимавшегося кодифицированием законодательства, в Свод гражданских законов Российской империи в 1833 г.

Договор поставки традиционно считается российским предпринимательским договором. Это объясняется тем, что западноевропейские законодательства, поставку, как особый вид договора купли-продажи не выделяли, поскольку она, изначально, имела своим предметом изготовление изделий, и подводилась под договор подряда. Таким образом, можно сказать, что отличительной особенностью российского дореволюционного гражданского права являлось существование наряду с договором купли-продажи и договора поставки. Кроме того, в систему этих договоров входил и договор zapродажи.

Среди этих договоров купля продажа представляла собой основную и важнейшую форму обязательственного правоотношения, но определение понятия данного договора по русскому гражданскому праву вызывало некоторые затруднения. В то время как Д.И. Мейер определял куплю-продажу в соответствии с западными взглядами и теориями, то есть, как отношение, в котором одно лицо обязывалось передать вещь другому лицу, а другое лицо уплатить за это деньги, К.П. Победоносцев считал куплю-продажу действием, в котором одна сторона переносила право собственности на другое лицо, обязанное уплатить за это деньги. Из перечисленного выше следовало, что в первом случае описывался консенсуальный договор, в котором обе стороны обязывались к совершению определенных действий, а во втором случае реальный договор, в котором одна сторона обязывалась уплатить другой стороне известную сумму денег, за приобретение права собственности.

Еще одним обстоятельством «затемнявшим» правовую сущность договора купли-продажи являлось существование рядом с ним в дореволюционном русском гражданском праве договора zapродажи, который как будто восполнял куплю-продажу и представлял собой то, что в западных законодательствах понималось под именем *emptio-venditio*.

Договор zapродажи в дореволюционном российском гражданском праве дополнял

куплю-продажу. В соответствии с законодательством того времени под запродажей понимался договор, по которому одна из сторон обязывалась продать другой стороне в назначенное время недвижимое или движимое имущество (Ст. 1679, т. 10. ч. 1 «Законов гражданских»).

По мнению многих ученых того времени, договор запродажи считался одним из самых неудачных договоров в российском законодательстве, «которому нельзя хвалиться своей оригинальностью». Ни одно законодательство не знало подобного договора, который, во-первых, не имел отличительных признаков, а во-вторых, в его наличии не было необходимости.

Третьим, в системе договоров, опосредовавших передачу имущества в собственность, был договор поставки. Некоторые цивилисты считали неудачной попытку нашего законодательства установить рядом с куплей-продажей еще и договор поставки, под которым закон понимал обязательство одного лица за вознаграждение доставить в известный срок другому лицу некоторое количество вещей. Анализ понятий договоров поставки и купли-продажи, позволяет сделать вывод о том, что в дореволюционном российском гражданском праве договор поставки был практически идентичен договору купли-продажи. В этой связи Г.Ф. Шершеневич критиковал такой подход законодателя, указывая на нецелесообразность наличия системы нескольких договоров, являющихся одним и тем же юридическим средством достижения экономической цели. В то же время в цивилистической литературе дореволюционного периода выделялись следующие разграничительные признаки поставки и купли-продажи:

– поставка, в отличие от купли-продажи, предполагала несовпадение времени между заключением и исполнением договора;

– поставщик в момент заключения договора мог не быть собственником передаваемой вещи, тогда, как продавец в договоре купли-продажи должен был иметь право собственности на продаваемую вещь;

– предметом поставки являлись вещи, определяемые по роду, количеству, качеству, то есть вещи заменимые. По договору купли-продажи продаваемая вещь должна была быть индивидуально-определенной;

– поставка, в отличие от купли-продажи, означала не только продажу, но и доставку вещи поставщиком за его счет;

– поставка характеризовалась условием об известной периодичности исполнения, отсутствующим в договоре купли-продажи.

Однако большинство русских юристов считали, что указанных критериев не всегда достаточно для выделения поставки в самостоятельный вид договора. Так Д.И. Мейер утверждал, что поставка совершенно схожа с куплей продажей и что на практике оба договора не отличаются один от другого.

Различие между договорами поставки и купли продажи продолжало оставаться существенным, так как купля-продажа, по общему правилу, не была связана с какой-либо обязательной формой, в то время как поставка, под страхом недействительности, должна была заключаться только в письменной форме. Этот факт свидетельствовал, прежде всего, о том, что дореволюционное законодательство предусматривало более жесткую регламентацию отношений по договору поставки между контрагентами. Важной особенностью поставки являлось то, что с самого зарождения данный институт использовался преимущественно для регулирования отношений государства – казны с частными лицами по поводу удовлетворения государственных нужд в тех или иных товарах. Именно потому, что в дореволюционное время в «Своде законов гражданских Российской Империи» общим положениям о поставке было уделено всего 8 статей, а казенным

поставкам (подрядам) – более 240 статей, Л.И. Шевченко сделала вывод о применении института поставки преимущественно для хозяйственных отношений государства с частными лицами.

Положение о казенных подрядах и поставках основной своей целью имело «...с одной стороны заботливость об ограждении казенного интереса от убытков и злоупотреблений – правилами и формальностями, с другой стороны, обеспечение казенных потребностей привлечением частной предприимчивости к подрядному делу, облегчением способов его пособием и льготами, и допущением мелких промысловых к состязанию с крупными капиталистами в подрядном деле».

Необходимо отметить, что определение, использованное в ст. 1737 «Свода законов гражданских Российской Империи», было общим для договора поставки и подряда. «Подряд или поставка – указано в Своде, – есть договор, по силе которого одна из вступающих в него сторон принимает на себя обязательства исполнить своим иждивением предприятие или поставить известного рода вещи, а другая, в пользу которой это производится, учинить за то денежный платеж». Объединяющим признаком для подряда и поставки являлась передача вещи, с неизбежным разрывом во времени между заключением договора и самой её передачей. Судебная практика того времени все же не усматривала в приведенной норме отождествления указанных договоров. В связи с этим, например, в одном из решений Сената предусматривалось, что хотя поставка и подряд законом не отличаются строго один от другого «...но практическое отличие между ними заключается в том, что подрядчик...обязывается совершить с помощью других лиц какой-либо труд, а поставщик обязывается доставить или доставлять известные материалы». Такое разграничение могло опираться на ст. 1738 Свода законов гражданских, называвшую среди прочих предметов подряда такие, как «постройка, починка, переделка и ломка зданий и вообще производство всяких работ, перевозка людей и тяжестей сухим путем и водой». На самостоятельность указанных договоров обращалось внимание и в литературе. Необходимо отметить, что само стремление законодателя к объединению поставки и подряда объяснялось причинами, лежащими за пределами гражданского права. Как отмечал

Г.Ф. Шершеневич, «законодатель сближает в одно понятие подряд и поставку, конечно, руководствуясь фискальными целями».

«Положение о казенных подрядах и поставках» (далее Положение), в дореволюционный период выходило в свет в нескольких редакциях. Последнее по времени Положение (издано в 1900 г.) насчитывало более 250 статей. Оно определяло сферу своего действия, возможный круг поставщиков и тех, кто мог выступать их контрагентами от имени казны; порядок организации торгов, какими должны быть условия заключаемого договора, а также включало специальные требования относящиеся к цене, срокам исполнения и способам обеспечения обязательств сторон, к порядку исполнения и прекращения контрактов, а также к ответственности за их нарушение. Во время действия Положения в него вносились различные поправки. Так, например, в развитие норм Положения, принимались дополнительные правила, циркуляры (правила от 24 октября 1908 г, «О снабжении войск предметами вещевого довольствия в готовом виде», правила от 1 августа 1914 г. «О порядке закупки и заготовки по требованию военного ведомства необходимых для нужд армии произведений сельского хозяйства и связанных с ним подсобных промыслов»).

Дальнейшее развитие дореволюционного гражданского права привело в 1913 г. к созданию и вынесению на рассмотрение Государственной думы Проекта Гражданского уложения, где договор поставки рассматривался как один из видов договора купли-продажи, в силу которого продавец обязывался за денежное вознаграждение доставить покупателю известное количество заменимых вещей к назначенному в договоре сроку. Законодателем

особо подчеркивалось, что условие договоров поставки и купли-продажи о порядке исполнения и последствиях не исполнения, являлись в сущности одинаковыми.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что проявление черт купли-продажи в договоре поставки, имеющих место в гражданском законодательстве уже на этом, первоначальном этапе, свидетельствовало о том, что договор купли-продажи являлся родовым договором по отношению к поставке, имеющей свои особенности, обусловленные хозяйственной деятельностью его сторон. Договор поставки являлся составной частью системы договора купли-продажи. Также можно утверждать, что, первоначально, термин «поставка», использовался исключительно для регламентации отношений по удовлетворению государственных нужд.

Основной целью использования норм договора поставки было их применение для осуществления хозяйственной деятельности в интересах государства, а применение данных норм другими субъектами для собственных целей, не связанных с удовлетворением потребностей государства – второстепенной.

Указанные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что использование понятия поставки, на данном этапе, в основном подразумевало под собой отношения, возникающие по поводу удовлетворения государственных потребностей. Также необходимо отметить, что законодатель, в целях более полного и всестороннего регламентирования указанных отношений, поместил нормы о договоре поставки для государственных (казенных) нужд в единое Положение.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

СТАНОВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ЛИЦАМ, ПОСТРАДАВШИМ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**М.В. Рыбкина, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проводится исследование этапов становления международно-правового сотрудничества в сфере оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Автором раскрывается взаимосвязь принципов права экологической безопасности и оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Определяется роль и место правительственных и неправительственных организаций, осуществляющих взаимодействие по оказанию гуманитарной помощи.

Ключевые слова: экологическая безопасность, международное право, гуманитарная помощь, чрезвычайные ситуации

FORMATION OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN SPHERE OF RENDERING OF THE HUMANITARIAN HELP TO THE PERSONS WHO HAVE SUFFERED FROM EMERGENCY SITUATIONS

**M.V. Rybkina.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Article is devoted research of stages of formation of international legal cooperation in sphere of rendering of the humanitarian help to the persons who have suffered from emergency situations. In it the author the interrelation of principles of the right of ecological safety and rendering of the humanitarian help to the persons who have suffered from emergency situations reveals. The role and a place of the governmental and non-governmental organisations which are carrying out interaction on rendering of the humanitarian help is defined.

Key words: ecological safety, international law, the humanitarian help, emergency situations

В последнее время участились чрезвычайные ситуации, которые по своим экологическим, экономическим и социальным последствиям, а также территориальному охвату носят межгосударственный характер. Поэтому их мониторинг, предупреждение и

ликвидация последствий является одним из приоритетных направлений международного сотрудничества. Вторую половину XX века можно с уверенностью назвать периодом становления идей международного гуманитарного права в области обеспечения экологической безопасности, гуманитарного сотрудничества. Следует отметить, что основа сотрудничества государств и наций в развитии просвещения в сфере охраны природы была заложена еще в начале XX века, когда в 1913 г. на Конференции по международной охране природы в Берне (Швейцария) собрались ученые 18 стран. Однако, по вполне понятным причинам значительного прогресса в области международного нормативного регулирования данной сферы международных отношений, добиться не удалось. Только после создания Организации Объединенных Наций и значительной либерализации межгосударственного регионального сотрудничества, этот процесс активизировался, вследствие чего, появляется интерес к определению исторических этапов становления и развития международного сотрудничества в области экологической безопасности и оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций.

Одним из первых фундаментальных международных документов необходимо отметить Всемирную Хартию природы, принятую на Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившей 16 июня 1972 г. и на 48-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 28 октября 1982 г., в которой отмечалась необходимость осуществления международного сотрудничества по вопросам предоставления своевременной помощи в случаях стихийных бедствий и катастроф отмечалась. В 1989 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 44/236, в которой период 1990–2000 г. был провозглашен Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ). В Женеве был создан секретариат ООН по десятилетию во главе с О. Эло. Главной целью десятилетия явилось организация международной помощи, особенно развивающимся странам, с целью уменьшения гибели людей в результате стихийных бедствий и катастроф. [1, с. 29].

Как уже отмечалось, выбросы в атмосферу, загрязнение рек, морей и океанов и т.п. не могут быть ограничены государственными границами. Таким образом, ряд важнейших частей окружающей среды относится к объектам международного сотрудничества. Прежде всего, это объекты, не входящие в юрисдикцию государств.

– Космос – самый характерный международный объект охраны – достояние всего человечества;

– Антарктида – материк мира и международного сотрудничества, принципы охраны и использования которого установлены еще в 1959 г. специальным договором «Об Антарктиде»;

– Атмосфера Земли, в которой из-за природной циркуляции воздуха возникли глобальные экологические проблемы: погодно-климатические изменения; разрушение озонового слоя; трансграничный перенос загрязняющих веществ;

– Мировой океан – огромная кладовая природных ресурсов и обще планетарная транспортная система, давние попытки национальных притязаний ни которые завершились лишь в 1973 г. с подписанием Конвенции ООН по морскому праву, где подтверждена незыблемость принципа свободного мореплавания (кроме территориальных вод, внешняя граница которых установлена на расстоянии 12 миль от берега); признано суверенное право государств на биоресурсы в их прибрежных 200-мильных зонах.

Кроме того, это объекты, входящие в юрисдикцию государств:

– разделяемые природные ресурсы, находящиеся в пользовании двух и более государств (реки Дунай, Рейн, моря Балтийское, Средиземное и др.);

– редкие и исчезающие растения и животные, занесенные в международную Красную книгу;

– уникальные природные объекты, принятые на международный контроль (заповедники, национальные парки, памятники природы и др.), на содержание и охрану которых выделяются средства международными организациями за счет специальных фондов.

В последующем, Декларацией по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций (24 декабря 1995 г.), Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций по изменению климата (9 мая 1992 г.), Декларацией о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (9 июня 2001 г.), Декларацией и программой форума тысячелетия «Мы народы: укрепление Организации Объединенных Наций в двадцать первом веке» (26 мая 2000 г.) отмечалось приоритетным направлением международное сотрудничество в области предотвращения и своевременном реагировании на природные и техногенные катастрофы и ликвидации их последствий [2, с. 43].

По вопросу международного сотрудничества в этой области 23–27 мая 1994 г. была проведена Всемирная конференция по природным катастрофам в Йокогаме, на которой принята декларация, определяющая, что «борьба за уменьшение ущербов от природных катастроф должна быть важным элементом государственной стратегии всех стран в достижении устойчивого развития. Конференция обратилась с призывом ко всем странам перейти на новую стратегию борьбы с природными катастрофами, основанную на прогнозировании и предупреждении» [3, с. 84].

Анализируя распространенность природных катастроф на территории земного шара по трем категориям факторов – величине ущерба, числу пострадавших и числу погибших, на конференции была доказана тесная взаимозависимость природных, техногенных и экологических катастроф, который обусловил новый комплексный подход и рекомендации Всемирной конференции в Йокогаме при разработке единой теории, стратегии и методов борьбы с бедствиями и катастрофами различного происхождения.

Однако за последнее десятилетие количество природных катастроф увеличивается и продолжает уносить тысячи человеческих жизней на Земле, причиняет огромный материальный и экологический ущерб. Эти явления становятся существенным препятствием для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития на всей земле. В связи с этим потребовалось принятие государствами согласованных решений по вопросам международного сотрудничества в области предупреждения катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

С целью предупреждения и прогнозирования природных трансграничных катастроф путем осуществления мониторинга за состоянием окружающей среды Совет глав правительств Содружества Независимых Государств принял решение 25 ноября 1998 г. «О Международной научно-технологической программе создания системы сейсмологического мониторинга территорий государств – участников СНГ», 13 января 1999 г. принято соглашение «О сотрудничестве в области экологического мониторинга».

Таким образом, международное сотрудничество, осуществляемое Российской Федерацией по проблеме предотвращения и своевременном реагировании на природные трансграничные катастрофы и ликвидации их последствий развивается в различных направлениях. Прежде всего, как уже отмечалось выше, это сотрудничество в рамках комитетов ООН, следующее – региональное сотрудничество, далее можно отметить сотрудничество в рамках СНГ, и трансграничное сотрудничество. Безусловно, невозможно отметить приоритетность указанных направления, поскольку, как было отмечено на совещании, проводимом Межпарламентской группой Российской Федерации, «признавая возрастающую опасность для безопасности человечества природных трансграничных катастроф, осознавая, что природные катастрофы являются серьезным препятствием

развития экономики, наносят ущерб окружающей среде и являются угрозой для жизни человека, принимая во внимание крупномасштабное изменение природной среды, связанное с естественными причинами и техногенным воздействием человека на естественные экологические системы литосферы, биосферы, гидросферы и атмосферы земли, подчеркивая приоритетность разработки и осуществления эффективных мер по предотвращению и прогнозированию природных трансграничных катастроф, отмечая взаимосвязь решения вопросов ликвидации последствий природных катастроф с социально-экономическими факторами; учитывая необходимость координации взаимодействия по вопросам оказания международной чрезвычайной помощи государствам, на территории которых происходят природные катастрофы, подчеркивая намерение развивать международное сотрудничество в деле прогнозирования и предупреждения природных трансграничных катастроф, подтверждая приверженность реализации решений международных документов в части сохранения, защиты окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, основываясь на общепризнанных принципах международного права, признавая, что обеспечение экологической безопасности на глобальном и региональном уровнях относится к приоритетным направлениям международного сотрудничества, призывает к развитию международного сотрудничества в деле предотвращения и своевременном реагировании на природные трансграничные катастрофы и ликвидации их последствий» [4, с. 24].

Важное место в достижении цели работы имеет вопрос о принципах международного сотрудничества в целом, и принципах сотрудничества в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в частности.

Как известно, принципы или основные начала определяют характер всего права. Принципы, применяемые к международно-правовой охране окружающей среды и природопользованию, подразделяются на общепризнанные принципы современного международного права и специальные отраслевые принципы международного права окружающей среды.

Общепризнанные принципы международного права являются критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений, включая отношения по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования. К указанной категории относятся принципы:

- уважения государственного суверенитета;
- суверенного равенства всех государств;
- взаимной выгоды;
- невмешательства во внутренние дела другого государства;
- добросовестного выполнения международных обязательств;
- мирного разрешения споров и некоторые др.

В процессе формирования и развития международного права окружающей среды были выработаны собственные, или специальные, принципы данной отрасли. Особую роль в их формулировании сыграли конференции ООН в области окружающей среды 1972 и 1992 гг. В частности, именно в материалах конференций был определен эколого-правовой статус человека, место окружающей среды как неотъемлемой части процесса устойчивого развития и др. [5, с. 4].

К специальным принципам современного международного права окружающей среды относятся:

- право каждого на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой;
- приоритет экологических прав и интересов человека в процессе непрерывного социально-экономического развития, неотъемлемый суверенитет государства над собственными природными ресурсами;

– устойчивое, то есть экологически обоснованное, социальное и экономическое развитие, равная (одинаковая) экологическая безопасность (экологическое благосостояние одного государства не может быть обеспечено за счет или в отрыве от другого или других государств);

– запрещение экологической агрессии (Конвенция 1977 г. о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду);

– регулярный обмен информацией об экологической ситуации на национальном или региональном уровнях;

– предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде;

– сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях;

– научно-техническое сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая поощрение разработки, прикладного использования, распространения и передачи технологий;

– контроль за соблюдением согласованных требований по охране окружающей среды;

– мирное урегулирование споров, связанных с трансграничным воздействием на окружающую среду;

– международная ответственность и компенсация за ущерб окружающей среде, вызванный действиями на территории государства, находящейся под его юрисдикцией или контролем, которые привели к ущербу за пределами этой территории.

Эти принципы включают, в частности, следующие идеи:

– люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой;

– развитие на благо нынешнего поколения не должно осуществляться во вред интересам развития будущих поколений и во вред окружающей среде;

– государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы, но без ущерба окружающей среде за пределами их границ;

– искоренение нищеты и неравенства в уровне жизни в различных частях мира необходимо для обеспечения устойчивого роста и удовлетворения потребностей большинства населения;

– государства сотрудничают в целях сохранения, защиты и восстановления целостности экосистем земли;

– государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем предоставления широкого доступа к экологической информации;

– государства принимают эффективные национальные законы по окружающей среде;

– экологическая политика не должна использоваться для неоправданного ограничения международной торговли;

– в принципе тот, кто загрязняет окружающую среду, должен нести и финансовую ответственность за это загрязнение;

– государства уведомляют друг друга о стихийных бедствиях или деятельности, которые могут иметь вредные трансграничные последствия;

– война неизбежно оказывает разрушительное воздействие на процесс устойчивого развития. Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы.

В российском законодательстве принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды содержатся в ст. 92 Закона «Об охране окружающей природной среды». Они включают:

– право каждого человека на жизнь в благоприятных экологических условиях;

– право каждого государства на использование окружающей природной среды и природных ресурсов;

– недопустимость обеспечения экологического благополучия одного государства за

счет других, необходимость учета интересов других государств;

- отсутствие экологического ущерба от хозяйственной деятельности, как в пределах государства, так и за пределами его юрисдикции;
- недопустимость любых видов деятельности с непредсказуемыми последствиями;
- контроль за состоянием и изменениями состояния окружающей природной среды и природными ресурсами на основе международных критериев и параметров на глобальном, региональном и национальном уровнях;
- свободный и беспрепятственный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей природной среды и передовыми технологиями;
- помощь государств в чрезвычайных экологических ситуациях;
- разрешение споров, связанных с проблемами окружающей природной среды, мирными средствами.

Вместе с тем, в ст. 93 того же закона предусмотрен приоритет норм международного права перед нормами права внутреннего (национального) в случае, когда международными договорами предусмотрено иное, чем правом Российской Федерации.

В законодательстве Европейского союза, в частности, во вступившем в силу в 1987 г. Едином европейском акте, дополнившим Римский договор, отраслевые принципы сформулированы следующим образом:

- принцип предосторожности;
- принцип превенции;
- принцип предотвращения загрязнения в источнике;
- принцип «загрязнитель платит» [6, с. 56].

Анализ структурных элементов многоуровневой системы международных договоров, регулирующих оказание гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, позволяет выявить:

- многосторонние договоры по трансграничному сотрудничеству;
- двусторонние соглашения о гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях, носящие кратковременный характер;
- двусторонние соглашения о взаимодействии и оказании гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях, носящие долгосрочный характер;
- участие в резолюциях и декларациях, подписанных в рамках международного сотрудничества по оказанию гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций;
- участие в многосторонних и двусторонних договорах о финансировании международных фондов, созданных при ООН, в целях обеспечения гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций.

Возросший интерес мирового сообщества к проблеме защиты населения и оказания помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, с одной стороны, не умаляет ответственности каждого государства перед жертвами стихийных бедствий, но, с другой стороны, определяет новый этап построения системы органов и организаций, призванных координировать деятельность по противодействию и снижению риска чрезвычайных ситуаций, а также оказания гуманитарной помощи населению.

В контексте развития и реализации международного права, регулирующего вопросы оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, деятельность мирового сообщества осуществляется посредством:

- нормотворчества;
- взаимных консультаций;
- мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;

- контроля за состоянием окружающей среды;
- анализа механизмов резервного и другого чрезвычайного финансирования;
- систематического сбора, анализа и распространению информации по раннему оповещению о стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях;
- ведения централизованного реестра всех специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования и услуг, предназначенных для чрезвычайной помощи, которые могут быть задействованы в короткие сроки по просьбе ООН, либо заявлению правительства страны, пострадавшей от бедствия;
- разработки специальных чрезвычайных правил и процедур для обеспечения снабжения в рамках чрезвычайной помощи;
- организации спасательных работ, предоставления гуманитарной помощи, оказания финансовой поддержки странам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций [7, с. 20].

Порядок функционирования наиболее значимых неправительственных организаций, работающих как под эгидой ООН, так и в рамках иного регионального и субрегионального сотрудничества, указывает на необходимость дальнейшего их совершенствования, в частности:

- расширения руководства и подотчетности данных организаций;
- согласования стандартов и руководящих принципов;
- адекватной, своевременной и гибкой системы финансирования гуманитарной деятельности;
- установления более эффективных партнерских отношений между ООН и неправительственными гуманитарными организациями.

Подводя итог, следует отметить, что расширение форм международного сотрудничества в области оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, поскольку важнейшим принципом должен служить принцип приоритета основных прав человека, включающим, в том числе, право на безопасную окружающую среду. Развитие международного сотрудничества в области оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, должно отвечать целям, направленным на прогнозирование чрезвычайных ситуаций, экономической целесообразности и соблюдения принципа суверенитета. Создание комплексной системы безопасности от наступления чрезвычайных ситуаций должно стать приоритетным направлением в области регионального сотрудничества, поскольку именно в рамках регионального сотрудничества возможно более эффективно и в более короткие сроки создавать Центры мониторинга и прогнозирования от чрезвычайных ситуаций, аккумулировать денежные средства и осуществлять координацию сил быстрого реагирования для проведения гуманитарных операций по спасению населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С., Саваськов П.В. Международные отношения. М., 2005.
2. Права человека: сб. междунар. договоров. М., 2003.
3. Орлов А.И., Федосеев В.Н. Проблемы управления экологической безопасностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 6.
4. Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций на 1-й очередной сессии ЭКОСОС. Нью-Йорк, 1985.
5. Доклад Комитета по правам человека на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, 1993.
6. Итоговый документ Венской встречи представителей участников совещания по

безопасности и сотрудничеству в Европе (1989 г.). Права человека: сб. междунар. док. М., 1990.

7. Документ Московского совещания: конф. по человеческому измерению СБСЕ. М., 1991.

РЕЖИМ СЕКРЕТНОСТИ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

**О.П. Воробейчикова, кандидат педагогических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрываются общие вопросы о понятии «режим секретности». Особо рассмотрены вопросы правового регулирования отношений в сфере охраны государственной тайны. Для обеспечения безопасности государства устанавливаются режимы защиты сведений, составляющих государственную тайну, в частности, специальный административно-правовой режим-«режим секретности». Правовая модель режима закрытия каких-либо сведений от доступа к ним третьих лиц строится на применении для этих целей юридического механизма, обозначаемого понятием тайна.

Ключевые слова: режим секретности, государственная тайна, сведения, доступ, тайна

A REGIME OF SECRECY AS A SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL MODE

**O.P. Vorobeytchikova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Features of using distant conferences in educational process in high educational establishments of EMERCOM of Russia. Common issues of confidential regime are discovered. Questions of legislative in sphere of State secret are examined especially. For providing of State security the regimes of Secret information protection are settled. And particularly the administrative regime of «confidential regime» The law model of the information classification regime is based on the low mechanism which is named «Secret».

Key words: confidential regime, State secret, information, admission, secret

В зависимости от субъекта, различают личную, коммерческую, служебную, государственную тайну.

Мера важности отдельных групп сведений, которые прямо влияют на безопасность государства, предопределяет необходимость выделения их в отдельный блок информации, подлежащей нахождению в режиме государственной тайны. Установление такого режима является одним из существенных факторов обеспечения безопасности страны.

В базовом законе «О государственной тайне» дано определение: «*Государственная тайна* – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации в целом предусматривает общие начала правового регулирования. Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Основным нормативным правовым актом в области обеспечения безопасности государства является Закон Российской Федерации «О безопасности».

Специальным тематическим законом в области правового регулирования режима государственной тайны, является Закон Российской Федерации «О государственной тайне».

Закон Российской Федерации «О государственной тайне» первый в истории нашей страны закон, установивший правоотношения между государством и его гражданами в специфической и традиционно закрытой от постороннего взгляда области.

Нормативные акты, не относящиеся к категории законов, являются подзаконными. В их число входят нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации.

За период, прошедший с момента принятия Закона «О государственной тайне», в Российской Федерации проделана большая работа по созданию механизмов его реализации. Подготовлено и издано около 1000 нормативных правовых актов по вопросам защиты государственной тайны, в том числе почти 50 указов и распоряжений Президента и более 80 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Информации, относимой к разряду государственной тайны, присущ ряд признаков, в числе которых выделяются: ценность скрываемых сведений, отсутствие свободного доступа к ним, наличие мер принимаемых к охране их от доступа третьих лиц.

Для охраны государственной тайны создан специальный административно-правовой режим – режим секретности.

Режим секретности является постоянным, общегосударственным. Его требования обязательны для исполнения на территории Российской Федерации и за ее пределами органами власти, местного самоуправления, предприятиями и организациями, должностными лицами, взявшими на себя обязательства исполнять требования законодательства о государственной тайне.

Главными составляющими режима секретности являются: засекречивание, защита государственной тайны, рассекречивание.

Определив в ст. 5 Закона «О государственной тайне» области сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне и засекречены, выделив, таким образом, интересы государства: военная область; область экономики, науки и техники; области внешней политики и экономики; области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности было признано оправданным включить в вышеназванный закон ст. 7, которая определяет область интересов общества и граждан, засекречивание сведений о которой не допускается.

Так, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о:

- чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также стихийных бедствиях;
- состоянии экологии, здравоохранения, преступности;
- привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;
- фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами;

– состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации.

Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба.

Засекречивание сведений и их носителей состоит в ограничении на их распространение и на доступ к их носителям.

В Российской Федерации установлены три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений:

- особой важности;
- совершенно секретно;
- секретно.

Защищаемая информация, являющаяся государственной тайной, как и любой другой вид информации, необходима для управленческой и иной деятельности. Поэтому защищаемая информация не просто хранится в сейфах и хранилищах, а постоянно используется, обращается, устаревает и обновляется.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» вопросы ограничения доступа к информации, определения порядка и условий такого доступа относятся к исключительной компетенции обладателя информации.

Чтобы информация не стала достоянием посторонних лиц, собственник информации, ее засекретивший, устанавливает определенный режим, правила ее защиты, ограничивает сферу ее обращения, и пока она обращается в этой ограниченной режимными мерами сфере, есть основания полагать, что эта информация будет сохранена в тайне.

Условия, способствующие неправомерному овладению информацией:

- разглашение (излишняя болтливость сотрудников) – 32 %;
- несанкционированный доступ путем подкупа и склонения к сотрудничеству со стороны конкурентов и преступных группировок – 24 %;
- отсутствие надлежащего контроля и жестких условий обеспечения информационной безопасности – 14 %;
- традиционный обмен производственным опытом – 12 %;
- бесконтрольное использование информационных систем – 10 %;
- наличие предпосылок возникновения среди сотрудников конфликтных ситуаций – 8 %;
- отсутствие высокой трудовой дисциплины и психологической несовместимости, случайный набор кадров, слабая работа отдела кадров по сплочению коллектива.

В основе режима секретности проводимых работ лежит регламентация порядка доступа к охраняемой информации. Важно четко и однозначно определить: кто, кого, к каким сведениям, когда и как допускает. Выход засекреченной информации за пределы режимной сферы будет создавать угрозу ознакомления с нею лиц, от которых она защищается. Может произойти, как говорят, утечка информации.

Институт допуска является важнейшим звеном механизма защиты государственной тайны.

Допуск – процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Лица, допущенные к государственной тайне, приобретают социальный административно-правовой статус, который включает ряд специальных обязанностей и прав:

- принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;

- согласие на частичные, временные ограничения их прав;
- письменное согласие на проведение проверочных мероприятий (без согласия лица сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни не допускаются, то есть той особой сферы семейных, бытовых, личных отношений, которая не подлежит контролю со стороны государства);

- определение видов, размеров и порядка предоставления льгот;
- ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне.

Правовую основу взаимоотношений администрации и гражданина составляет Контракт об оформлении допуска к государственной тайне.

В процессе исполнения обязанностей в зависимости от личных или иных обстоятельств могут возникнуть условия, препятствующие наличию у гражданина допуска.

Допуск может быть прекращен по решению руководителя в случаях:

- расторжения трудового договора (контракта) в связи с проведением – организационно-штатных мероприятий;
- однократного нарушения предусмотренных трудовым договором обязательств, связанных с защитой государственной тайны;
- возникновения обстоятельств, являющихся основанием для отказа в допуске.

Перечень грубых нарушений содержится в статье 81 Трудового кодекса Российской Федерации:

- прогул;
- появление в состоянии алкогольного опьянения;
- разглашение государственной тайны, в том числе, персональных данных;
- совершение хищения;
- нарушение требований охраны труда (если тяжкие последствия).

Прекращение допуска является дополнительным основанием для расторжения с гражданином трудового договора (контракта), но не освобождает его от взятых обязательств по неразглашению сведений.

Особый порядок допуска к государственной тайне: можно сказать исключительный, без прохождения разрешительной процедуры предусмотрен для отдельной категории граждан:

- члены Совета Федерации;
- депутаты Государственной Думы;
- судьи на период исполнения ими своих полномочий;
- адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну.

Указанные лица предупреждаются о неразглашении государственной тайны, и о привлечении их к ответственности в случае ее разглашения, о чем у них отбирается соответствующая расписка.

В случае разглашения государственной тайны они должны нести ответственность по ст. 283 Уголовного кодекса Российской Федерации как лица, которым государственная тайна была доверена или стала известна по службе или работе.

Граждане, допущенные к государственной тайне могут быть временно ограничены в своих правах.

Ограничения могут касаться:

- сведений, изобретений, содержащих государственную тайну;
- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Право гражданина на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случае, если он при допуске к сведениям особой важности или совершенно

секретным сведениям, заключил договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации.

Срок ограничения права на выезд осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и не может превышать пяти лет с даты, когда лицо в последний раз имело доступ к сведениям особо важной или совершенно секретным сведениям.

Ограничение в праве выезда по данному основанию действует до истечения срока действия ограничения, установленного трудовым договором (контрактом).

Межведомственная комиссия (МВК) по защите государственной тайны может продлить срок ограничения на выезд до десяти лет. Заключение МВК формируется на основе мотивированного ходатайства органа государственной власти о том, что сведения, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности.

В случае если гражданин сообщил о себе заведомо ложную информацию, включая информацию о допуске его к сведениям, имеющим степень секретности «особой важности» или «совершенно секретно», его право на выезд за границу может быть временно ограничено органом, оформляющим документы на выдачу заграничного паспорта (но на срок не более одного месяца).

В соответствии с приказом МЧС от 17 ноября 2006 г. № 661 «Об утверждении Инструкции о порядке и условиях выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) военнослужащим войск ГО, сотрудникам ГПС, государственным и гражданским служащим и работникам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны в системе МЧС» устанавливаются следующие социальные гарантии:

1. Для должностных лиц и граждан, допущенных к государственной тайне:

а) ежемесячная процентная надбавка к зарплате или денежному содержанию в зависимости от степени секретности и продолжительности срока, в течение которого сохраняется актуальность засекречивания сведений в следующих размерах:

– за работу со сведениями особой важности:

75 % должностного оклада со сроками засекречивания более десяти лет;

65 % должностного оклада со сроками засекречивания от пяти до десяти лет;

55 % должностного оклада со сроками засекречивания до пяти лет.

– за работу с совершенно секретными сведениями:

50 % должностного оклада со сроками засекречивания более десяти лет;

40 % должностного оклада со сроками засекречивания от пяти до десяти лет;

30 % должностного оклада со сроками засекречивания до пяти лет.

– за работу с секретными сведениями:

10–15 % при проведении проверочных мероприятий;

5–10 % без проведения проверочных мероприятий.

б) преимущественное право на оставление на работе при проведении организационно-штатных мероприятий.

2. Для сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны дополнительно устанавливаются процентные надбавки за стаж работы в указанных структурных подразделениях:

– от одного года до пяти лет – 10 %;

– от пяти до десяти лет – 15 %;

– от десяти лет и более – 20 %.

Выплата производится на основании приказа, который издается не реже одного раза в год.

Рассекречивание сведений и их носителей – снятие ранее введенных ограничений на распространение информации и на доступ к ее носителям. Рассекречивание проводится в административном порядке, по решению должностных лиц, которые признали, что сведения относятся к государственной тайне.

Основаниями для рассекречивания сведений являются:

- взятие на себя Российской Федерацией международных обязательств по открытому обмену сведениями, составляющими в Российской Федерации государственную тайну;
- изменение объективных обстоятельств, вследствие которых дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной.

Статьей 13 закона «О государственной тайне» декларируется максимальный срок сохранения сведениями секретности – 30 лет, но наряду с этим предусматривается процедура его продления в исключительных случаях по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Такая процедура позволяет подходить к вопросу рассекречивания сведений дифференцировано, с учетом возможного ущерба безопасности государства, который может быть нанесен их необоснованным рассекречиванием.

На практике вопросы о продлении срока засекречивания свыше 30 лет могут касаться сведений о лицах, оказывающих конспиративное содействие органам обеспечения безопасности.

Так, например, ст. 19 Федерального закона «О внешней разведке» определяет, что сведения о лицах, оказывающих конфиденциальное содействие органам внешней разведки Российской Федерации, составляют государственную тайну и рассекречиванию с истечением максимально допустимого срока засекречивания не подлежат.

Специальный порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну определен в ст. 14 закона «О государственной тайне».

Согласно статье носители таких сведений рассекречиваются не позднее сроков установленных при их засекречивании.

До истечения этих сроков носители подлежат рассекречиванию, если изменены положения действующего на предприятии, в организации перечня, на основании которого они были засекречены.

В исключительных случаях право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, предоставляется руководителю на основании заключения экспертной комиссии.

В ст. 14 сохранено действующее право руководителей по рассекречиванию носителей, необоснованно засекреченных подчиненными им должностными лицами. Эта мера должна усилить контроль за обоснованностью сохранения носителями сведений, отнесенных к государственной тайне, установленных для них грифов секретности.

Установление режима секретности является одним из существенных факторов обеспечения безопасности страны, ибо закрепляет отношения в сфере специфических интересов государства в рамках важнейших направлений его деятельности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 27 дек. № 237.
2. О безопасности: Федер. закон от 5 марта 1992 г. № 2446-ФЗ (в ред. ФЗ от 26.06.2008 г. № 103-ФЗ).
3. О государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. ФЗ от 29.06.2004 г. № 131-ФЗ).
4. О внешней разведке: Федер. закон от 10 янв. 1996 г. № 5-ФЗ // Ведомости Съезда

народных депутатов РФ и ВС РФ. 1996 г. № 5.

5. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ: принят Гос. думой Федер. Собр. Российской Федерации 18.07.1996 (ред. от 09.02.2009).

6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Рос. газ. 2006. 29 июля.

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

9. Об утверждении Инструкции о порядке и условиях выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) военнослужащим войск ГО, сотрудникам ГПС, государственным и гражданским служащим и работникам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны в системе МЧС: приказ МЧС от 17 нояб. 2006 г. № 661.

10. Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: учеб. пособ. / под общ. ред. М.А. Вуса, А.В. Федорова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.

11. Городов О.А. Информационное право: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во «Прспект», 2007. 248 с.

12. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: Норма, 2002.

О СИСТЕМЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВОПРОСАМ КОМПЕТЕНЦИИ МЧС РОССИИ

**П.А. Чебоксаров, кандидат юридических наук;
Е.Ю. Одинокова. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена система нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России. Приведены примеры нормативных правовых актов по направлениям сфер деятельности МЧС России. Обосновывается необходимость систематизации и унификации правовой базы в области обеспечения безопасности МЧС России.

Ключевые слова: система, нормативно-правовой акт, обеспечение безопасности, нормативная правовая база

ABOUT THE SYSTEM OF LEGAL ACTS IN THE FIELD OF PROVIDING SECURITY ON THE COMPETENCE OF MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF RUSSIA

**P.A. Cheboksarov; E.Y. Odinkova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The article deals with issues of system of legal acts in the field of providing security aspects connected with the competence of the Ministry of Emergency Situations of Russia. Examples of regulatory legal acts in

the sphere of the MES of Russia are considered. The necessity of establishing a united and systemized regulatory framework in the field of security of the MES of Russia is explained.

Key words: system, legal act, providing security, legal and regulatory framework

Возросший в последние годы риск техногенных аварий и природных катастроф, обострение террористических проявлений, высокий уровень пожарной опасности на территории Российской Федерации представляют реальную угрозу для нашего общества.

Обозначенные угрозы диктуют необходимость выработки комплекса мер, направленных на создание более эффективной государственной системы противодействия этим угрозам. Эта работа в значительной степени зависит от состояния нормативной правовой базы, по вопросам деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также всей государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности.

Систематизация законодательства занимает одно из основных мест в юридической политике государства, ведь, соединяя теорию и практику правового регулирования общественных процессов, данный институт создает дополнительные стимулы законности и правопорядка. Современное состояние позитивного права характеризуется его радикальным обновлением, что вновь, как и в другие переломные моменты российской государственности, требует вдумчивого, наукоемкого его упорядочения, с применением опыта учета традиций и новаций в создании собраний и сводов законов в историко-правовом прошлом России в том числе [1].

В контексте рассматриваемой тематики заметим, что юридическая политика представляет собой властно-управленческую деятельность, направленную на определение стратегии и тактики развития юридической сферы государственной деятельности и совершенствование институтов, связанных с государственным управлением. Сюда также относим развитие механизмов издания и систематизации правовых норм, преобразования в различных сферах деятельности [2]. На наш взгляд, необходимо следовать утверждению, что в комплексе взаимосвязанных проблем, решаемых государством в юридической сфере обеспечения безопасности общества, ведущее место занимает законодательное направление юридической политики (законодательная политика) – деятельность, связанная с оформлением политических решений власти на уровне законов, совершенствованием механизмов и процедур законотворчества, обнародованием законов и их систематизацией. Соответственно систематизация законодательства по своей содержательной направленности выражается в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов и имеет своей целью предание законодательному массиву упорядоченного, оформленного, четко структурированного характера.

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 (ред. от 24.05.2009) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [3], МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, 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.

Сегодня МЧС России накоплен большой опыт по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера, пожаров, террористических акций. Создана серьезная нормативная правовая база по государственному регулированию защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, как на федеральном, так и на региональном уровне.

МЧС России как федеральный орган исполнительной власти отвечает за формирование и реализацию государственной политики в четырех сферах деятельности. Это сфера гражданской обороны, сфера защиты населения территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, сфера обеспечения пожарной безопасности, сфера обеспечения безопасности людей на водных объектах. Это достаточно широкий перечень разноплановых проблемных задач, поэтому необходимо сказать, что при создании соответствующей нормативно-правовой базы учитываются все особенности Российской Федерации, и регионов в особенности. Необходимо заметить, что нормативная правовая база субъектов Российской Федерации, с одной стороны, полностью соответствует требованиям федерального законодательства и других нормативных актов, а с другой стороны, она учитывает специфические особенности субъектов Российской Федерации.

В целях организации и реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности сформирован целый комплекс федеральных законов, есть многие законодательные акты по перечисленным выше основным сферам деятельности. Все необходимые вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности регламентируются законами, а также целым комплексом указов Президента Российской Федерации. Кроме того, принято множество постановлений правительства, и иных нормативных документов.

Одним из базовых нормативных правовых актов в решении проблем обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является Закон РФ от 24 января 1993 г. № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» [4], который закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, дает определение системы безопасности и ее функций, содержит такие понятия, как: «безопасность», «жизненно важные интересы личности, общества и государства», «угроза безопасности», «обеспечение безопасности» и др.

Закон предусматривает, что безопасность (состояние защищенности) достигается: проведением единой государственной политики по обеспечению безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства [5].

Общие принципы организации гражданской обороны и деятельности Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) закреплены в федеральных законах: от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 19.06.2007) [6], а также от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 07.05.2009) [7].

Федеральный закон от 12 декабря 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 19.06.2007) определяет основные задачи, организационные принципы построения и функционирования гражданской обороны Российской Федерации, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, права и обязанности граждан.

Определение общих для Российской Федерации организационно-правовых норм по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера дано в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 07.05.2009). Этот

закон является и юридической базой для функционирования РСЧС, поскольку в нем изложены основные задачи РСЧС.

Федеральный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005) [8] предусматривает введение на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающего отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ.

Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ред. от 30.12.2008) [9] определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов (на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества; используются оборудование, работающее под давлением, грузоподъемные механизмы, эскалаторы и т.п.) [10].

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 22.07.2008, с изм. от 14.03.2009) [11] определяет требования по пожарной безопасности в широком плане, в частности по оснащению зданий, сооружений, помещений и оборудования автоматическими установками пожаротушения и автоматической пожарной сигнализацией, вводит нормы по проектированию систем оповещения людей о пожаре в зданиях и сооружениях и т.д. Уточняющими нормами можно считать, например, Постановление Правительства РФ от 11 мая 1999 г. № 526 которым введены «Правила предоставления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ред. от 22.04.2009) [12] о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней; Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2005 г. № 1314-р «Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов» [13], которым определены порядок выдачи заключения о готовности потенциально опасного объекта к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций (проверка наличия на объекте и работоспособности технических систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций); требования по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения; пакет документов по созданию единых дежурно-диспетчерских служб в городах России.

Правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с защитой материальных и культурных ценностей, объектов хозяйственного и иного назначения, содержится в законе РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2007) [14], в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 22.07.2008, с изм. от 14.03.2009) [15] и некоторых других.

Общие принципы организации и деятельности РСЧС закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 утверждено «Положение о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 10.03.2009) [16].

Этим же постановлением на министерства, ведомства и организации РФ возложены

определенные функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Ряд дополнительных задач по обеспечению безопасности населения и территорий от разного рода бедствий и руководству деятельностью РСЧС возложен на МЧС России Указом Президента РФ «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Некоторые принципиальные положения, касающиеся вопросов организации и ведения гражданской обороны, закреплены в федеральных законах от 31 мая 2005 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 09.04.2009) [17], от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 19.06.2007). Одна из важных функций, возложенных на РСЧС, – осуществление государственных целевых и научно-технических программ, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Правовое положение, порядок создания, аттестации и проверки готовности к деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей изложены в Федеральном законе от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (ред. от 29.11.2007) [18].

Правовому обеспечению вопросов организации связи, оповещения и информации в области защиты от чрезвычайных ситуаций посвящен ряд норм Федерального закона от 07 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 29.04.2008) [19], в которых определены правовые основы управления сетями связи при возникновении чрезвычайного положения, а также приоритет в использовании средств связи при передаче сообщений о крупных авариях, катастрофах, эпидемиях, эпизоотиях и стихийных бедствиях.

Порядок организации подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях определяется Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 07.05.2009), который уточняет, что подготовка населения Российской Федерации в области защиты от чрезвычайных ситуаций ведется по соответствующим возрастным группам и осуществляется на предприятиях, в учреждениях (в том числе общеобразовательных) и организациях независимо от их организационно-правовой формы, а также по месту жительства.

Порядок проведения государственной экспертизы, осуществления надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, определен Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. 07.05.2009), а также федеральными законами от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 22.07.2008, с изм. от 14.03.2009) и от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 23.11.95) [20], и положениями о федеральных надзорных органах.

Таким образом, анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с функционированием РСЧС, позволяет сделать вывод о том, что складывающаяся система правового регулирования в основном обеспечивает решение задач, возложенных на РСЧС, но требует ее совершенствования.

МЧС России организует разработку и вносит на рассмотрение Правительства Российской Федерации проекты законодательных актов и других документов по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Параллельно законотворческой работе в МЧС России разрабатываются механизмы реализации вступивших в силу федеральных законов.

В настоящий момент в плане законопроектной деятельности МЧС России стоит разработка «Кодекса обеспечения безопасности жизнедеятельности» населения.

Привлекаются соответствующие научные подразделения не только Министерства, но и взаимодействующих с ним федеральных органов исполнительной власти. Планируется, что законопроект учтет все аспекты безопасности жизнедеятельности населения. В законопроект заложена prerogative обеспечения безопасности личности, защиты человека, сохранения его жизни, сохранения его здоровья, сохранения его нормальных условий жизнедеятельности при различных видах опасности и угроз, сохранение его материального имущества, квартиры, дачи, дома. «Кодекс безопасности жизнедеятельности» должен заменить ряд законодательных актов Российской Федерации в этой сфере. С одной стороны, это позволит упростить законодательное поле в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, убрать дублирование законопроектов. А с другой стороны, позволит повысить эффективность деятельности всей инфраструктуры безопасности человека. Этот законопроект требует большой системной работы, и будет являться примером обработки нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности [21].

Из вышесказанного мы можем сделать вывод о том, что определение структуры массива законов и подзаконных нормативных правовых актов, составляющих административно-правовую основу обеспечения безопасности, в рамках компетенции МЧС России, является актуальной проблемой на сегодняшний день. И основной задачей является формирование современной законодательной и нормативно-правовой базы на всех уровнях: на федеральном уровне, субъектов Российской Федерации и оказание практической помощи по формированию муниципальной нормативной базы.

Литература

1. Пиголкин А.С. Понятие и формы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003. С.46.
2. Русинов Р.К. Правосознание и правовая культура // Теория государства и права: учеб. / под ред. В.М. Карельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 111.
3. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 24.05.2009) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.
4. О безопасности: Федер. закон от 24 янв. 1993 г. № 2446-1 (ред. 26.06.2008) // Рос. газ. 1992. 6 мая. № 103.
5. Тетерин И.М. Государственная политика обеспечения безопасности, защиты населения и территорий от пожаров и ЧС: учеб. пособ. Ростов н/Д: Ростовский военный институт ракетных войск, 2005. С. 19.
6. О гражданской обороне: Федер. закон от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ (ред. 19.06.2007) // Рос. газ. 1998. 19 февр. № 32-33.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. 07.05.2009) // Собрание законодательства РФ. 26 дек. 1994. № 35. Ст. 3648.
8. О чрезвычайном положении: Федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. 07.03.2005) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
9. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 30.12.2008) // Рос. газ. 1997. 30 июля. № 145.
10. Востротин В.А. Законодательная политика в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности: сб. тр. 5-й юбил. Междунар. спец. выставки «Пожарная безопасность XXI века» и 4-й Междунар. спец. выставки «Охранная и пожарная автоматика» (Комплексные системы безопасности). М.:

Эксподизайн, ПожКнига, 2006. С. 23.

11. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 22.07.2008, с изм. от 14.03.2009) // Рос. газ. 1995. 5 янв. № 3.

12. Правила предоставления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов: Постановление Правительства РФ от 11 мая 1999 г. № 526 (ред. от 22.04.2009) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 20. Ст. 2445.

13. Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов: Распоряжение Правительства РФ от 27 авг. 2005 г. № 1314-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 35. Ст. 3660.

14. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Федер.закон от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1 (ред. от 29.11.2007) // Рос. газ. 1993. 12 янв. № 6.

15. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 22.07.2008, с изм. от 14.03.2009) // Рос. газ. 1995. 5 янв. № 3.

16. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 дек. 2003 г. № 794 // Рос. газ. 2004. 20 янв. № 7.

17. Об обороне: Федер. закон от 31 мая 2005 г. № 61-ФЗ (ред. от 09.04.2009) // Рос. газ. 1996. 6 июня. № 106.

18. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон от 22 авг. 1995 г. (в ред. от 29.11.2007) // Рос. газ. 1995. 31 авг. № 169.

19. О связи: Федер. закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 29.04.2008) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

20. Об экологической экспертизе: Федер. закон от 23 нояб. 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 23.11.95) // Рос. газ. 1995. 30 нояб. № 232.

21. Пучков В.А. Правовые аспекты деятельности МЧС России [Электронный ресурс]. URL: /http://www.garant.ru (дата обращения: 16.04.2010).

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ

А.М. Сулейманов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

Т.А. Чабан, кандидат экономических наук.

Санкт-Петербургский университет МВД России

Авторы рассматривают некоторые актуальные вопросы безопасности современного государства.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, безопасность, местное самоуправление

SOME QUESTIONS OF THE FOREIGN EXPERIENCE OF THE COOPERATION OF THE ORGANS OF POLICE AND ORGANS OF LOCAL SELF-GUIDANCE CONCERNING THE GUARANTEE OF PROTECTION OF SOCIAL ORDER AND SAFETY

A.M. Suleimanov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

T.A. Shaban.

Saint-Petersburg University Ministry of economics and management of socio-economic processes

In given clause some pressing questions of safety of the modern state are considered.

Key words: protection of social order; safety; local self-guidance

Прежде всего, следует несколько слов сказать о возникновении местного самоуправления. Идея местного самоуправления получила свое практическое выражение не так давно – в конце XVIII – начале XIX веков. Немецкие ученые Г. Штмпфл и Х. Шоллер связывают понятие «местное самоуправление» с событиями Великой французской революции, что, по их мнению, отображает факт самостоятельности общины по отношению к государству. Они прямо утверждают, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением. Ряд авторов считает, что «понятие «самоуправление» формируется в правовой науке в 1850-е годы, а до того и законодательство и административная наука Германии вели речь только о местном и территориальном управлении. На этот счет можно высказаться более категорично: немецкое местное самоуправление связано с именем барона фон Штейна (по другим источникам – Штайна) и проводимой им местной реформой, начало которой было положено в 1808 г. [1].

Сведения о более раннем происхождении местного самоуправления мы находим у Л. Велихова. Характеризуя значение термина «самоуправление», он отмечает, что наиболее полно и широко его толковали еще в Англии XVIII столетия, откуда данное понятие было заимствовано в 50-х годах XIX века Германией и в 60-х годах – Россией» [2].

Тем самым, идея местного самоуправления в зарубежных государствах, зародившись и развиваясь теоретически, практически смогла воплотиться лишь в период буржуазных революций. Возможным объяснением этого может явиться то, что «само становление же местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами, свободы общинного управления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени».

Аналогично в решении вопроса о местном самоуправлении в тот период развивается и правовая научная мысль. Исследуя вопрос о сущности местного самоуправления, решается, прежде всего, два основных аспекта: во-первых, какова природа общественных дел, каковыми ведает местное самоуправление и в чем отличие их от дел государственных. Попутно определяется и происхождение этих дел – обобщенно: установлены ли они самим государством, либо возникли независимо от него. Во-вторых, в этой связи определяется

особый характер взаимоотношений возникающих между государством и общинными самоуправляемыми единицами. В этом основное значение общественной теории местного самоуправления, государственной теории местного самоуправления, хозяйственной теории местного самоуправления и иных. Целью настоящей работы не является определение основных моментов этих и иных теорий местного самоуправления, однако, их объединяет общность критерия исследования природы местного самоуправления – отношение к государственным институтам. И лишь в последующем с возникновением теории социального обслуживания населения, социал-реформистскими теориями изменился и угол исследования этого вопроса. За основу была взята качественная характеристика их полномочий.

Важно заметить, что в литературе и законодательстве разных стран употребляются различные термины: «местное управление», «местное самоуправление». Во многом характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления прослеживается именно через содержательное наполнение этих институтов. Следует признать, что «...до сих пор четко не определено соотношение этих понятий между собой, степень их сходства или различия. Поэтому одинаковые по сущности явления определяются различными терминами». Можно привести следующие определения этих понятий [3].

Местное управление – это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего уровня управления. Как проявление отличительных свойств этой системы, следует констатировать:

- а) реальность назначения должностных лиц вышестоящим государственным органом;
- б) включение органов местного управления в систему государственного управления;
- в) общегосударственный характер решаемых местным управлением вопросов. Кроме этого, данная система «во-первых, ...должна существовать как организованное целое, наделенное такими корпоративными полномочиями, как право выступать истцом и ответчиком в суде, заключать контракты, иметь собственность; во-вторых, единица должна носить управленческий характер; в-третьих, единица должна обладать значительной автономией, проявляющейся в финансовой и административной независимости, подчиняясь только требованиям закона штата и надзору».

Европейская хартия о местном самоуправлении определяет местное самоуправление как «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления». Тем самым, среди отличительных признаков местного самоуправления следует выделять:

- а) относительную самостоятельность местного самоуправления, по отношению, прежде всего, к органам государственной власти. Обладая собственной компетенцией местное самоуправление, его органы являются самостоятельными и независимыми, но в пределах установленных компетенцией местного самоуправления;

- б) избираемость органов и должностных лиц местного самоуправления как проявление самостоятельности в решении местных вопросов;

- в) органы и должностные лица местного самоуправления выступают от имени населения соответствующей муниципальной территориальной единицы;

- г) отсутствует соподчиненность между муниципалитетами, но в то же самое время и между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Безусловно, деятельность органов местного самоуправления контролируется со стороны иногда специально создаваемых государственных органов, но в данном случае определяющим критерием их взаимоотношений является как раз осуществление именно контроля, но не руководство государственных органов деятельностью органов местного самоуправления.

Следует указать на некоторую неоднородность и разнообразие местного самоуправления в различных государствах. Это определяется сущностью и формами его практической реализации. В частности, существует точка зрения о необходимости выделения еще одного института – муниципального управления. В качестве базового, определяющего его момента выступает административно-территориальное устройство государства. В этом случае следует выделять исторически сложившиеся административно-территориальные единицы, представляющие собой по сути места компактного проживания населения и «искусственные» единицы, создаваемые преимущественно из административных социально-политических соображений [4].

Именно в этих «искусственных» единицах мы сталкиваемся с элементами муниципального управления в различных формах его проявления. В данном случае необходимо учесть, что деятельность органов местного управления в данном случае определяется сочетанием приоритетности государственных интересов наряду с местными интересами. И поэтому органы муниципального управления, непосредственно реализующие нужды населения в социально-экономической сфере, решая иные вопросы, представляют собой своеобразную администрацию, построенную на началах самоуправления.

Тем самым, можно сказать, что общим, что объединяет понятия «местное управление», «местное самоуправление» и «муниципальное управление» является то, что эти институты функционируют на местном уровне и в той или иной степени призваны решать вопросы местного значения. Отличия же кроются в вопросах их внутренней организации, взаимоотношениях с государственными органами и характере их компетенции.

В настоящий период времени в стабильных в политическом и социально-экономическом плане государствах сложилась своя собственная модель местного самоуправления. Вследствие того, что большинство этих государств прошли в целом схожие этапы своего развития, исходя из общности их целей, задач и интересов, следует сказать, что все эти модели имеют множество сходных черт, но, тем не менее, не лишены и определенной индивидуальности. В частности, мы можем наблюдать схожие моменты закрепления характера полномочий местного самоуправления, схожие механизмы взаимоотношений, возникающих между государственными и муниципальными органами в процессе осуществления местного самоуправления и многое другое. Принципиальным остается то, что во всех случаях государство оставляет за собой право контролировать осуществление полномочий местными органами, это выступает как существенный элемент в целом государственного механизма и подтверждает, тем самым, определенное единство деятельности государства и местного самоуправления [5].

Существующие модели взаимоотношений местного самоуправления и государства условно можно обобщить в три основные концепции, выражающие разные формы взаимосвязи этих явлений.

1. «Модель партнерства» рассматривает «отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных товарищей (по определенной аналогии с гражданским правом), преследующих общие цели и оказывающих определенные услуги населению. В рамках данной концепции местное самоуправление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества» благодаря которому местные жители имеют возможность «организовать в своих интересах необходимые им службы». На взгляд А. Черкасова, данная модель характерна, прежде всего, для таких государств, как США, Швейцария, Голландия, которые строились в политико-правовом отношении «снизу вверх», путем объединения множества местных сообществ.

2. «Агентская модель» предполагает совершенно иной характер взаимоотношений. Главенствующая роль в отношениях между государственными и местными органами принадлежит государству. Органы местного самоуправления рассматриваются как агенты центральной власти на территориальном уровне, тем самым, они выступают как естественное продолжение структуры государственного аппарата призванного, тем не менее, решать не только государственные вопросы, но и исходить из определенных интересов, проблем местного населения. Государство в этой связи выступает как определенный гарант эффективности деятельности местных органов и как определенный фактор стабильности политической, социально-экономической жизни того или иного региона. Тем самым, «подчеркивается, что местное управление является «всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах», нацеленным «не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг».

3. «Концепция взаимосвязи». В отличие от вышеприведенных, абсолютно полярных точек зрения, эта модель исходит из иных базовых моментов, определяющих характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во-первых, констатируется тот факт, что каким бы ни был в целом характер деятельности, они, тем не менее, характеризуются определенной степенью самостоятельности и независимости по отношению друг к другу. Во-вторых, с другой стороны, существует определенная взаимозависимость в деятельности как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти. Это определяется наличием властных полномочий у обеих сторон, в частности их финансовыми ресурсами. Это и вынуждает их взаимодействовать друг с другом, находя точки соприкосновения на основе переговоров, достижения компромисса [6].

Необходимость возложения ответственности на органы местного самоуправления была осознана законодателями многих государств и была закреплена нормами права. При этом следует учитывать, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления традиционно рассматривается как определенное следствие осуществления надзора и контроля со стороны, прежде всего, государственных органов, не исключая при этом контроля со стороны местного населения. Представленные выше теории обосновывающие характер взаимоотношения центральных и местных органов, не смотря на их принципиальные расхождения, тем не менее, едины в одном – необходимости установления эффективного контроля центра над местными органами. Осуществление этого контроля обычно не подвергается сомнению. Подобная уверенность базируется на ряде моментов, определяющих внутреннюю специфику осуществления соответственно государственной власти и власти местного самоуправления. В частности, можно говорить о том, что ряд функций осуществляемых органами местного самоуправления носит жизненно важный характер не только для местного сообщества, и связан с существованием органов местного самоуправления и их деятельности, но и с тем, что отдельные функции носит общегосударственное, общенациональное значение. Именно поэтому в ряде случаев возможно и необходимо установление минимальных государственных требований, касающихся вопроса реализации этих функций, одновременно необходимо установление эффективного механизма государственного контроля в части реализации их. В тоже время государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления позволяет решать вопросы обеспечения эффективности местного самоуправления, защиты граждан от злоупотреблений и способствует проведению единой государственной политики в отдельных областях государственной и общественной жизни [6, с 82].

Формами реализации ответственности в таком случае является применение конкретных санкций. Такими санкциями являются роспуск муниципалитетов в установленных случаях и передача их функций органам, назначаемым правительством, а также принудительная

отставка муниципальных служащих, лишение субсидий и т.п. Возможность роспуска советов предусмотрена в законодательстве Франции, Италии, Японии, Португалии, Венгрии, Индии и др. Право роспуска представительного органа общины имеют и правительства ряда германских земель (Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц и др.). В других же землях Германии (например, Шлезвиг-Гольштейн) министр внутренних дел может лишь существенно сократить или вообще прекратить финансирование той или иной общины.

Например, во Франции в случае конфликта между мэром и советом, когда он наносит чувствительный урон местным делам, в этот конфликт вмешивается комиссар республики. Если и подобная мера не дает результата, комиссар вправе внести предложение о роспуске Совета, которое вступает в силу после соответствующего акта Совета Министров. В таких случаях, крайне редко, комиссар назначает специальную делегацию, уполномоченную взять на себя административные функции, которые сводятся к поддержанию – до проведения новых выборов – управления районом и решению каких-либо срочных вопросов. Выборы производятся не позднее двух месяцев с момента роспуска Совета. В Японии центральное правительство, а в США – правительство штатов могут изымать из ведения муниципалитетов и поручать своим чиновникам дела, с которыми муниципалитет, по мнению вышестоящих властей, не справляется [7].

В Великобритании же крайней мерой наказания местного представительного органа за неисполнение тех или иных обязанностей является лишь передача его определенных полномочий и служб соответствующему министерству и назначаемым им чиновникам, а в качестве предварительной стадии – издание самим министром распоряжений, не сделанных муниципалитетом.

В Ирландии министр по охране окружающей среды может распустить местный совет в следующих случаях:

1. Если после проведения соответствующего расследования он считает, что местный совет не осуществляет свои функции надлежащим образом.
2. Если местный совет отказывается действовать в соответствии с распоряжением суда;
3. Если местный совет действует вразрез с недвусмысленно выраженными требованиями того или иного закона.
4. Если местный совет отказывается предоставить свои счета для аудиторской проверки.
5. Если количество членов совета стало меньше кворума, необходимого для ведения его заседаний.

В Латвии муниципальный совет может быть распущен парламентом в случае, если он нарушает Конституцию, законы, постановления правительства и решения суда или же пытается совершать действия, относящиеся к юрисдикции центрального правительства. Кроме того, латвийский местный совет может быть распущен и в случае, если он оказывается неспособным набрать рабочий кворум на трех заседаниях подряд [8].

В Польше в случае явной неспособности органов гмины (местной общины) надлежащим образом осуществлять возложенные на них функции, председатель Совета министров по предложению соответствующего воеводы вправе приостановить деятельность органов гмины и установить правление правительственного комиссара сроком до двух лет. Подобному шагу, однако, должны предшествовать предварительные замечания и предложения о разработке органами гмины программы, направленной на улучшение ситуации в гмине.

Еще одной формой осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления в зарубежных странах является судебный контроль. Он связывается с определенными основаниями, субъектами осуществления, особой процедурой

осуществления, но, и в том числе и специфическими санкциями, применяемыми как результат этого контроля. «В ряде государств осуществляется достаточно жесткий судебный контроль за деятельностью местных властей, законностью принимаемых ими решений. Наиболее развит такой контроль в Великобритании и других странах с англосаксонской системой местного самоуправления, важнейшим источником муниципального права которых выступает судебный прецедент. Суды, однако, не могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. Соответствующая просьба (жалоба) должна поступить в суд от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (или бездействием) местных властей. В ходе рассмотрения таких дел суды вправе толковать акты местных органов и объявлять их незаконными [6, с. 86].

Судебные санкции против местных властей могут включать отмену решений последних, признание их ничтожными, а также иные меры принудительного свойства. Суд, в частности, вправе издавать предписание *mandamus* (что дословно означает приказ), обычно предусматривающее осуществление определенных активных действий органом или должностным лицом местного управления, которому оно адресовано. *Mandamus*, таким образом, чаще всего представляет собой требование к органу или должностному лицу о выполнении предусмотренных законом, но невыполненных обязанностей, которые не могут быть осуществлены в принудительном порядке каким-либо иным предусмотренным законом способом. В Великобритании данная форма защиты прав используется не так уж часто, поскольку большинство актов публичного права предусматривает санкции за невыполнение своих предписаний (т.е. предписывает конкретные средства защиты). В определенной ситуации суд может также издать предписание *mandamus*, обязывающее орган или должностное лицо местного самоуправления воздержаться от осуществления того или иного действия, нарушающего права граждан» [9].

Применяя аналогию с регулированием вопроса об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в РФ, следует сказать о том, что присутствуют определенные сходные моменты, связанные с наступлением ответственности перед местным сообществом. Однако ответственность в этом случае носит, прежде всего, морально-политический характер, и применяется на стадии формирования тех или иных местных органов. Формами реализации этой ответственности в этом случае выступает сам факт не избрания конкретного лица в местные органы управления, тем самым, дается оценка его деятельности на конкретной должности либо в целом оценка его моральных и профессиональных качеств. С другой стороны, и после избрания эти лица ощущают своеобразный контроль со стороны общественности за особенностями реализации задач, стоящих перед населением конкретной территории и, как следствие этого, вынуждены строить свою деятельность с учетом мнения общественности. Наконец, еще раз хочется указать на то, что основной объем ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами наступает на основании решений суда, либо конкретных государственных органов. В этом случае государство реагирует на факты злоупотреблений в деятельности местных органов либо их деятельность, не связанную с решением местных вопросов. В таком случае, как правило, констатируется факт ущемления прав граждан и возлагается ответственность, которая по основания ее наступления может являться одновременно ответственностью перед населением, так как эти действия нарушают права представителей местного сообщества, но и ответственностью перед государством в виду нарушения предписаний государственных органов.

Следует отметить, что в настоящее время в развитых полицейских системах существует две основные тенденции: децентрализованные системы, стараются включить в себя механизмы централизации, а системы, которые в историческом процессе были

централизованы, стараются по возможности на местном уровне внести элементы децентрализации. Процесс децентрализации полиции идет только в тех странах, где режим власти стабилен. В остальных странах, где более или менее какие-то факторы дестабилизируют обстановку, речи среди профессионалов, среди представителей местной власти о какой-то децентрализации полиции вообще не может быть.

В зарубежной полициистике муниципальными органами полиции называются только те органы, которые обслуживают территориальные образования населения, когда эти образования составляют в количественном отношении 5–25 тыс. Остальные крупные города, провинциальные центры, а тем более столицы, включены в региональные системы управления полицейскими силами. Например, Париж, Лондон имеют свое управление в национальных министерствах внутренних дел [6, с. 88].

В зарубежных полицейских системах речь о муниципализации идет только в развитых странах, где есть материальные средства, где есть техника, где есть определенные силы. Муниципальная полиция максимально приближена к населению. В рамках муниципальных структур (даже маленьких территориальных образований), наконец-то, муниципальная полиция может решить извечную проблему, которая существует во взаимоотношении полиции с населением, — это так называемый информационный вакуум вокруг полиции.

Будучи приближена к населению, полиция превращается в силу социального обслуживания. Но для того, чтобы она превратилась в силу социального обслуживания, она должна взять на себя на муниципальном уровне не традиционные полицейские, так называемые некриминальные, функции, а она должна отлавливать бродячих собак, собирать налоги, следить за коммуникациями, бабушек-старушек переводить через дорогу и приходить на помощь к любому человеку, которой попал в беду, — функции даже не криминального характера. Но главная социальная ценность в том, что полиция максимально приближена к населению, полиция представляет собой центр оперативного реагирования, дежурную часть в рамках города, куда любой гражданин может позвонить и сказать, что у него пропала собака. Полицейский-оператор не будет искать собаку, а переадресует вызов в ветеринарную службу, но информацию он примет. Таким образом, он снимет «оперативный навар», и в глазах населения полиция выглядит как центр оперативного реагирования, который готов прийти немедленно для оказания любой помощи гражданину. Но все это возможно только при наличии определенных материальных условий и при стабильности власти.

Несколько слов относительно модели такой типовой структуры муниципальной полиции. Она несколько проста в западных полицейских системах, так как до 90 % ее состава занимается патрулированием: это фактически только патрульно-постовая служба. Остальные 10 % идут на детективную службу и различные дополнительные службы, которые зависят от местных условий: для борьбы с преступлениями есть отдел по борьбе с молодежной преступностью, если есть необходимость в морской милиции вводят соответствующие подразделения. Структура очень примитивна, и все замкнуто на патрульно-постовой службе.

Все проблемы муниципализации упираются в вопрос стабильности и прочности власти в государстве.

Параметры муниципальной полиции, которые существуют в западной полициистике:

– полиция полностью подчинена местной власти и нанимается местной властью.

– во всех инструкциях, во всех правовых актах, в любом правовом материале муниципальной полиции вменено в обязанности защищать общенациональный закон и применять его, а затем уже местные законы, то есть общенациональный закон всегда присутствует в деятельности и в обязанностях местной полиции [10].

– назначение руководителя муниципальной полиции производится на местном уровне, но, как правило, в уважающих себя государствах с санкции или с согласия центральных полицейских иерархий. Так делается в Великобритании, других странах англо-саксонской системы. Местная, или муниципальная, полиция традиционно в любых странах контактирует и взаимодействует с региональными структурами. В США вся страна разбита на 24 зоны, в которых действуют так называемые ударные силы, борющиеся с организованной преступностью. С ними тесно взаимодействует и работает муниципальная полиция. При проведении каких-то операций местная муниципальная полиция полностью подчиняется ударным силам. Если операция успешно реализована и есть какой-то «навар», то есть, конфискованы деньги, наркотики, какое-то имущество, то тогда ударная сила отчисляет до 90 % конфискованного на местные уровни, отдают им деньги. Предъявляемые требования к кадрам муниципальной полиции полностью отвечают национальным стандартам, но с некоторыми отклонениями – исходя из наличия тех или иных национальных меньшинств, особенностей территориальной юрисдикции и т.д. Но все подчинено национальным стандартам. Информация о состоянии правопорядка и борьбе с преступностью в регионе поднимается наверх даже в децентрализованных странах (например, в США вся информация идет в ФБР).

В странах, где в структурах полиции более или менее присутствует муниципальный уровень, существуют механизмы централизации, консолидации, наращивания сил в чрезвычайной обстановке. Это те же ударные силы по борьбе с организованной преступностью и в случаях различных массовых эксцессов, массовых беспорядков. Как правило, приказ о введении резервов полицейских, каких-то милитаризованных подразделений, специальных патрульных групп на территории местной юрисдикции отдает или президент, или губернатор штата, наконец, этот приказ идет от высшего национального полицейского органа.

Таким образом, опыт демократического развития стран, механизм социального управления которых в достаточной степени децентрализован, свидетельствует, что их полицейские системы имеют, как правило, многоуровневое построение. Муниципальная полиция в зарубежных странах создается властями автономных территориальных образований, им подчиняется, содержится за счет местного бюджета, функционирует в пределах четко определенной юрисдикции и выполняет задачи по обслуживанию «своего» населения. Представляя собой один из элементов в организационной структуре национальных полиций, муниципальная полиция в полном объеме решает задачи охраны общественного порядка в муниципалитетах. При этом дублирование полицейских функций различных уровней, как правило, не допускается.

Литература

1. Штимпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. М., 1995. С. 17.
2. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): монография. Екатеринбург, 1998. С. 14.
3. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общ. ред. Н.П. Медведева, А.И. Ракитова, А.Ю. Федорова, В.В. Бенкевича, С.И. Жупанова. М., 1994. С. 5.
4. Шишкина Н.Э. Местное самоуправление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. Иркутск, 1995. С. 10, 13.
5. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 окт. 1985. Страсбург: Совет Европы: отдел изданий и документов, 1990.

6. Черкасов А. Контроль центральных властей над местным управлением и его разновидности (сравнительный анализ зарубежной практики) // Муниципальное право. 1998. № 3. С. 82.

7. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992.

8. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование: научно-аналитический обзор. М., 1994. С. 65–66.

9. Андреева И.А. Реформа местных органов власти и территориального самоуправления в Польше (1990). Реформы местного самоуправления в западной Европе. М., 1993. С. 109–110.

10. Яковлев В.В. Государство и местное самоуправление в зарубежных странах: отдельные аспекты их взаимоотношений // СибЮрВестник. 2000. № 4.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ПОНЯТИЙ: ЭКСТРЕМИЗМ И ТЕРРОРИЗМ

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

Рассматриваются вопросы соотношения понятий терроризма и экстремизма, разработка научных подходов к оптимальному законодательному оформлению дефиниций экстремизма и терроризма, повышению эффективности правоприменительной практики.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, террористический акт

ON THE RELATION OF LEGAL CONCEPTS: EXTREMISM AND TERRORISM

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

The article examines the relationship between the concepts of terrorism and extremism, development of scientific approaches to the optimal design of the legislative definitions of extremism and terrorism, improve law enforcement.

Key words: extremism, terrorism, terrorist act

В научных кругах нет единого понимания и четких единых позиций в определении экстремизма и терроризма, соотношении этих понятий, не существует фиксированных объективных и субъективных признаков. Экстремистские и террористические проявления сопряжены с воздействием на принятие решений органами власти. Политический экстремизм или приверженность к крайним взглядам и мерам к политике – более объемное, более широкое понятие, чем политический терроризм. Терроризм выступает при определенных условиях как одна из общественно опасных форм экстремизма.

Политический экстремизм и политический терроризм являются средством в достижении политических целей радикальных группировок, стремящихся с применением насилия повлиять на решения, принимаемые органами власти.

Слово экстремизм происходит от латинского «*exstremus*», что означает «крайний». Достижение определенных политических целей предполагается осуществлять любыми, в том

числе насильственными средствами. Экстремизм как сложный политико-правовой феномен может иметь различное содержание и направленность в зависимости от целей.

Рассматривать и давать оценку действиям радикальных организаций и их участников как экстремистским необходимо в сугубо юридическом аспекте, в рамках уголовно-правовых дефиниций: «противоправности», наличия элементов состава конкретного преступления, а не в идеологическом ключе. Следует иметь в виду, что достижение поставленных политических целей, может осуществляться и мирными средствами, допускаемыми законом.

В ст. 1 Федерального закона от 27 июня 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» дается следующая законодательная дефиниция экстремизма: «1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий направленных на: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; 2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики; 3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий; финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению...».

Как отмечается: «в современном мире целью экстремисткой деятельности чаще всего выступает политико-территориальное обособление. Прежде всего, выделяют этнический и религиозный экстремизм» [1].

Экстремистское сообщество – это организованная группа лиц для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Экстремистские действия могут быть выражены в различных формах и видах преступного поведения: организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 Уголовного кодекса России); публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ); организация экстремистского сообщества (ст. 282 (1) УК РФ); организация деятельности экстремистской организации (ст. 282 (2) УК РФ); возбуждение национальной, расовой, или религиозной вражды (ст. 282 УК РФ); организация массовых беспорядков (ч. 1 ст. 212 УК РФ); захват заложников (ст. 206 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ); О насильственный захват или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ); действия, направленные на насильственное изменение конституционного строя (ст. 278 УК РФ), вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ), преступления против жизни и здоровья, и конечно большую общественную опасность представляют террористические акты (ст. 205 УК РФ).

Терроризм выступает как наиболее опасная форма экстремизма. Под террором, от латинского «terror» – страх, ужас, понимается физическое насилие по отношению к

политическим противникам вплоть до их уничтожения, а террористами называют участников различных актов индивидуального или иного террора. Объективно терроризм представляет собой сложное явление, посягающее на те или иные охраняемые законом сферы жизнедеятельности людей различными способами, что затрудняет выработку не только общего понятия «терроризм», но и отличительных его признаков.

Поэтому некоторые ученые пришли к выводу, что: «терроризм – это абстрактное понятие без содержания; единственное определение не может исчерпать все возможные определения терроризма; многие различные определения имеют одинаковые элементы; смысл терроризма и террористического акта определяется целями и жертвами» [2].

Терроризм относится к числу самых опасных и трудно прогнозируемых явлений современности, которое приобретает все более разнообразные формы и угрожающие масштабы. Неблагоприятные тенденции роста терроризма и иных преступлений против общественной безопасности в последние годы способствует кризисное состояние экономики, имущественное расслоение российского общества, нерешенность национальных и социальных проблем, а также увеличение незаконного оборота оружия, боеприпасов, радиоактивных и ядовитых веществ, усиление жестокости и безжалостности террористов. Террористические акты чаще всего приносят массовые человеческие жертвы, влекут разрушение материальных и духовных ценностей, не поддающихся порой восстановлению, сеют вражду между государствами, провоцируют войны, недоверие и ненависть между социальными и национальными группами, которые иногда невозможно преодолеть в течение жизни целого поколения.

Для многих людей, групп, организаций терроризм стал способом решения проблем: политических, религиозных, национальных. Терроризм относится к тем видам преступного насилия, жертвами которого могут стать невинные люди, которые не имеют никакого отношения к конфликту, породившему террористический акт.

В силу своей чрезвычайной опасности и расширения масштабов, терроризм стал одной из первоочередных проблем, а выработка путей противодействия этому виду преступной деятельности, профилактики и пресечения терроризма приобрело особую актуальность.

Отличительная черта терроризма – это публичный характер его исполнения. Другие преступления обычно совершаются без огласки, а при информировании лишь тех лиц, в действиях которых имеется заинтересованность у виновных. Терроризм в настоящее время – это бесспорно форма насилия, рассчитанная на массовое восприятие.

Наряду с порождением общей опасности и публичным характером действий следующим отличительным и самым важным признаком терроризма является преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности. О терроризме можно говорить лишь тогда, когда смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса. Это основная черта терроризма, его специфика, позволяющая отделить его от смежных и очень похожих на него преступлений [3].

Причем создается эта обстановка страха, напряженности не на индивидуальном уровне, а на уровне социальном и представляет собой социально – психологический фактор, воздействующий на других лиц и вынуждающий их к каким либо действиям в интересах террористов или принятию их условий. Суть явления терроризма, по мнению многих ученых, заключается в приобретении власти страха для выдвижения и отстаивания политических требований, которые не могут быть удовлетворены иным образом [4]. Терроризм отличается от других порождающих страх преступлений тем, что страх служит своеобразным инструментом воздействия, причем создание обстановки страха выступает не в качестве цели, а в качестве средства достижения цели.

В юридической литературе дается следующее определение терроризма – это публично совершаемые обще опасные действия или угрозы таковыми, направленные на устрашение населения или социальных групп, в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого – либо решения или отказ от него в интересах террористов [5]. Другое определение: «терроризм – это умышленное уничтожение, повреждение, захват какого-либо объекта, включая физических лиц, либо иные насильственные действия в отношении них или угроза совершения таких действий; сопровождаются одновременным выдвижением политических, экономических или других социально – значимых требований» [6].

По мнению Л.А. Моджорян, «терроризм – это акты насилия, совершаемые отдельными лицами, органами или правительственными органами, направленные на устранение нежелательных государственных и политических деятелей и дестабилизацию государственного правопорядка в целях достижения определенных политических результатов» [7]. В.В. Витюк отметил, что «терроризм – это тактика политической борьбы, связанная с осуществлением насильственных действий. Он полагает, что понятием «терроризм» обозначаются также организации и институты, практикующие данную тактику.

Отсутствие единства в толковании понятия терроризма и его соотношение с понятием экстремизм затрудняет научную полемику и практическую деятельность правоохранительных органов.

При толковании терроризма важно помнить, что у терроризма не политическая сущность, а уголовно – правовая. Тот факт, что многие террористические действия совершаются по политическим мотивам, не превращает их из преступления в некую политическую акцию, требующую политического убежища. Э.Ф. Побегайло считает, что: терроризм – это социальное явление, родовое понятие по отношению к различным формам проявления террористической деятельности. В качестве таковых и «выступают акты индивидуального политического террора, диверсия, захват заложника, захват или угон судна воздушного или водного, вооруженные налеты на населённые пункты и иные объекты и пр. за эти конкретные акты и надо устанавливать уголовную ответственность [8].

Учеными предлагаются и другие дефиниции терроризма: Терроризм, то есть насилие или угроза его применения в отношении физических лиц, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их имущественных и (или) иных интересов [9].

Терроризм является в первую очередь, понятием в уголовно-правовой сфере. Сегодня существует два законодательных толкования понятия «терроризм»: в узком и широком смысле. В узком смысле под терроризмом понимаются действия, описанные в диспозиции ст. 205 УК РФ.

В широком смысле в это понятие включаются все действия террористической направленности, относят не только собственно террористический акт (ст. 205 УК РФ), содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ), но и захват заложников (ст. 206 УК РФ), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ), насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ), диверсия (ст. 281 УК РФ).

А.В. Наумов высказывает сомнение в необходимости самой ст. 205 УК РФ: «Вряд ли есть нужда в общем уголовно-правовом понятии терроризма, поскольку в действующем УК Российской Федерации нет недостатка в нормах об ответственности за терроризм. Напротив, речь может идти даже об определённом их избытке» [10].

Относительно близок к терроризму, но все же не совпадает с ним, террористический акт. Во многих случаях их соотношение нередко представляется как часть и целое, в особенности, когда дело касается реально совершенных насильственных актов, поскольку для признания деяния террористическим актом не обязательно, чтобы оно было совершено обще опасным способом, угрожавшим причинением вреда неограниченному кругу лиц или наступлением иных тяжких последствий.

Получается, что для террористического акта обязательным являются все признаки терроризма, за исключением первого – создания общей опасности, хотя и его присутствие не исключается. В этой связи, например, лишь незначительную часть совершенных в дореволюционной России народниками, анархистами, эсерами террористических актов можно отнести к актам терроризма, поскольку в подавляющем своем большинстве это были целенаправленные действия в отношении конкретных лиц способами, которые реально не причиняли и не могли причинить вреда окружающим.

Однако все они были совершены с претензией на широкую огласку, направлены на запугивание властных структур в целях изменения существующих в стране политических и социальных институтов.

Таковыми были деяния Д.В. Каракозова, который впервые в российском террористическом движении 4 апреля 1866 г. попытался произвести прицельный выстрел в императора Александра II, и В.В. Засулич, стрелявшей 24 января 1878 г. в Петербургского градоначальника Ф.Ф. Трепова и тяжело ранивший его, и С.М. Степняка-Кравчинского, убившего 4 августа 1878 г. на Михайловской площади ударом кинжала шефа жандармов Н.В. Мезенцева [11].

Однако терроризм не всегда представляет собой как бы особый случай террористического акта, поскольку, во-первых, терроризм может выражаться не только в насильственных действиях, повлекших реальные последствия, но и в угрозе осуществления таких действий, то есть в этой части смысловое наполнение термина «терроризм» выходит за рамки понятия «террористический акт», содержанием которого охватываются лишь реально совершившиеся насильственные действия, а не угроза их совершения; во-вторых, насильственные действия и угрозы таковыми при совершении терроризма направлены в отношении неопределенного количества невинных жертв, тогда как жертва насилия при совершении террористического акта строго персонифицирована; в-третьих, терроризм совершается всегда обще опасным способом (взрывы, поджоги и т.п.) и влечет за собой не только невинные жертвы, но и материальный вред, а террористический акт – как правило, способом, опасным лишь для конкретного лица, но не для окружающих. Хотя как уже отмечалось, террористический акт, и акт терроризма при определенных условиях могут и совпадать по объему, в частности, в случае совершения террористического акта обще опасным способом, в результате чего террористический акт обретает также и черты терроризма.

Таким образом, построение эффективной системы противодействия терроризму невозможно без учета специфики существующих исторических традиций, российского менталитета, особенностей социальной и политической организации общества, государственного устройства.

Четкий понятийный аппарат представляет собой важный инструмент, необходимый для эффективного выполнения принятых на государственном уровне решений, направленных на борьбу с терроризмом.

Литература

1. Волков Н.В. Экстремизм как крайняя форма сепаратизма: проблема определения социально-правовой сущности феномена // История государства и права. 2006. № 9. С. 5.
2. Коффман Б.И. Терроризм – взгляд изнутри. М.: Статут, 2003. С. 143.
3. Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М.: Проспект, 2001. С. 8.
4. Коффман Б.И., Миронов С.Н., Сафаров А.А., Сафиуллин Н.Х.. Терроризм: история и современность. Казань: Тейс, 2002. С. 28.
5. Емельянов В.П. Терроризм как деяние и состав преступления. СПб: Государство и право, 2002. С. 34.
6. Назаркин М.С.. Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма. М.: Экзамен, 2002. С. 36.
7. Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. М.: Весы Фемиды, 1996. С. 24.
8. Побегайло Э.Ф. Терроризм и уголовная ответственность. М.: Экзамен, 2001. С. 203.
9. Истомин А.Ф., Горбушин В.А., Зарубин В.И. Пути совершенствования норм Уголовного кодекса РФ как законодательной основы борьбы с терроризмом. М.: Юрайт-издат, 2005. С. 65.
10. Наумов А.В. Терроризм: психологические корни и правовые оценки. М.: Эксмо, 2004. С. 33.
11. История терроризма в России в документах. Ростов н/Д: Феникс, 1996. С. 8.

О ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНЦЕПЦИИ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

И.С. Мамеева.

Главное управление МЧС России по Владимирской области.

В.П. Григонис, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются общетеоретические вопросы правотворчества в сфере пожарной безопасности в концепции современного правотворческого процесса. Дается детальное определение понятия «правотворчество». Осуществляется его разграничение с понятиями: «правообразование», «источник права», «нормотворчество», «законотворчество», «правотворческий процесс». Обращается внимание на особенности указанных явлений и соответственно выделения места правотворчества среди них.

Ключевые слова: правотворчество, правообразование, источник права, нормотворчество, законотворчество, правотворческий процесс

ABOUT THE LAWMAKING IN THE SPHERE OF FIRE SAFETY IN A CONCEPT OF MODERN LAW-MAKING PROCESS

I.S. Mameeva.

Department of the Chief Administration EMERCOM of Russia in Vladimir.

V.P. Grigonis.

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

Some general-theoretical questions of lawmaking in the sphere of fire safety in a modern law-making process are considered. Giving detail definition of lawmaking is there. Comparing of concepts «law-building», «the source of law», «rulemaking», «law-creating», «law-making process» is carried out. The attention provided to features of these phenomena and finding a place of a lawmaking among them.

Key words: lawmaking, law-building, the source of law, rulemaking, law-creating, law-making process

В современной России вопрос правотворчества в сфере пожарной безопасности представляет собой открытую тему, поскольку до сих пор проблематика правовой природы, механизма, особенностей правотворчества в сфере обеспечения пожарной безопасности недостаточно разработана современной юридической наукой.

Но для всестороннего и полного осмысления и изучения поставленной проблемы, в первую очередь, необходимо определить само понятие «правотворчество».

На первый взгляд, вопрос об определении понятия правотворчества не представляет актуальности. Юридическая литература изобилует множеством попыток интерпретировать это политико-правовое явление на основе довольно разнообразных методологических принципов и приемов. Вместе с тем, проблему едва ли можно считать исчерпанной. Понятие правотворчества так же многогранно, как и понятие права. Всякая попытка рассмотрения права с новых методологических позиций, выявления новых аспектов формирования, возникновения и действия права неизбежно ведет к поиску новой трактовки понятия правотворчества [1, с. 30].

Так, Л.С. Пиголкин считает, что правотворчество есть форма государственной деятельности, направленной на создание правовых норм; это процесс создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм [2].

А.Б. Венгеров определяет правотворчество как организационно оформленную, установленную процедурную деятельность государственных органов по созданию правовых норм, или по признанию правовыми сложившихся, действующих в обществе правил поведения [3]. Аналогичную трактовку правотворчеству в своем учебнике дают Н.И. Матузов и А.В. Малько, определяя его как деятельность государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм [4].

Такой подход к определению правотворчества не может претендовать на его сущностную характеристику, а отражает лишь наиболее зримое внешнее выражение этого явления. Тем не менее, такое определение правотворчества можно рассматривать как «техническое», вполне пригодное для учебных целей на определенном этапе юридического образования [5].

О.В. Попов, со своей стороны, отмечает, что исключительно ответственный и сложный характер правотворчества обуславливается тем, что оно выступает той

нитью, которая соединяет право идеальное, нераскрытое с правом реальным, раскрытым, обеспечивая превращение объективных потребностей упорядочения тех или иных сторон социальной жизни в реальные, регулирующие поведение людей, правовые нормы. По его мнению, правотворчество – это завершающая стадия формирования права, разновидность государственного руководства обществом, выражающаяся в интеллектуальных и волевых актах правотворца, направленных на изменение действующей системы правовых норм, внесение в нее новшеств с целью поддержания динамизма права и обеспечения правового упорядочения юридически значимых сторон социальной жизнедеятельности, объективным результатом которых выступают новые нормы права или предписания об отмене правовых норм [6].

Большинство авторов обращает внимание на то, что правотворчество представляет собой «деятельность» или «действие». Так, А.Ф. Черданцев считает, что «правотворчество – это совокупность актов, действий...» [7].

Другие исследователи указывают, что правотворчество – это специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность [8].

По словам С.С. Алексеева, именно в правотворчестве, «находят концентрированное, «конечное» выражение два главных составных процесса правообразования - объективно обусловленные требования социальной жизни, с одной стороны, и активная творческая деятельность компетентных органов по выработке включению тех или иных норм в действующую правовую систему – с другой» [9].

Б.А. Кистяковский указывает на социальную природу правотворчества. Правотворчество, как деятельность уполномоченных субъектов, – лишь стадия правообразования: «процесс правообразования – по крайней мере, на первых стадиях своих – чисто социальный процесс» [10]. Соответственно «повторяющиеся, устойчивые связи, возникающие в процессе обмена деятельностью, благами материального и духовного характера, становятся привычными эталонами социального поведения. Так формируется объективная нормативно-целостная система, аккумулирующая сложившиеся относительно стабильные социальные связи» [1, с. 33].

Также как справедливо отмечает В.С. Нерсисянц, кроме объективного процесса формирования норм, существует еще субъективный осознанно-целенаправленный процесс их формулирования (устно или письменно) соответствующими авторитетными и властными инстанциями коллектива, общества, государства. При этом стихийность процесса образования норм права вовсе не означает, что он протекает вообще без участия человеческого сознания, без сознательных и целесообразных усилий людей [11]. В процессе реальной практической деятельности людей диалектически сочетаются объективное как необходимость и субъективное как проявление сознания и воли участников общественных отношений, как сознательное вмешательство субъекта в стихийно складывающийся процесс общественного регулирования. Процесс отражения действительности фиксирует типичное, повторяющееся.

Д.А. Керимов делает акцент на творческом преобразовательном характере правотворца, указывая, что он не только должен отражать в издаваемых нормах изменения внешней среды, но и обеспечивать активное воздействие на эти изменения, тормозя эти социальные процессы, либо ускоряя и охраняя их. Законодательная практика, по мнению ученого, потому и носит творческий характер, что не просто отражает изменения внешней среды, а является сложным процессом ее целенаправленного, концентрированного и нормативно-правового преобразования. Лишь благодаря этому продукты законотворчества – правовые нормы – обретают силу активного обратного воздействия на внешнюю среду, их в конечном счете породившую [12].

С.А. Комаров определяет правотворчество как «вид государственной деятельности, в результате которой воля народа (класса, социальной группы) возводится в закон, выражается в норме права, в определение источнике права» [13].

В своем определении правотворчества А.А. Соловьев допускает, что государственную волю в нормативно-правовых актах могут выражать не только государственные органы, но и «иные управомоченные» органы: «По своей сущности правотворчество есть возведение государственной воли в закон, в имеющие общеобязательное значение юридические предписания. На современном этапе развития правотворчество проявляется в первую очередь, как издание актов, содержащих правовые нормы, государственными и иными управомоченными органами» [14].

Волевая составляющая, несомненно, занимает не последнее место в содержательном определении правотворчества. Авторы работы «Правотворчество в СССР» [15] пытались отыскать определение понятия правотворчества, исходя из его волевого характера. Однако, так и не смогли сформулировать такого определения, не найдя общих подходов к волевой характеристике правотворчества. Рецензенты данной работы, справедливо упрекая авторов за непоследовательность в определении понятия правотворчества, между тем предложили свою оригинальную позицию: «Применительно к правотворчеству целесообразно говорить о формировании воли народа, а о ее формулировании и закреплении в нормативных правовых актах» [1, с. 38].

И.Н. Сенякин, в свою очередь, выделяет в понимании правотворчества два аспекта, предлагая рассматривать его в узком и широком смысле. В узком смысле под правотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс создания правовых норм компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс «исчисляется» с момента правотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы [16].

Следует отметить, что по существу широкое понимание правотворчества отождествляет его с «*правообразованием*». Последнее включает в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права. Необходимость существования подготовительного процесса обусловливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Ведь качество зависит не только, а зачастую, и не столько от уровня собственно самой правотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия того или иного правового акта подготовительных работ.

А.П. Мазуренко освещает правотворчество, в сравнении с правообразованием как завершающую, субъективную стадию формирования права, когда к объективному, процессу образования права подключается государство, трансформируя его в государственную деятельность по созданию правовых норм [17, с. 34].

В этой связи представляется важным подчеркнуть, что определение правотворчества как деятельности органов государства не может служить основанием для отрицания субъективного, человеческого, внутреннего характера правотворчества, так как прежде чем стать правом, объективная потребность должна пройти через фильтр мышления, воли, оценки правотворца, стать объектом его сознания. Объяснить это можно только тем, что кроме внешней стороны правотворчество имеет и внутреннюю сторону, содержание которой составляют субъективные процессы познания, оценки, выбора и решения. Благодаря своей сознательно-человеческой природе правотворчество сочетает в себе момент необходимости, социального детерминизма и момент свободы, творчества. По оценке А. Нашиц, действия законодателя следует понимать «не как действия, сводящиеся к механической регистрации импульсов общественной жизни. Это творческие действия, при совершении которых

законодателю предоставляется в пределах, ограниченных естественной и социальной обусловленностью, относительно широкое усмотрение по выбору решений» [18].

Суть этой проблемы заключается в том, что уже на начальном этапе прогнозирования и планирования правотворческой деятельности следует определять тип и уровень правового регулирования в соответствии со значимостью подлежащей такому урегулированию соответствующей сферы общественных отношений, поскольку вполне очевидно, что невозможно, да и бессмысленно пытаться урегулировать все и вся с помощью законов. Подобной регламентации подлежат только самые важные области жизнедеятельности. Менее значимые вопросы могут и должны регулироваться на уровне подзаконных актов, на уровне нормотворчества Президента, Правительства, глав субъектов Федерации и муниципальных образований, на локальном уровне [17, с. 35].

Также нередко в юридической литературе можно встретить и отождествление правотворчества с *источником права*. Н.Г.Александров утверждал, что под источником права следует понимать «вид деятельности государства, заключающийся в установлении юридических норм» [19]. Соответственно, видами источников права указанный автор называл законотворчество, судебную и административную практику Л.Р. Сюкияйнен вообще считал проблему источника права, прежде всего, проблемой роли государства в образовании юридических норм. Поэтому формальный (юридический) источник права, по его мнению, является по существу формой участия государства в правообразовании [20].

Некоторые ученые не соглашались с мнением, что правотворчество есть источник права. Правотворчество есть процесс многоаспектный и абсолютизировать роль государства в определении содержания нормативного правового акта, по их мнению, было бы неверным: в правовом государстве, основанном на идеалах демократии, возрастает, значение социологического, в том числе факторного, анализа нуждающихся в правовом урегулировании общественных отношений, полный учет в процессе законотворчества не только субъективных факторов, отождествляемых с достижением желаемых для законодателя целей, но и объективной реальности, как бы сложна и противоречива она ни была [21].

Продолжая анализировать проблемы правотворчества в современной России, следует также заметить, что в юридической литературе при теоретическом анализе понятия правотворчества наблюдается тенденция однозначного обобщения понятий нормотворчества и правотворчества. Вместе с этим, ряд ученых считают, что данные понятия несут разную, особенную смысловую нагрузку, если исходить из того, что система нормативного регулирования – это совокупность социальных норм, регулирующих поведение людей в обществе, отношения их между собой в рамках объединений, коллективов, и социально-технических, регламентирующих их взаимоотношения с природой.

Система социальных норм выступает лишь частью системы нормативного регулирования, так как в обществе действуют два вида норм (правил поведения): социально-технические и собственно социальные. Следовательно, с учетом обозначенных выше положений, по словам А.В. Ильина, нормотворчество включает в себя такие виды как социально-техническое нормотворчество (по формированию социально – технических норм, входящих в систему нормативного регулирования); собственно социальное нормотворчество (по формированию собственно социальных норм, входящих в систему нормативного регулирования). Социальное нормотворчество, кроме того, включает, при вышеуказанном подходе, собственно правотворчество (в том числе законотворчество), так проправовое нормотворчество обеспеченное возможностью государственного принуждения, а также внеправовое (формирование корпоративных, религиозных, и иных норм). Особое место в

системе проправотворчества занимает соответствующая деятельность Конституционного суда [22, с. 58].

Обращаясь к трудам других ученых, следует заметить, что традиционно в научной литературе «нормотворчеством» обозначают деятельность министерств и ведомств по созданию, изменению и отмене ведомственных нормативных актов, то есть ведомственное нормотворчество. Или как считают некоторые авторы, правотворчество в зависимости от значимости принимаемых актов подразделяется на законотворчество и подзаконное правотворчество. Где законотворчество представляется как процесс по созданию законодательных актов высшими представительными (законодательными) органами государства, включающий особую процедуру – стадии законотворческого процесса, а подзаконное правотворчество не что иное, как нормативная деятельность органов исполнительной власти и приравненных к ней (по виду принимаемых ими нормативных правовых актов как подзаконных) органов и лиц [23, с. 12].

В рамках исследования Ю.Е. Сыроева «нормотворчество» трактуется как деятельность органов государственного управления по созданию, изменению или отмене правовых норм путем принятия нормативных правовых актов. Эта деятельность, следовательно, представляет собой лишь часть правотворческой деятельности государства, не охватывающая процесс законотворчества [23, с. 13].

Исследуя природу правотворчества в современной России, следует также отметить, что в юридической литературе выделяют различные основания классификации соответствующих видов правотворчества (круг субъектов правотворчества; в зависимости от формируемых источников права; в зависимости от значимости правотворческой деятельности и др.).

С учетом этих критериев выделяются виды правотворчества, среди которых на первом месте по значению в правовой системе стоит *законотворчество*. С таких же позиций подходят к пониманию правотворчества авторы учебного курса «Парламентское право России» [24].

Ввиду этого, анализируя понятийные характеристики правотворческой деятельности современной России, следует также охарактеризовать наряду с понятием «правотворчество» и видовое понятие, входящее по смыслу в его состав, а именно «законотворчество».

Российское право, как известно, по большинству своих системообразующих признаков относится к романо-германской (континентальной) ПРАВОВОЙ семье, из чего следует, что основным направлением правотворческой деятельности в российской федерации и ее субъектах является работа над созданием, принятием и вступлением в силу законов, других нормативных правовых актов и нормативных договоров.

Законотворчество в самом общем виде ОТЛИЧАЕТСЯ ОТ ПРАВОТВОРЧЕСТВА, в частности по формально-юридическому критерию: определяя законотворческую деятельность российского общества и государства как систему взаимосвязанных процессов создания, принятия и введения в действие законов (конституции, федеральных конституционных законов, основ законодательства, кодексов, федеральных законов; конституций, уставов и других законов субъектов российской федерации), можно подчеркнуть особую, высшую юридическую силу закона, а также исключительную важность работы по созданию такого рода нормативных правовых актов (законопроектной работы).

таким образом, по словам А.В. Ильина, законотворческая деятельность в России является важнейшим видом правотворчества, основным способом реализаций правоустанавливающей функции государства [22, с. 62].

Следует отметить, что вопросы законотворческой деятельности как важнейшей формы правотворчества вызывали и вызывают живой интерес не только у ученых-правоведов,

практиков, так или иначе сталкивающихся с этими проблемами, но и среди широкой общественности [22, с. 63].

Продолжая исследовать понятийные характеристики правотворчества, кроме того, необходимо четко разграничивать такие базовые понятия в данной сфере как правотворчество в целом и *правотворческий процесс*. Под последним принято принимать систему юридически установленных процедур деятельности соответствующих субъектов «направленную на закрепление достигнутого социального компромисса в тексте нормативно-правовых актов и выражающуюся в строго регламентированном порядке их подготовки, обсуждения, принятия и опубликования».

Говоря о понятии правотворческого процесса, следует отметить, что в юридической литературе и на данные понятийные характеристики имеются неоднозначные воззрения. В особенности противоречивостью характеризуется отношение к проблеме начала правотворческого процесса.

Некоторыми исследователями началом правотворческого процесса признается принятие процедурного решения о подготовке проекта нормативного правового акта. Иногда началом правотворческого процесса считают подготовку проекта нормативного правового акта.

Х.И. Кайтаева рассматривает соотношение правотворчества и правотворческого процесса в следующем виде. «Правотворческий процесс» и «правотворчество» – понятия, очень близкие по содержанию, но не одинаковы. Мало того, нельзя сказать, как это часто принято делать, какое из них по объему шире, а какое уже. Отвлекаясь пока от других признаков двух этих понятий (многие из которых совпадают), следует указать, что одно от другого отличается содержательным результатом [1, с. 43].

Правотворческий процесс – понятие более широкое потому, что всякая процедура по принятию нормативно-правового акта есть правотворческий процесс. Другими словами, в качестве результата для определения правотворческого процесса достаточно признака – достижение формальной цели – издание акта, содержащего официальные общеобязательные нормы. Качественность этих норм, их соответствие правовым характеристикам не является существенным признаком для правотворческого процесса. Если допустить, что законодательный орган, соблюдая все необходимые процедуры и преследуя благородные цели, принял закон не правового характера (неважно, по каким причинам), ограничивающий основные права и свободы человека, то есть совершил законодательную ошибку, причинившую значительный вред обществу и отдельным его гражданам, то в этом случае нельзя говорить о правотворчестве. Правотворческий процесс состоялся, однако право не образовалось, правотворчество не состоялось. Конечно, на практике гораздо чаще правотворческий процесс завершается созданием права и в этом случае можно говорить: правотворчество состоялось [1, с. 44].

Таким образом, правотворческий процесс (нормотворчество) по мнению Х.И. Кайтаевой, в этом смысле – понятие более широкое, оно вмещает в себя всякую предусмотренную законом процедуру принятия общеобязательных норм [1, с. 44].

Правотворчество в этом контексте – понятие меньшее по объему, так как включает лишь только процесс, завершающийся положительным правотворчеством. Упрощенно можно сказать, что правотворчество отвечает особым организационным и процедурным требованиям, в результате которого принимается нормативный акт правового характера. Эти дополнительные признаки и делают понятие правотворчества меньшим по объему.

Однако, правотворчество самого себе одновременно и более широкое понятие по сравнению с правотворческим процессом, потому что включает в себя не только совокупность действий соответствующих субъектов, направленных на издание нормативного

акта, но и систему организационных; экономических, морально-этических гарантий, препятствующих принятию не правового нормативного акта. Понятие правотворчества охватывает не только процесс, но и создание соответствующих условий для создания норм правового характера.

Поэтому в определение понятия правотворчества должен быть включен не только признак правового содержания принятого нормативного акта, но и качественные признаки (требования, стандарты) организационного и процедурного характера, обеспечивающие таковой характер нормативно-правового акта.

Важнейшей стадией, залогом, основой правотворчества в правовом государстве является правильная организация в соответствии с идеалами демократического и социального государства правотворческих органов. Трудно представить правотворческий процесс в правовом государстве, если его правотворческие органы и должностные лица не обладают достаточным народным представительством или легитимностью своих полномочий [1, с. 45].

И таким образом, под правотворчеством, по мнению Х.И. Кайтаевой, в правовом государстве в широком смысле мы понимаем не процесс принятия отдельного правового акта, а один из самостоятельных аспектов организации и функционирования правового государства, заключающийся в формировании и функционировании правотворческих структур, способных с организационной и процедурной точки зрения издавать правовые нормативные акты [1, с. 45].

Литература

1. Кайтаева Х.И. Правотворчество в правовом государстве: дис. ...канд. юр. наук. М., 2006. С. 30.
2. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 20.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 410.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2001. С. 297.
5. Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С. 157.
6. Попов О.В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 1999. № 7. С. 42–45.
7. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 1998. С. 504.
8. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М., 1997. С. 289.
9. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 309.
10. Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 208.
11. Нерсесянц В.С. Право в системе социальной регуляции. М., 1991. С. 24.
12. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 24.
13. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М.: Манускрипт, 1996. С. 161.
14. Соловьев А.А. Правотворческая деятельность органов внутренних дел субъектов Российской Федерации: на материалах ГУВД Московской области: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 18.
15. Правотворчество СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М.: Юридическая литература, 1974, С. 313.
16. Сенякин И.Н. Правотворчество: понятие, принципы, виды // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 412.
17. Мазуренко А.П. Правотворческая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук. Пятигорск, 2004. С. 34.
18. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 80.

19. Александров Н.Г. Понятие источника права // Ученые труды ВЮЗИ. М., 1946. № 8. С. 53.
20. Сюкияйнен Л.Р. Система, источники и форма права. Право в странах социалистической ориентации. М., 1979. С. 60.
21. Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. М., 2003. С. 67.
22. Ильин А.В. Федеральное правотворчество в современной России : вопросы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук. Коломна, 2006. С. 58.
23. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2006. С. 12.
24. Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 2003.



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНЫХ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ МЕТОДИК РАССЛЕДОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ

**Б.Б. Тангиев, кандидат технических наук, кандидат юридических наук,
профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируются предмет и объект экологического преступления, понятие «экологические преступления», проблемы выявления и закрепления элементов отдельных составов экологических преступлений, признаки квалификации, методики расследования.

Ключевые слова: экологические преступления, экологическая безопасность, расследование, квалификация составов преступления, классификация

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS PRIVATE CRIMINALISTIC TECHNIQUES OF INVESTIGATION OF ECOLOGICAL CRIMES AND THE PREVENTION OF EXTREME ECOLOGICAL SITUATIONS

**B.B. Tangiev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The subject and object of an ecological crime, concept « ecological crimes » Are analyzed, Problems of revealing and fastening of elements of separate structures of ecological crimes, attributes of qualification, a technique of investigation.

Key words: ecological crimes, ecological safety, investigation, qualification of structures of a crime, classification

Введение специальной главы об ответственности за экологические преступления является одной из новелл нового Уголовного кодекса РФ. В прежнем УК РСФСР было более десятка норм об охране природы, но содержались они в различных главах, в основном среди норм о хозяйственных преступлениях. Ныне в рассматриваемой главе семнадцать статей. Предусмотрена ответственность за экоцид (ст. 358 УК), уничтожение или повреждение

природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства (ст. 243 УК), сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо окружающей среды (ст. 237 УК). Эти составы преступлений размещены в других главах Уголовного закона, но они устанавливают ответственность за деяния также сопряженные с причинением вреда природной среде. Таким образом, появилось, наконец, четкое определение в законе круга экологических преступлений, позволяющее выстроить их в систему, и узаконено само название этих посягательств, прежде вызывавшее споры. Кроме этого, изменился сам подход к общественной и правовой оценке экологических правонарушений и преступлений.

Прежнее уголовное экологическое законодательство в основном было ориентировано на то, чтобы положить конец расхищению природных ресурсов. Оно рассматривало природную среду как своеобразную «кладовую» природных богатств, отображало совершенно устаревшую концепцию приоритета экономических интересов перед экологическими и интересами охраны прав человека на жизнь в благоприятных природных условиях. Пренебрегало оно и особой важностью защиты здоровья человека, экологического благополучия населения при решении хозяйственных, военных, научных и иных проблем.

В новом Уголовном кодексе содержание главы «Экологические преступления», как и других, приводится в соответствие с иерархией социальных ценностей, принятых в правовом демократическом государстве (личность, общество, государство), общепринятыми международными нормами и требованиями борьбы с современными формами и видами экологической преступности. Уголовный кодекс ориентирован на признание окружающей природной среды биологической основой жизни, здоровья, деятельности человека. С этих позиций экологические преступления есть по сути преступления против человека и всего живого на земле путем воздействия на среду обитания. Существенно видоизменяются и мнения об общественной опасности данных преступлений, тогда как до сих пор они относились к разряду малозначительных, второстепенных, сил и средств на борьбу с ними выделялось мало, в государственных программах борьбы с преступностью они не значились.

Однако в ныне действующем законе «Об охране окружающей среды» в новом Уголовном кодексе, определения экологического преступления нет. Тогда как в ст. 85 Федерального закона от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», уже утратившего силу, говорилось, что *экологические преступления представляют собой общественно опасные деяния, посягающие на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека*. Проблема необходимости определения понятия «экологическое преступление» заключается в том, что правоприменитель лишается возможности однозначно трактовать это понятие, а это в свою очередь может свести на нет всю работу по применению норм гл. 26 УК РФ, так как такое положение вещей может привести к безосновательному освобождению от уголовной ответственности либо к произволу со стороны заинтересованных должностных лиц.

При расследовании и рассмотрении уголовных дел об экологическом преступлении для уяснения уголовно-правовых понятий необходимо обращение к законодательным и иным нормативно-правовым актам, относящимся к другим отраслям права, прежде всего – к экологическому, земельному, водному, лесному и т.д. Это обосновано тем, что большинство экологических преступлений носят бланкетный характер. Однако следует понимать, что источником уголовного права может быть только Уголовный кодекс. Соответственно именно УК РФ должен закреплять в себе понятие экологического преступления. Так, например, в примечании к ст. 158 УК РФ, законодатель закрепил понятие хищения, кроме того, Уголовный кодекс содержит в себе понятие преступлений против военной службы в ст. 331,

чего нельзя сказать об экологическом преступлении.

Далее, с целью уяснения понятия «экологическое преступление» необходимо отдельно остановиться на его элементах.

Объект экологических преступлений

В настоящее время у российских юристов нет единого понимания объекта экологического преступления. Однако необходимо отличать понятие родового, видового и непосредственного объекта.

Поскольку гл. 26 УК РФ структурно расположена в разделе Уголовного кодекса «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка», то и родовым объектом экологического преступления необходимо считать общественную безопасность, неотъемлемой частью которой выступает экологическая безопасность общества. Понятие экологической безопасности закреплено в ст. 1 ФЗ «об охране окружающей среды» – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций, природного и техногенного характера, их последствий. Исходя из понятия экологической безопасности можно дать определение видового объекта экологического преступления в следующем виде: *объектом экологического преступления выступают общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, обеспечивающие защищенность природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности человека, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от их последствий.*

В правовой литературе выдвигаются самые разнообразные подходы к обнаружению особенностей объекта экологических преступлений. Объектом признаются то окружающая природная среда и ее компоненты; то отношения собственности, материализованные в природных ресурсах; то интересы народного хозяйства в различных сферах; то природоохранные отношения; то отношения по поводу рационального использования природных ресурсов; то экологическая безопасность; то «нормальные» отношения во взаимодействии общества и природы; то определенная совокупность социально одобренных и охраняемых законом природоохранительных отношений, которые направлены на охрану окружающей природной среды, ее оздоровление и улучшение, научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, сохранение нормального экологического состояния объектов природы и т.п.

Так, О.Л. Дубовик формулирует понятие объекта как «комплекс фактических общественных отношений, их правовой формы и материальной оболочки, осуществление которых обеспечивает жизнедеятельность человека, использование им окружающей среды как непосредственного базиса существования, удовлетворения разумных социальных потребностей и гарантирует его безопасность» [1].

Ю.И. Ляпунов считает, что родовым объектом экологического преступления будет «специфическая группа однородных комплексных общественных отношений, сложившихся в обширной сфере взаимодействия общества и природы, которые охватывают собой отношения по рациональному природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности» [2].

По мнению Э.Н. Жевлакова, родовым объектом экологических преступлений следует считать «комплексные общественные отношения по рациональному использованию природных ресурсов, сохранению качественно благоприятной для человека и иных живых существ среды и обеспечению экологической безопасности населения» [3].

Оценивая все вышеперечисленные определения объекта экологического преступления, автор находит, что все ученые в обосновании объекта ссылаются на экологическую безопасность. В этой связи обоснование видового объекта экологического преступления через понятие экологической безопасности является вполне справедливым.

Что же касается обоснования непосредственного объекта экологического преступления, то Пленум Верховного суда РФ в Постановлении от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» называет в качестве непосредственного объекта: стабильность окружающей среды, природно-ресурсный потенциал, а также гарантированное ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду [4].

Предметом же экологического преступления выступают природные богатства в целом и отдельные их виды (вода, недра, земля, животный и растительный мир, атмосфера и т.д.).

Оценивая предмет экологического преступления, следует отметить, что на основании его характеристики все экологические преступления можно классифицировать на шесть групп:

1. Экологические преступления, посягающие на сохранение и рациональное использование земли и ее недр.
2. Экологические преступления, посягающие на сохранение и рациональное использование животного мира.
3. Экологические преступления, посягающие на сохранение и рациональное использование растительного мира.
4. Экологические преступления, посягающие на сохранение атмосферного воздуха.
5. Экологические преступления, посягающие на сохранение вод.
6. Отдельную категорию экологических преступлений, которые нельзя отнести к вышеперечисленным, можно представить как экологические преступления общего характера.

Объективная сторона экологического преступления

Объективная сторона чаще всего проявляется в полном или частичном нарушении правил природопользования, экологических требований. Многие статьи гл. 26 Уголовного кодекса непосредственно в названии говорят о нарушении правил, и даже когда оно не вынесено в заголовок, понимается именно нарушение правил (ст. 250 УК РФ). Составы экологических преступлений чаще всего материальные, например, загрязнение вод, атмосферы, то есть ответственность наступает, если данные деяния повлекли последствия. Хотя, по мнению автора, некоторые из них следовало бы сделать формальными, постольку поскольку, наступление столь явного ущерба в виде вреда здоровью человека или массовая гибель животных и растений может затянуться во времени, а в некоторых случаях вообще не проявиться у нынешнего поколения, закладывая базу для генетических изменений последующих поколений.

Таким образом, по мнению автора, виновное лицо должно нести наказание уже в тот момент, как оно совершило противоправное деяние, то есть нарушило определенные правила природопользования, а наступление общественно опасных последствий должно расцениваться как отягчающее вину обстоятельство. Однако, исходя из такой интерпретации, могут возникнуть проблемы с разграничением уголовно-правовых составов от административных правонарушений. На этот счет следует сказать, что автором ниже будет освещена проблема административной ответственности за экологические правонарушения и выдвинута дефиниция об оставлении исключительно уголовной

ответственности за ряд наиболее экологически опасных деяний.

В ходе выявления экологических преступлений особое значение имеет выявление причинной связи между совершенным общественно опасным деянием и наступившими вредными последствиями или возникновением чрезвычайной экологической ситуации, связанной с угрозой причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. В этой связи необходимо выяснять, не вызваны ли вредные последствия иными обстоятельствами, в том числе естественно-природными, и не настали ли они вне зависимости от установленного нарушения, а также и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости. Однако в том случае, если некоторые составы экологических преступлений будут признаны формальными (как мы указывали ранее), то установление причинной связи необходимо будет лишь в целях доказывания квалифицированного состава экологического преступления.

Установление причинно-следственной связи это ответственный этап в ходе установления и расследования экологического преступления. Пленум Верховного суда СССР рекомендовал судам в необходимых случаях в целях справедливого разрешения споров, требующих специальных познаний в области экологии, назначать соответствующие экспертизы с привлечением к их проведению экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других специалистов [5].

Даже после того, как удастся установить лицо, совершившее преступление, выявить какие именно и на сколько нарушены природоохранные нормы, а также наличие и соответствие всех признаков экологического преступления, остается проблема установления причинно-следственной связи и точного определения вреда (ущерба).

В экологических преступлениях ущерб в большинстве случаев представлен как наступление или угроза наступления загрязнения окружающей природной среды. Так, по мнению В.В. Петрова, под загрязнением окружающей природной среды со стороны человека следует понимать «негативные изменения, наступающие в результате нарушения государственных стандартов на качество продукции производства и потребления вследствие превышения антропогенной нагрузки на природную среду; физико-химическое, биологическое изменение качества окружающей природной среды (атмосферного воздуха, вод, почв) в результате хозяйственной или иной деятельности, превышающее установленные нормативы вредного воздействия на окружающую природную среду и создающее угрозу здоровью человека, состоянию растительного мира, материальным ценностям» [6].

Вред, предусмотренный как последствие экологического преступления, заключается в том, что он, как никакой другой вред, может идти по нарастающей и с течением времени только возрастает и переходит в необратимые процессы.

Поэтому представляется необходимым введение и законодательное закрепление такого понятия, как «нарастающий ущерб (вред)» и ответственность за подобные экологические преступления не должна иметь сроков давности, что позволит обеспечить неотвратимость наказания и выполнение конституционных прав каждого на благоприятную окружающую среду.

К категории экологических преступлений с нарастающим ущербом из всей совокупности действующих составов экологических преступлений можно отнести, такие как:

- а) нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ;
- б) нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;
- в) нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;
- г) загрязнение вод;

- д) загрязнение атмосферы;
- е) загрязнение морской среды;
- ж) нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

Для квалификации некоторых составов экологических преступлений необходимо установление способа его совершения. «Так, способом загрязнения атмосферы выступает нарушение правил выброса загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов; способом порчи земли – нарушение правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими и биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке» [7].

Для отдельных составов обязательным признаком становится место совершения преступления (например, в преступлениях в форме незаконной добычи водных животных и растений – местом преступления должно быть место нереста или миграционные пути к ним, территория заповедника, заказника либо зона экологического бедствия и т.п.).

В ходе криминологического и криминалистического исследования путем проведения анкетирования 200 граждан в возрастных категориях от 17 до 24 лет, от 25 до 30 лет для выявления уровня осознания общественной опасности разного рода экологических преступлений были получены следующие данные, которые можно представить в следующем виде (см. рис.):

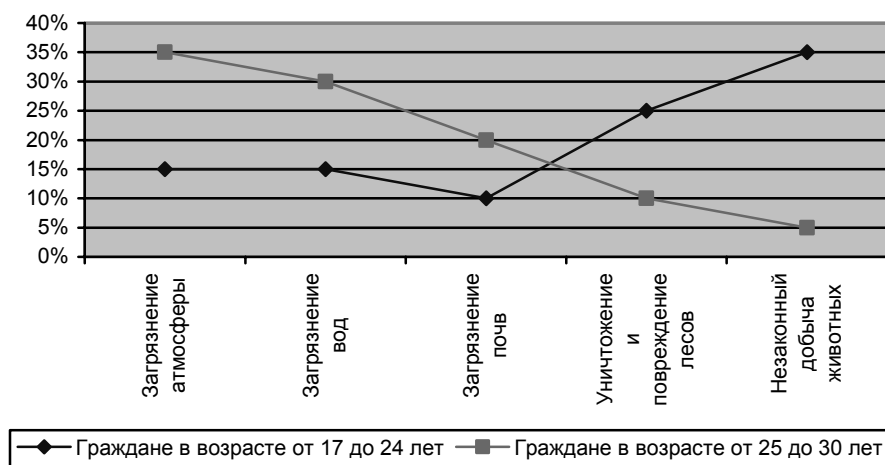


Рис.

Анализ полученных данных показывает, что лица в возрастной категории от 17 до 24 лет еще не до конца осознают общественную опасность такого рода преступлений как загрязнение атмосферы, вод и почв, уделяя больше внимания незаконной добыче животных и уничтожению лесных массивов. Респонденты в возрасте от 25 до 30 лет уже более осознанно подходят к данному вопросу, ставя на первое место по общественной опасности преступления, посягающие на атмосферный воздух, затем на водные ресурсы и почвы, а уже после по категории общественной опасности стоят незаконные добыча животных и уничтожение лесов. Это и правильно, поскольку в последних случаях уровень общественно опасных последствий более или менее предсказуем и восполним. Природа до определенной степени сама в состоянии преодолеть такое вмешательство в экосистемы. В случаях же загрязнения атмосферы, вод и почв, ситуация обстоит намного сложнее, так как в этой области загрязнения разного рода оказывают влияние не только на ограниченную

территорию, но и могут распространяться на огромные территории, представляя скрытую угрозу для всего человечества. При этом возникают проблемы частных криминалистических методик, особенно в части своевременного выявления и закрепления следов загрязнения (сбросов и иного проникновения в конкретные экосистемы) по объему и динамике распространения. От объективности полученных данных и результатов независимых экспертиз будет зависеть качество расследования.

В этой связи законодателю следовало бы устанавливать санкции за данные преступления с позиции их наивысшей общественной опасности. Но, к сожалению, до настоящего времени эти факторы не учтены в уголовном законодательстве.

Субъективная сторона и субъект экологического преступления

Субъективная сторона экологических преступлений характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. При этом мотив и цель преступления не выступают обязательными признаками ни одного экологического преступления.

Исследование судебно-следственной практике показало, что практически во всех выявленных случаях экологические преступления совершены с неосторожной формой вины, то есть лицо в каждом эпизоде предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности их наступления, хотя могло и должно было их предвидеть.

Субъекты экологических преступлений – это физические лица, достигшие 16-летнего возраста. Есть составы экологических преступлений со специальным субъектом. Когда идет речь об ответственных за соблюдением специальных правил, обязанности данных лиц устанавливаются специальными правилами.

Например, в случаях, когда виновным в совершении экологического преступления признается должностное лицо государственного предприятия, учреждения, организации или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, оно должно нести ответственность по соответствующей статье за совершение экологического преступления, а при наличии в действиях признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, несет также ответственность соответственно по ст.ст. 285 и 201 УК РФ.

При этом необходимо учитывать, что статьями 256, 258 и 260 УК РФ специально предусматривается ответственность за преступления, совершенные с использованием служебного положения.

И если составлять социально-демографический портрет преступника, то со всей определенностью можно сказать, что это лица, в основном мужчины среднего или старшего возраста, имеющие образование и постоянный заработок. Характеризуя субъектов данных преступлений с позиции психологических признаков, следует отметить, что эти лица имеют определенный социальный статус, у них отсутствуют дефекты правового и нравственного сознания, но при всем при этом, эти лица в полной мере недооценивают важность охраны окружающей среды и руководствуются лишь стремлением к достижению в хозяйственной деятельности оптимального экономического результата.

Однако, по оценкам специалистов, во всех рассмотренных уголовных делах об экологических преступлениях в роли субъекта выступали лица, уровень должностного положения которых по меньшей мере на две ступени ниже по сравнению с руководителем хозяйственного общества или государственного предприятия, например, мастер

биологических очистных сооружений, мастер участка «водопровод-канализация», механик судна, машинист насосной станции, дежурный электромонтер и др. Лица более высокого должностного положения привлекались к ответственности гораздо реже, и только в том случае, если с их стороны было явное нарушение, невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей, а причиненный вред достигал существенных размеров. Данные лица выступали субъектами ответственности примерно в каждом четвертом уголовном деле из числа рассматриваемых [8].

Статьей 19 УК РФ четко установлено, что субъектом преступления может быть лишь физическое лицо. Однако вопрос о привлечении к уголовной ответственности юридических лиц именно за экологические преступления очень актуален в современных условиях. Объясняется это тем, что целью уголовно-правовых санкций, применяемых за экологические преступления, является сделать экономически невыгодным для всего предприятия, всех его работников занятие экологически вредной производственной деятельностью. Но существующие штрафные санкции, размер которых ничтожно мал, применяемые к конкретным должностным лицам, никоим образом не могут способствовать восстановлению нарушенного преступной деятельностью экологического баланса. Штрафы же, которые могли бы быть наложены на юридическое лицо, в силу их многократно большего размера, по мнению специалистов, были бы способны выполнять восстановительную функцию.

В связи с этим малопонятно, почему, если ответственность юридических лиц в административном и гражданском праве считается вполне обоснованной, ее нельзя использовать в уголовном праве. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы рекомендовал законодателям европейских государств рассмотреть вопрос о признании юридических лиц субъектами уголовной ответственности за экологические преступления. Этой рекомендацией уже воспользовались такие страны, как Великобритания и Франция. Уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления знакома также и законодательству ряда штатов США.

Существующая система экологических преступлений, закрепленная в Уголовном кодексе, представляет формально закрепленные составы, которые абсолютно не применяются на практике правоохранительными органами.

Если исходить из научной обоснованности, то целесообразнее было бы до законодательного закрепления составов экологических преступлений в гл. 26 УК РФ или хотя бы одновременно с этим выработать криминологическую методологию экологической преступности.

Общественно опасные последствия экологических преступлений нередко остаются непредсказуемыми. Это является следствием ограниченного потенциала современной науки, который не позволяет в полной мере установить причинно-следственные связи в природных и биологических системах. «Так остаются слабо прогнозируемыми результаты влияния на живые организмы радиации, электромагнитных полей, химических веществ и других негативных факторов» [9, с. 441], что в очередной раз подтверждает необходимость введения уголовных составов с формальной конструкцией.

Помимо уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства, законом предусмотрена и административная ответственность. Экологическим проступком Федеральный закон «Об окружающей среде» называет виновное противоправное деяние, причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которое установлена административная ответственность.

Анализируя административное законодательство в области охраны окружающей природной среды и природопользования, в условиях сложившейся экологической обстановки, автор приходит к следующему выводу, что необходимость исключения

некоторых составов административных экологических правонарушений (например, таких как «нарушение правил охраны водных объектов», «нарушение правил водопользования», «нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ» и др.) и введение единственной ответственности за аналогичные деяния – уголовной ответственности, обусловлена самой возможностью дальнейшего существования человека. То есть такое ужесточение ответственности следует расценивать как своеобразную самозащиту человечества от правонарушителей, неправомерные действия которых создают угрозу выживаемости человека как вида. Кроме этого, такое решение было бы необходимым в случае признания правильности суждения о необходимости признания некоторых экологических преступлений формальными составами.

В ряду экологических преступлений, предусмотренных гл. 26 Уголовного кодекса РФ, по наивысшей опасности стоит такое преступление как «экоцид», которое именно по уровню своей опасности закреплено в гл. 34 УК РФ «Преступления против мира и безопасности человечества». Понятие «экоцид» было введено в 1970 г. А. Гальстоном, который в это время занимался изучением последствий военных действий в Индокитае, где в период 1961–1975 гг. США проводили военную кампанию, повлекшую за собой нарушения природной среды невиданных масштабов. Экоцид и означает преднамеренное разрушение среды обитания всего живого (среды жизни). За указанный период Индокитай подвергся массированным бомбардировкам, объем которых эквивалентен 450 атомным бомбам, сброшенным на Хиросиму и Нагасаки. Помимо этого, в Индокитае впервые была предпринята попытка разрушения экосистемы путем распыления дефолиантов (гербицидов), которые привели к медленному разложению растительности, уничтожению тропических лесов и обеднению видового состава животного мира. Такая ситуация и называется «Экологическая катастрофа».

Рассматривая экологическую преступность в целом, можно выявить, что она характеризуется множеством присущих только ей свойств:

1. Массовость экологической преступности связана с недооценкой людьми значения экологического фактора в жизни социума.

2. Развитие научно-технического потенциала общества, появление опасных технологий, материалов, конструкций, например, открытие атомной энергии поставило человечество перед угрозой ядерной катастрофы;

3. Нормальное природопользование является одним из видов эксплуатации окружающей среды, оказывающее на нее определенное предельно допустимое негативное воздействие, а противозаконным оно становится, когда выходит за рамки установленных нормативов.

4. Возможность своевременного предупреждения ЧЭС, профилактики экологических преступлений при помощи просвещения, то есть воспитания в молодом поколении духа уважительного и бережного отношения к природным ресурсам.

Знания населением закономерностей жизнедеятельности природных комплексов, влияния факторов воздействия на окружающую среду, содержания эколого-правовых норм может снизить девиантность поведения граждан, побудить их содействовать борьбе с экологической преступностью [9, с. 438].

Литература

1. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М., 1999. С. 304.
2. Уголовное право. Особенная часть / под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М., 1998. С. 469.

3. Жевлаков Э.Н., Сулова Н.Л. Экологическая преступность в Российской Федерации в 1999–2000 гг. // Криминология. 2000. № 3. С. 74.
4. Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 1999. № 1.
5. О практике применения судами законодательства об охране природы: Постановление Пленума Верховного суда СССР от 7 июля 1983 г. // Бюллетень Верховного суда СССР. 1983. № 2; 1986. № 2, 3; 1988. № 6; Вестник Верховного суда СССР. 1991. № 2.
6. Охрана окружающей природной среды: постат. комментарий к закону России. М., 1993. С. 64; 207.
7. Лопашенко Н.А. Экологические преступления: комментарий к гл. 26 УК РФ. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. С. 35.
8. Волков Г.А. О прокурорской и судебной практике по делам об экологических преступлениях // Охрана окружающей среды. 1996. № 6.
9. Криминология: учебник для юр. вузов / под ред. В.Н. Буракова, В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.
10. Тангиев Б.Б. Экологическая преступность – основная угроза национальной безопасности России (уголовно-правовое исследование): монография. СПб.: Изд-во «ГеоГраф», 2004г. 182 с.
11. Тангиев Б.Б. Криминология экологической преступности (криминологический, уголовно-правовой анализ): монография. СПб.: Изд-во «ГеоГраф», 2004. 156 с.
12. Тангиев Б.Б. Экокриминология (oikoscrimenlogos). Парадигма и теория. Методология и практика правоприменения: монография. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 432 с.

СНИЖЕНИЕ ГОРЮЧЕСТИ ЗВУКОИЗОЛЯЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ ВНУТРЕННЕЙ ОТДЕЛКИ АВТОМОБИЛЕЙ С ПОМОЩЬЮ АЛЮМОСИЛИКАТНЫХ СТЕКЛОСФЕР

Е.А. Рюткянен;

Н.В. Сиротинкин, доктор химических наук, профессор.

Санкт-Петербургский государственный технологический институт (технический университет).

Ю.Н. Бельшина, кандидат технических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

В настоящее время большое внимание уделяется проблеме безопасности материалов, используемых для звукоизоляции транспортных средств. В данной работе в качестве таких материалов были исследованы полиуретановый и хлоропреновый латексы, наполненные алюмосиликатными стеклосферами (АСМ). Введение алюмосиликатных стеклосфер способствует уменьшению горения и переводит материал в категорию трудногорючего. Применение алюмосиликатных стеклосфер экономически очень выгодно, и даже небольшие по массе добавки в полимер приводят не только к экономии достаточно дорогостоящего углеводородного сырья, но и придают изготавливаемым материалам новые свойства, такие как трудногорючесть и регулируемая пористость.

Ключевые слова: звукоизоляционные материалы, автомобили, пожары, стеклосферы, горючесть

SOUND-PROOF MATERIALS OF INTERNAL FURNISH OF THE CARS, CONTAINING ALJUMOSILIKATNYE GLASS SPHERE

E.A. Rutkinen;

N.V. Sirotinkin.

Saint-Petersburg university state institute of technology (technical university).

Y.N. Belshina.

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

Now the great attention leaves to a problem of safety of the materials used for sound insulation of vehicles. In the given work as such materials have been investigated polyurethane and chloroprene the latex filled aljumosilikative glass spheres ASM. Introduction aljumosilikative glass spheres promotes reduction of burning and translates a material in a category difficultly combustibility. Application aljumosilikative glass spheres is economically very favorable, and even small additives on weight in polymer result not only in economy of enough expensive hydro carbonic raw materials, but also give to made materials new properties, such as: difficultly combustibility and adjustable porosity.

Key words: sound-proof materials, cars, fires, glass spheres, combustibility

В конструкциях автомобилей используется широкий набор пожароопасных веществ и материалов. Это резинотехнические изделия, ткани, изоляция электрооборудования, лакокрасочные и антикоррозийные покрытия, пластмасса и другие материалы. Общая масса пластмасс и резинотехнических изделий, включая шины, составляет до 10 % от общей массы автомобиля.

На сегодняшний день все большее внимание уделяется проблеме безопасности материалов, используемых для звукоизоляции транспортных средств. Они должны обладать не только необходимыми свойствами, но и быть способными длительное время сохранять свои качества при различных условиях и не способствовать горению. Довольно перспективным материалом для производства звукоизоляционных покрытий в автомобилях являются латексные пленки со специальным наполнителем, разработке подобных материалов и было посвящено данное исследование.

Анализ статистических данных показывает, что в последнее время происходит увеличение числа пожаров на автомобилях, причем в 28 % случаев первоначальное горение возникает в салоне автомобиля. Наиболее распространенной причиной пожаров на автотранспортных средствах (около 50 %) является поджог. Данный вид преступления представляет наибольшую опасность для общества, его выявление в общей массе причин пожаров и доказательство данного факта является неременным условием раскрытия преступления и наказания виновного лица. С точки зрения пожарной опасности, благодаря большому количеству горючих материалов и источников зажигания, а также условий для образования горючей среды, автотранспортные средства относятся к наиболее опасным.

Пожарная опасность материалов, из которых изготовлены отдельные детали автомобиля и которые применяются в нем как эксплуатационные, характеризуется их способностью воспламеняться, образовывать взрывоопасные концентрации, взрываться и гореть от источника зажигания, при взаимодействии с другими веществами и окислителями, особенностями взаимодействия со средствами пожаротушения. В автомобиле горючая нагрузка распределена неравномерно, в салоне – основную долю горючей нагрузки составляют материалы его отделки и изоляция участков электропроводов. Большинство этих

материалов являются горючими. К горючим относятся и материалы, применяемые в настоящее время для звукоизоляции, большинство из них – полимерные материалы.

Сами по себе полимерные материалы, в том числе и латексные пленки, являются горючими, поэтому их необходимо использовать только вместе с антипиренами или специальными наполнителями, способствующими уменьшению горючести [1]. Среди современных наполнителей, обладающих указанными свойствами, в последнее время большой интерес вызывают микросферы (ценосферы). АСМ представляют собой застывший расплав алюмосиликатного стекла (керамики) в виде полых шариков диаметром от 5 до 250 мкм со сплошными непористыми стенками толщиной от 2 до 10 мкм, заполненных азотом или двуокисью углерода.

Микросферы образуются при температуре около 1600 °С из расплавленной минеральной составляющей под действием двух факторов: 1) за счет поверхностного натяжения расплава стекла и 2) избыточного давления газов, образующихся внутри расплавленных частиц, благодаря чему микрокапли раздуваются и образуют полые микросферы.

Химический состав и физические параметры микросфер существенно различаются и зависят от типа используемого сырья и условий получения.

Сферическая форма микросфер МС улучшает текучесть материалов, обеспечивает лучшее распределение по форме и эффективное заполнение объема частицами, уменьшает усадку. Естественные свойства микросфер позволяют легко применять их для наполнения и сухих смесей, и смесей во влажной или жидкой форме. Благодаря инертным свойствам микросфер на них не влияют вода, растворители, кислоты и щелочи. Микросферы прочны и в среднем на 75 % легче других минеральных наполнителей, совместимы с любыми материалами, устойчивы к кислотам, растворителям и щелочам. Низкие звуко- и теплопроводность микросфер МС позволяет использовать и как отличный изоляционный материал для зданий и сооружений, трубопроводов.

Объектами исследования в данной работе были следующие латексы: полиуретановый и хлоропреновый LD-750. В качестве наполнителя использовались алюмосиликатные стеклосферы АСМ – полые сферические частицы, диаметром от 50 до 250 мкм, с толщиной стенки от 2 до 10 мкм.

Благодаря особой развитой пористой структуре поверхности алюмосиликатные стеклосферы могут выступать как регуляторы пористости материала, и в зависимости от их содержания можно задать необходимое соотношение открытых и закрытых пор в образце. Это очень важно при получении качественных звукоизоляционных материалов. Другим ценным свойством алюмосиликатных стеклосфер является их влияние на степень горючести материала.

Для испытаний были изготовлены образцы шириной (60 ± 1) мм, длиной (150 ± 3) мм и фактической толщиной, не превышающей (10 ± 1) мм из латексов с различным содержанием алюмосиликатных стеклосфер. Подготовленные образцы подвергались кондиционированию. Масса образцов варьировалась от 17 до 23 г. Их горючесть определяли на установке ОТМ в соответствии с ГОСТ 12.1.044-89 [2].

Внутреннюю поверхность камеры горения перед каждым испытанием покрывали двумя-тремя слоями алюминиевой фольги. Исследуемые образцы закрепляли в держателе, зажигали газовую горелку и включали потенциометр. С помощью ротаметра устанавливали такой расход газа в газовой горелке, при котором контролируемая в течение 2-3 мин температура газообразных продуктов горения в центре верхнего патрубка зонты составляла (200 ± 5) °С.

Затем в камеру горения помещали исследуемые образцы с целью выявления времени

зажигания (τ_3), за которое принимается время достижения максимальной температуры на регистрируемой температурной кривой.

После определения времени зажигания проводили два испытания с образцами исследуемого материала и одно тарировочное испытание с асбестоцементной плитой, воздействуя на каждый образец пламенем горелки в течение найденного времени зажигания. По истечении времени зажигания прекращали подачу газа в горелку и оставляют образец в огневой камере до остывания на время $(20,0 \pm 0,1)$ мин (τ_{20}), считая с момента ввода образца внутрь камеры.

В процессе проведения испытания на диаграммной ленте потенциометра записывается температура газообразных продуктов горения. Полученные кривые изменения температуры для представленных образцов приведены на рис. 1–4.

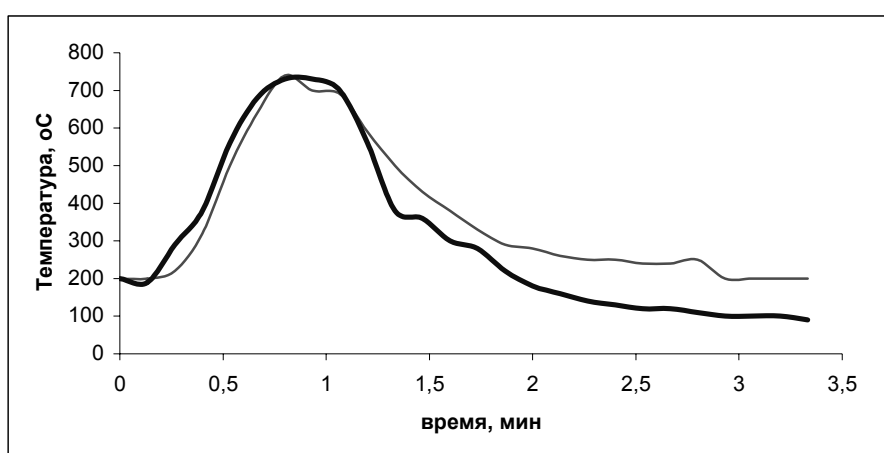


Рис. 1. Температурная зависимость, полученная при исследовании полиуретанового латекса с 17 % АСМ

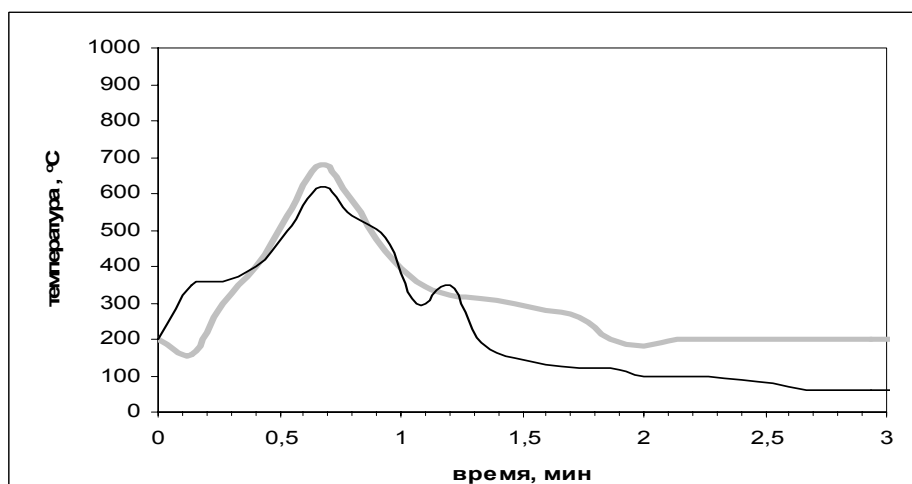


Рис. 2. Температурная зависимость, полученная при исследовании полиуретанового латекса с 23 % АСМ

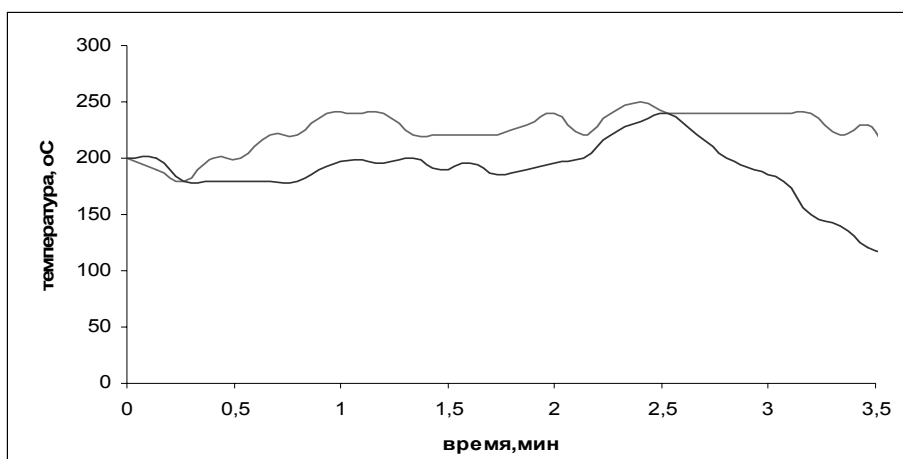


Рис. 3. Температурная зависимость, полученная при исследовании латекса наирит LD-750 с 29 % АСМ

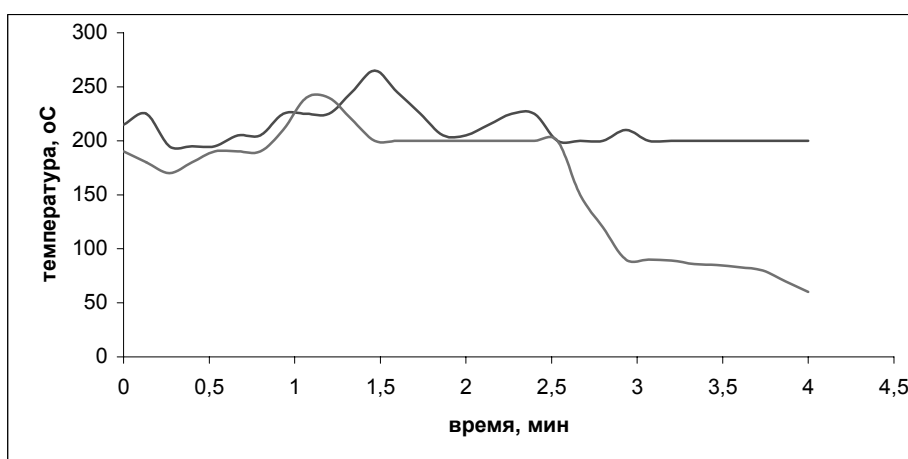


Рис. 4. Температурная зависимость, полученная при исследовании латекса наирит LD-750 АСМ

Влияние алюмосиликатных микросфер на горючесть полимерных материалов ранее не исследовалась, а полученный положительный эффект можно отнести к существенному изменению теплового баланса между газовой и конденсированной фазами [1].

В результате проведенных испытаний по методикам [2,3] было установлено время зажигания образцов (τ_3), максимальная температура, развиваемая при горении T , изменение массы и рассчитано значение среднего коэффициента горючести K_{cp} . Многочисленные опыты позволили оценить влияние алюмосиликатных стеклосфер на горючесть латексных плёнок. Для наилучших образцов данные представлены в таблице.

По результатам анализа имеющихся данных можно сделать вывод, что все образцы из полиуретанового латекса относятся к горючим, так как средний коэффициент горючести в несколько раз больше единицы. Они значительно теряют в массе (чуть больше 50 %), в процессе горения развиваются очень высокие температуры.

Таблица. Результаты испытаний на горючесть различных образцов латексов

Состав опытного образца	Масса исходная, г	Масса после горения, г	Изменение массы, г	Изменение массы, %	T, °C	K _{ср}
Полиуретановый латекс с 17 % АСМ	17,37	8,16	9,21	53	750	4,09
Полиуретановый латекс с 23 % АСМ	18,63	9,21	9,42	51	690	4,43
Латекс наирит LD-750 с 29 % СМ	22,45	17,14	5,31	24	270	0,083
Латекс наирит LD-750	21,44	7,62	13,82	64,4	300	1,5

Данные, полученные для образцов, изготовленных из наиритового латекса LD-750 с введением 29 % алюмосиликатных стеклосфер показывают существенное уменьшение среднего коэффициента горючести по сравнению с пленкой из исходного материала. Таким образом, добавление наполнителя АСМ снижает средний коэффициент горючести в 18 раз, что позволяет отнести его к горючим трудновоспламеняющимся.

Систематические исследования горючести показали, что у всех образцов из полиуретановых плёнок с наполнением наблюдается существенное уменьшение потери массы и заметное снижение температуры горения (не менее чем на 50 °C). Таким образом, очевидно, что введение алюмосиликатных стеклосфер способствует уменьшению горения и переводит материал в категорию трудногорючего.

Применение алюмосиликатных стеклосфер экономически очень выгодно так как их стоимость не превышает 30 руб. за кг, и даже небольшие по массе добавки (5–20 %) в полимер приводят не только к экономии достаточно дорогостоящего углеводородного сырья, но и придают изготавливаемым материалам новые свойства, такие как: трудногорючесть и регулируемая пористость.

Литература

1. Асеева Р.М., Заиков Г.Е. Горение полимерных материалов. М.: Химия, 1981. 279–280 с.
2. ГОСТ 12.1.044-89. Пожаровзрывоопасность веществ и материалов. Номенклатура показателей и методы их определения. Введен 01.01.1991. М.: Изд-во стандартов, 2001. 101 с.
3. ОСТ 78-2-73 Горение и пожарная опасность веществ. Терминология.

Сведения об авторах

Бельшина Юлия Николаевна – нач. отд. РиЭП, зам. нач. Учебно-науч. комплекса инженер.-техн. экспертиз СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-28, канд. тех. наук;

Григонис Валериус Пранович – доц. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд.юр. наук;

Жильский Николай Николаевич – ст. препод. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, д-р юр. наук, проф.;

Жукова Татьяна Валерьевна – зам. нач. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, e-mail:zhuta @ inbox.ru, канд. юр. наук;

Лебедев Александр Валерьевич – ст. препод. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 601–31–20;

Мамеева Ирина Сергеевна – зам. нач. юр. отд. Гл. управ. МЧС России по Владимирской обл.;

Одинокова Елена Юрьевна – адъюнкт каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России, тел. (812) 656-20-30, e-mail: elena_odinokova@bk.ru;

Рыбкина Марина Владимировна – нач. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук, доц.;

Рохлин Виктор Иванович – проф. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, д-р юр. наук, проф.;

Рюткянен Евгения Александровна– аспирант каф. химии и технологии каучука и резины СПб Гос. технолог. института (техн. университета), (Санкт-Петербург, Московский пр., д. 26);

Сиротинкин Николай Васильевич – зав. каф. химии и технологии каучука и резины СПб Гос. технолог. института (техн. университета), (Санкт-Петербург, Московский пр., д. 26);

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

Смирнов Виталий Имантович – проф. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук, доцент;

Сулейманов Артур Маратович – препод. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68;

Тангиев Бахаудин Батырович – проф. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, академик МАНЭБ, действительный член Русского географического общества, канд. юр. наук, канд. техн. наук, доц., тел. (812)601-31-20;

Чабан Татьяна Анатольевна – препод. каф. эконом. и управ. соц.-эконом. процесс. СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова д. 1), канд. эконом. наук;

Шаталова Ольга Владимировна – адъюнкт каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, email:olgakv25@mail.ru.

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 преумножать 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-лейтенант 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 пожароспасательного 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 *резолуцией* 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:

автор 1, автор 2 – 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. Шарапов, 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. Грэждяну 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 от 22 авг. 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

№ 2 (7) – 2010

Издается ежеквартально

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

Главный редактор Е.Ю. Сычева
Выпускающий редактор Ю.В. Брусницына

Подписано в печать 24.06.2010. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. л. 12,2. Тираж 1000 экз.

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