

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

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 3 (8) – 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 **Уткин Николай Иванович**, заместитель начальника университета по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – доктор юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Рыбкина Марина Владимировна**, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин.

**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 майор 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;

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

кандидат юридических наук, доцент подполковник внутренней службы **Шарапов Сергей Владимирович**, начальник кафедры инженерно-технических экспертиз;

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 кафедры защиты населения и территорий;

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**

<b>Артамонова Г.К., Немченко С.Б.</b> Некоторые проблемы применения трудового законодательства в системе МЧС России.....	4
<b>Решецкий Ф.Н.</b> Стихийные бедствия и техногенные катастрофы как объект международно-правового исследования.....	12
<b>Муталиева Л.С., Филиппова Ж.Д.</b> Гражданская правосубъектность учреждений МЧС России.....	17
<b>Звенигородская Н.Ф.</b> Детский дом семейного типа как автономное или бюджетное учреждение: сходства и различия .....	

## **ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

<b>Ткачев П.А., Домрачев А.А., Мельник А.А., Воронов С.П.</b> Оценка качества нормативно-правового обеспечения в области пожарной безопасности как инструмент контроля уровня пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации.....	29
<b>Уткин Н.И., Сулейманов А.М.</b> Перспективы развития и совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел по охране общественного порядка и безопасности.....	33
<b>Воскресенская Е.В., Сливинский Е.В.</b> Правовое регулирование казначейского контроля государственных средств в РФ.....	42
<b>Лебедева О.Н.</b> Роль государственной политики в формировании комплекса законодательных инициатив по противодействию коррупции в бюджетном процессе.....	50
<b>Филимонова Е.Г.</b> Налоговые механизмы – инструмент обеспечения экологической безопасности .....	54
<b>Смертин А.Н.</b> Некоторые проблемы борьбы с политической преступностью в России: историко-правовой аспект.....	61

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ**

<b>Полянская Н.А.</b> Производство неотложных следственных действий по делам о пожарах.....	67
<b>Абразумов О.В.</b> Расследование пожаров и возникающие при этом криминалистические задачи.....	69
<b>Николенко А.Э.</b> Сущность и содержание восстановления как цели правосудия.....	73
<b>Зорина Е.А.</b> К вопросу о мерах безопасности, применяемых в отношении подозреваемого (обвиняемого) при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.....	76
<b>Сведения об авторах.....</b>	81
<b>Информационная справка.....</b>	83
<b>Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....</b>	87

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

---

---

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ МЧС РОССИИ

**Г.К. Артамонова, кандидат биологических наук,  
доктор юридических наук, профессор;  
С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследуются особенности применения трудового законодательства к лицам, осуществляющим трудовую функцию в организациях системы МЧС России. Выявляются типичные нарушения трудового законодательства, высказываются предложения по соблюдению трудового законодательства должностными лицами органов системы МЧС России.

*Ключевые слова:* трудовое законодательство, нарушения трудового законодательства, сотрудники и работники организаций МЧС России, защита трудовых прав сотрудников и работников организаций МЧС России

## SOME PROBLEMS OF APPLICATION OF THE LABOUR LEGISLATION IN SYSTEM OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA

**G.K. Artamonova; S.B. Nemchenko.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In article it is investigated features of application of the labour legislation to the persons who are carrying out labour function in the organisations of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia. Typical infringements of the labour legislation are investigated, offers on observance of the labour legislation by officials of bodies of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia express.

*Key words:* the labour legislation, infringements of the labour legislation, employees and workers of the organisations of the Ministry of Emergency Measures of Russia, protection of the labour rights of employees and workers of the organisations of the Ministry of Emergency Measures of Russia

Вопросы соблюдения и правильного применения трудового законодательства в организациях системы МЧС России в последнее время приобретают большую актуальность. Это связано не только с увеличением количества рассматриваемых споров в судах, длительностью рассмотрения подобных споров, санкциями, которые применяет трудовая инспекция, но и с определенным эмоциональным состоянием коллектива сотрудников МЧС России, ощущением безопасности, комфортности на рабочем месте и, что также немаловажно, престижем работодателя – МЧС России, и лично руководителя подразделения, где выполняют свои трудовые обязанности сотрудники и работники.

На сегодняшний день в России можно наблюдать устойчивую тенденцию увеличения количества подобных споров, рассматриваемых судебными органами. Причин такого увеличения, на наш взгляд, несколько. Кризисные явления, которые подтолкнули к оптимизации затрат предприятий и их штатов, уменьшению уровня заработных плат в одностороннем порядке (но внешне в легальных формах), увольнению сотрудников, что резко увеличило количество исков с требованием восстановить на работе и взыскать заработную плату как за вынужденный прогул. На этом фоне у работников растет доверие к судебной системе, к тому же законодательство не предоставляет иных эффективных средств защиты прав сотрудников и работников, кроме как судебными способами.

Существенное влияние на этот процесс оказывает реформирование Министерства, осуществляемое по правилам гражданского и с соблюдением трудового законодательства, в процессе осуществления которого происходит значительное количество нарушений трудовых прав сотрудников и работников. Не облегчает ситуацию сложный состав системы МЧС России: сотрудники внутренней службы, гражданский персонал, ГИМС, спасатели и военнослужащие. Причем большинство из них делятся еще на две категории в зависимости от источника их финансирования: федеральные и, так называемые, субъектовые. Осложняется ситуация тем, что у каждого из вышеперечисленных лиц свой правовой статус, к каждому применяются свои нормативные акты, причем бывает, что исключают друг друга.

Необходимо отметить и правовую безграмотность граждан, в том числе и в сфере их трудовых прав. Подобные тенденции, происходящие в обществе отражаются и на сотрудниках Министерства. В силу специфики своей деятельности они также не являются специалистами в сфере защиты своих трудовых прав.

Поэтому первый вопрос, на который хотелось бы обратить внимание – применяется ли лицам, осуществляющим трудовую функцию в организациях системы МЧС России трудовое законодательство и в каком объеме.

Согласно ст. 11 Трудового кодекса РФ [1] (далее – ТК РФ) на государственных гражданских служащих нормы трудового права распространяются с особенностями, предусмотренными нормативными правовыми актами о такой службе. И нормы трудового права не распространяются на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, и лиц, работающих на основании договоров гражданско-правового характера (подряд, оказание услуг и т.д.).

Какие выводы следует из указанной нормы ТК РФ?

1. К отношениям с участием сотрудников Государственной противопожарной службы (далее – ГПС) применяются нормы, как трудового законодательства РФ, так и ведомственные правовые акты. В частности Положение «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [2] – первично, а Трудовой кодекс РФ применяется в субсидиарном порядке. Такую однозначную позицию занимают судебные органы, причем самые высшие инстанции.

Позиция, что к отношениям по наложению дисциплинарных взысканий на сотрудников ГПС МЧС России не применяются нормы трудового права и постановления Пленума ВС РФ не правомерна и не обоснована.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами РФ Трудового кодекса РФ» [3] (п. 8): «Нормы Трудового кодекса распространяются на всех работников, заключивших трудовой договор с работодателем, и соответственно подлежат обязательному применению всеми работодателями (юридическими и физическими лицами)» независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Трудовой кодекс РФ не распространяется только на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, членов советов директоров (наблюдательных советов), лиц, работающих по договорам гражданско-правового характера, других лиц, если это установлено федеральным законом. Сотрудники пожарной службы не являются военнослужащими, поэтому трудовое законодательство применяется.

2. К работникам Трудовой кодекс РФ применяется в полном объеме.

3. К военнослужащим положения Трудового кодекса РФ не применяются. Нормативным актом, которым следует руководствоваться при наложении на них, в частности, дисциплинарных взысканий, является Дисциплинарный устав Вооруженных сил РФ, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 [4]. В нем содержится перечень дисциплинарных взысканий (напр. специальные: лишение увольнения, нагрудного знака, дисциплинарный арест), порядок их применения и исполнения, права командиров и т.д.

В п. 2 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» [5] также дано разъяснение о недопустимости распространения на правоотношения, связанные с прохождением военной службы, норм трудового законодательства, за исключением случаев, когда об этом имеется прямое указание в законе. Причем «прямое указание в законе» встречается не так то и редко. Так, в соответствии с п. 9 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» [6] военнослужащие женщины и военнослужащие, воспитывающие детей без отца (матери), пользуются льготами, гарантиями и компенсациями в соответствии с нормами трудового законодательства и иными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства.

Важно иметь в виду, что вопросы поступления на военную службу, прохождения службы, увольнения, предоставления отпусков, режим военной службы, обеспечения денежным и иными видами довольствия, поощрения, привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности и иные регулируются исключительно специальными законами и подзаконными нормативными актами. Так, важнейшими правовыми актами, регулирующими военно-административные отношения, являются Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [7], Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» [8], которым утверждено Положение о порядке прохождения военной службы.

Далее следует ответить на вопрос: какому суду подсудны дела о нарушениях трудовых прав? Большинство категорий трудовых споров рассматривались до недавнего времени мировыми судьями согласно так называемой родовой подсудности. Начало этому положил вступивший в силу в декабре 1998 г. Федеральный закон РФ № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [9]. Прежде всего, это касалось такой категории дел, как взыскание заработной платы и других причитающихся работникам платежей; признание незаконными и отмена наложенных на работников дисциплинарных взысканий (за исключением увольнения); перевод на другую работу и перемещение; возмещение материального ущерба, причиненного сторонами трудового договора, и др. При их рассмотрении мировые судьи выступали в качестве суда первой инстанции.

В настоящее время законодатель изменил сложившуюся за последние двенадцать лет систему подсудности трудовых споров, исключив мировых судей из процесса рассмотрения указанной категории гражданских дел. Это произошло в связи с принятием Федерального закона РФ от 22 июля 2008 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации и ст. 23 Гражданского процессуального кодекса

Российской Федерации» [10]. Начиная с августа 2008 г. все дела, возникающие из трудовых отношений, подсудны районным судам (за исключением дел о признании забастовки незаконной, решения по которым в соответствии со ст. 413 ТК РФ и ст.ст. 24, 26 ГПК РФ принимаются верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами автономной области и автономных округов).

Далее следует обратить пристальное внимание на сроки защиты трудовых прав. Сроки для защиты трудовых прав работников сильно сокращены по сравнению с общим 3-х годичным сроком исковой давности, закрепленным в ГК РФ. Согласно ст. 392 ТК РФ разрешение индивидуального трудового спора – 3 месяца, когда работник узнал, либо должен был узнать о нарушении своего права, споры об увольнении – 1 месяц со дня вручения ему копии приказа об увольнении, либо со дня выдачи трудовой книжки. Сроки очень сокращены, причем сроки являются пресекательными. За рамками истечения указанных сроков (3 месяца и 1 месяц) суды отказывают в защите нарушенных прав работников.

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 392 ТК РФ судья не вправе отказать в принятии искового заявления по мотивам пропуска без уважительных причин срока обращения в суд или срока на обжалование решения комиссии по трудовым спорам (ч. 1 ст. 190, ч. 2 ст. 390 ТК РФ), так как ТК РФ не предусматривает такой возможности. Только в дальнейшем, установив, что срок обращения в суд пропущен без уважительных причин, судья принимает решение об отказе в иске именно по этому основанию без исследования иных фактических обстоятельств по делу (абз. 2 ч. 6 ст. 152 ГПК РФ).

В качестве уважительных причин пропуска срока обращения в суд могут расцениваться обстоятельства, препятствующие данному работнику своевременно обратиться с иском в суд за разрешением индивидуального трудового спора (например, болезнь истца, нахождение его в командировке, невозможность обращения в суд вследствие непреодолимой силы, необходимость осуществления ухода за тяжелобольными членами семьи). Судами во внимание принимаются разные диагнозы и состояния. В частности, нахождение на амбулаторном лечении не признается судами как обстоятельство, препятствующее обращению с иском. Напротив, нахождение на лечении в медицинском учреждении с соблюдением постельного режима является достаточным для суда фактом даже без указания диагноза в подтверждение уважительности причины пропуска срока обращения в суд.

Еще одна проблема применения трудового законодательства в системе МЧС России, на которую следует обратить внимание – это задержка выдачи трудовой книжки работнику, а именно несоблюдение требований ч. 4 ст. 84, ст. 140 ТК РФ о выдаче трудовой книжки и производстве расчета с работником (сотрудником ГПС МЧС России) в день прекращения трудового договора (день прекращения службы, указанный в приказе об увольнении).

Согласно ч. 4 ст. 84, ст. 140 ТК РФ в день прекращения трудового договора работодатель обязан произвести с работником расчет и выдать работнику трудовую книжку. Задержка в выдаче трудовой книжки расценивается как незаконное лишение работника трудиться, независимо от предоставления (либо не предоставления) доказательств, подтверждающих попытку работника трудоустроиться куда-либо (в том числе и в случае выхода на пенсию), и то что отсутствие трудовой книжки является препятствием для трудоустройства.

В соответствии со ст. 234 ТК РФ работодатель обязан возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться. Такая обязанность, в частности, наступает, если заработок не получен в результате задержки работодателем выдачи работнику трудовой книжки.

При невозможности выдачи трудовой книжки работодатель обязан направить

работнику уведомление о необходимости явиться за трудовой книжкой (заказное письмо, телеграмма) либо дать согласие на отправку её по почте. Со дня направления уведомления, работодатель освобождается от ответственности за задержку выдачи трудовой книжки. Причем целесообразно хранить указанные документы как подтверждающие выполнение работодателем своей обязанности надлежащим образом и предоставления их суду в качестве доказательств. Это является одним из ключевых моментов в правоприменительной практике, поскольку именно от наличия доказательств уведомления уволенного работника зависит принятие решения судом в пользу организации МЧС России.

Так, в частности по указанным основаниям Благовещенский городской суд Амурской области своим апелляционным решением удовлетворил иски Бритова В.В. к ГУ МЧС России по Амурской области о возмещении ущерба и компенсации морального вреда. По аналогичным основаниям решением мирового судьи судебного участка № 44 Емельянова О.У. были удовлетворены иски Шумкина Э.В. к ГУ МЧС России по РС (Якутия) о взыскании заработка за время задержки выдачи трудовой книжки.

Зачастую причиной восстановления судом работников на работе является нарушение должностными лицами МЧС России требований ч. 2 ст. 180 ТК РФ, предусматривающей обязательное предупреждение работодателем персонально и под роспись не менее чем за два месяца своих работников до их увольнения в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников. Так, решением Центрального суда города Барнаула Алтайского края от 25 октября 2006 г. Тарасова А.П. и Дорожкина Т.Н. восстановлены в должности в единой дежурно-диспетчерской службе на базе пожарной части № 1 районного центра Шипуново. Практика подобного восстановления также получила широкое распространение в территориальных органах.

Необходимо обратить внимание на то, что в некоторых случаях при применении трудового законодательства в организациях МЧС России требуется в обязательном порядке учитывать мнение профсоюзного органа. Так в соответствии со ст. 371 ТК РФ работодатель принимает решения с учетом мнения соответствующего профсоюзного органа в случаях, предусмотренных ТК РФ. Статьей 373 ТК РФ регламентировано, что при принятии решения о возможном расторжении трудового договора в соответствии с пунктами 2 (сокращение численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя), 3 (несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации) или 5 (неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание) ч. 1 ст. 81 ТК РФ с работником, являющимся членом профессионального союза, работодатель направляет в выборный орган соответствующей первичной профсоюзной организации проект приказа, а также копии документов, являющихся основанием для принятия указанного решения.

Следует обратить внимание, что работодатель имеет право расторгнуть трудовой договор не позднее одного месяца со дня получения мотивированного мнения выборного органа первичной профсоюзной организации. Однако требования названных норм ТК РФ зачастую игнорируются, что является основанием восстановления на работе уволенного сотрудника. Так, решением Яровского районного суда от 25 октября 2006 г. восстановлен в должности пожарного караула № 4 пожарно-спасательной части ГПС по охране г. Яровое Кузнецов В.А., уволенный в связи с сокращением штатов организации. Причиной восстановления явилось нарушение требований ст. 373 ТК РФ, выразившееся в следующем:

1. Работодателем в профсоюзный орган поступило только одно сообщение о предстоящем сокращении, иных документов не представлялось.



2. Кузнецов В.А. был уволен по истечении одного месяца со дня получения мотивированного мнения выборного органа.

Многочисленные вопросы также вызывает практика применения ст.ст. 192, 193 ТК РФ. Обращаем внимание, что при наложении дисциплинарных взысканий необходимо указывать в материалах служебной проверки дату, время и место совершения дисциплинарного проступка, его состав. Необходимо применять дисциплинарное взыскание не позднее месяца со дня обнаружения проступка, но не позднее 6 месяцев со дня его совершения, своевременно ознакомить сотрудника (работника) с приказом о наложении дисциплинарного взыскания. Применение указанных норм трудового законодательства в организациях системы МЧС России вызывает трудности и становится предметом судебного разбирательства.

Наиболее показательным примером, на наш взгляд, является дело Кикоть О.В. против ГУ МЧС России по Томской области, которое содержало в себе все указанные неточности по применению ст.ст. 192, 193 ТК РФ. Так, решением мирового судьи судебного участка № 2 Кировского судебного района признан незаконным и отменен приказ Главного управления МЧС России по Томской области о наложении на Кикоть О.В. – заместителя начальника Центра ГИМС дисциплинарного взыскания в виде выговора.

В судебном заседании было установлено, что приказ № 6 от 15 февраля 2006 г. о привлечении Кикоть О.В. к дисциплинарной ответственности вынесен с нарушением требований ст. 192 и ст. 193 ТК РФ. Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, как указано в приказе, явилось допущенное грубое обращение и оскорбительные слова Кикоть О.В. в отношении работников Центра ГИМС. Кроме того, Кикоть О.В. была привлечена к дисциплинарной ответственности по правилам ст. 195 ТК РФ, в соответствии с которой работодателем привлекаются к ней руководитель, заместитель руководителя за нарушение законов и иных нормативных правовых актов о труде, условий коллективного договора, соглашения.

Однако, как установлено судом, привлечение Кикоть О.В. к дисциплинарной ответственности по правилам ст. 195 ТК РФ было необоснованно, поскольку ответственность за деяния, за которые Кикоть О.В. привлечена к дисциплинарной ответственности, а именно грубое обращение и оскорбительные слова в отношении работников, ТК РФ не предусмотрена.

Также суд обратил на то, что не установлен сам факт совершения дисциплинарного проступка со стороны Кикоть О.В., дающего основание для привлечения ее к дисциплинарной ответственности по ст. 192 ТК РФ, поскольку в материалах служебной проверки не установлены дата, время и место совершения дисциплинарного проступка, его состав. Соответственно, при наложении дисциплинарного взыскания не были соблюдены требования ст. 193 ТК РФ в части применения дисциплинарного взыскания не позднее месяца со дня обнаружения проступка, но не позднее 6 месяцев со дня его совершения. Кроме того, в нарушение требований ст. 193 ТК РФ Кикоть О.В. не была своевременно ознакомлена с приказом о наложении дисциплинарного взыскания.

Особого внимания заслуживает вопрос о применении к работнику дисциплинарного взыскания непосредственным работодателем. Во-первых, той организацией, являющейся юридическим лицом, с которой заключен трудовой договор. Во-вторых, тем юридическим лицом, которому согласно условий трудового договора предоставлено право привлекать работника к дисциплинарной ответственности. Доводы представителей ГУ МЧС России о том, что начальник управления согласно п. 8 п. 12 Положения наделен полномочиями применять к подчиненным меры дисциплинарного взыскания, не находят поддержки у судов, так как работодателем по трудовому договору являются иные юридические лица.

Некоторые споры вызывает наложение дисциплинарных взысканий руководителями временно исполняющими обязанности начальника Главного управления МЧС России. Согласно ст. 39 Положения о службе в органах внутренних дел РФ поощрения и дисциплинарные взыскания применяются прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав. Начальник при временном исполнении им обязанностей по должности, если об этом объявлено в приказе, пользуется дисциплинарными правами по временно исполняемой должности. В случае если в приказе о возложении исполнения обязанностей начальника ГУ МЧС России на соответствующее должностное лицо не объявлено, что последний наделен дисциплинарными правами, то применение им дисциплинарных взысканий расценивается как нарушение порядка применения дисциплинарного взыскания. Подобное нарушение позволяет работнику взыскать с работодателя также и моральный вред. Так, в частности по этому же основанию Верховный суд Республики Саха (Якутия) поддержал позицию нижестоящего суда по иску Сибиряковой Е.А. к ГУ МЧС РФ по Республике Саха (Якутия) об отмене приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

Согласно ст. 193 ТК РФ до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В силу ст. 39 Постановления № 4202-1 от 23 декабря 1992 г. «Об утверждении положения о службе в органах внутренних дел РФ» до наложения взыскания на сотрудника ОВД, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение.

В случае если ни в ходе проведения проверки, ни по её окончании не взято объяснение работника, акт по результатам проверки составляется без учета объяснений работника, это является нарушением порядка наложения дисциплинарного взыскания и влечет за собой возникновение права требовать признания недействительным приказа о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности.

В правоприменительной практике прослеживается позиция о сроках объявления взыскания сотрудникам МЧС России. Поскольку специальными нормами, регулирующими службу в системе МЧС России не установлены сроки объявления дисциплинарного взыскания, а определены только сроки его наложения, при определении срока ознакомления с приказом о дисциплинарном наказании подлежат применению нормы ТК РФ, следовательно, трехдневный срок объявления взыскания является обязательным. Нарушение указанного срока влечет нарушение порядка наложения дисциплинарного взыскания.

Зачастую неправильно применяются ст. 80 ТК РФ «Расторжение трудового договора по инициативе работника (по собственному желанию)» и положения Приказа МВД РФ от 19 июля 1999 г. № 526 «О назначении на должность руководителей органов внутренних дел по контракту» [11] в части формулировки основания и причины увольнения сотрудников ГУ МЧС России. Написание рапорта сотрудником ГПС МЧС России об увольнении по собственному желанию ошибочно в территориальных органах трактуется как нарушение условий контракта.

Так, ГУ МЧС России по Ставропольскому краю как нарушение условий контракта, трактовало желание Овечкина А.А. расторгнуть контракт и соответственно увольнение прошло по этому основанию. Необходимо обратить внимание, что согласно ст. 80 ТК РФ работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее чем за две недели, если иной срок не установлен ТК РФ или иным федеральным законом. Статья 58 Положения о службе в ОВД РФ предусматривает основания для увольнения из органов внутренних дел, такие как: по собственному желанию, по достижению предельного возраста, по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, по окончании срока службы, предусмотренного контрактом и другие.

Положениями контракта о службе в ГПС не предусмотрено одним из оснований досрочного расторжения – «по собственному желанию», однако один из пунктов контракта предусматривает иные основания досрочного расторжения, предусмотренные законодательными или иными нормативными правовыми актами РФ.

По мнению Промышленного районного суда г. Ставрополя рассматривающего иски о требованиях Овечкина А.А. к Главному управлению МЧС России по Ставропольскому краю к отношениям с участием сотрудников ГПС применяются нормы, как Трудового законодательства РФ, так и ведомственные правовые акты. Таким образом, ни один из указанных нормативных актов не содержит указания на то, что подача рапорта об увольнении по собственному желанию до окончания срока действия контракта является нарушением условий контракта по вине сотрудника ГПС. Срок действия контракта о службе в органах внутренних дел (написание рапорта об увольнении по собственному желанию в течение срока действия контракта) не является условием, нарушение которого влечет увольнение сотрудника по основанию «нарушений условий контракта». И его увольнение в таких обстоятельствах должно быть с формулировкой «по собственному желанию».

В заключение можно сделать вывод, что вопросы регулирования труда сотрудников и работников системы МЧС России представляют значительную трудность, поскольку в этой сфере действует не только Трудовой кодекс РФ и другие акты общего законодательства о труде, но и специальное законодательство. Правильное применение трудового законодательства к сотрудникам и работникам системы МЧС России оказывает непосредственное влияние на боеспособность подразделений МЧС России. И вопросы надлежащего применения положений трудового законодательства и гарантий трудовых прав сотрудников и работников системы МЧС России требуют повышенного внимания.

### **Литература**

1. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.
2. Положение «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.
3. О применении судами РФ Трудового кодекса РФ: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2004. № 6.
4. Дисциплинарный устав Вооруженных сил РФ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ч. 1. Ст. 5749.
5. О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 14 февр. 2000 г. № 9 // Бюллетень Верховного суда РФ. № 4. 2000.
6. О статусе военнослужащих: Федер. закон РФ от 27 мая 1998 г. № 76 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
7. О воинской обязанности и военной службе: Федер. закон РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
8. Вопросы прохождения военной службы: Указ Президента РФ от 16 сен. 1999 г. № 1237 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.
9. О мировых судьях в Российской Федерации: Федер. закон РФ от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.
10. О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федер. закон РФ от 22 июля 2008 г. № 147-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3603.

11. О назначении на должность руководителей органов внутренних дел по контракту: Приказ МВД РФ от 19 июля 1999 г. № 526 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 37.

## **СТИХИЙНЫЕ БЕДСТВИЯ И ТЕХНОГЕННЫЕ КАТАСТРОФЫ КАК ОБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Ф.Н. Решецкий, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Стихийные бедствия и техногенные катастрофы как объект международно-правового исследования рассматриваются проблемы предупреждения и ликвидации стихийных бедствий. Объединение усилий специалистов различных государств путем разработки новейших систем контроля за экологической обстановкой, позволяет заблаговременно предупредить о наступлении чрезвычайных ситуаций уполномоченные органы, тем самым минимизировать негативные последствия стихийных бедствий, включающих в себя гибель населения, разрушения и т.п.

*Ключевые слова:* бедствие, человеческий фактор, катастрофа, чрезвычайная ситуация, техногенная катастрофа, последствия, исследование, международное сотрудничество

## **NATURAL AND MANMADE DISASTERS AS AN OBJECT OF INTERNATIONAL LEGAL STUDIES**

**F.N. Reshetsky.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In the article natural and manmade disasters as the object of international legal research addresses issues of prevention and liquidation of natural disasters. Bringing together specialists from different countries through the development of advanced systems for monitoring environmental conditions, contributes to early warning of the occurrence of emergency situations the competent authorities, thus minimizing the negative impact of natural disasters, which include loss of population, destruction, etc.

*Key words:* disaster, human error, catastrophe, emergency, technological disaster, effects, research, international cooperation

Большой юридический словарь определяет понятие «стихийное бедствие» как «не поддающееся влиянию человека событие (юридический факт), чрезвычайное обстоятельство, являющееся следствием действия сил природы (наводнение, землетрясение, снежный занос и т.п.)» [1]. В более широком смысле, под стихийными бедствиями понимают природные явления, носящие чрезвычайный характер и приводящие к нарушению нормальной деятельности населения, гибели людей, разрушению и уничтожению материальных ценностей. Стихийные бедствия могут возникать как независимо друг от друга, так и во взаимосвязи: одно из них может повлечь за собой другое. Некоторые из них часто возникают в результате не всегда разумной деятельности человека (например, лесные и торфяные пожары, производственные взрывы в горной местности, при строительстве плотин, закладке

(разработке) карьеров, что зачастую приводит к оползням, снежным лавинам, обвалам ледников и т.п.).

Независимо от источника возникновения, стихийные бедствия характеризуются значительными масштабами и различной продолжительностью. Стихийные бедствия оцениваются по количеству жертв и разрушений, а в ненаселенных местах – по степени нарушения природной среды: рельефа, растительности, животного мира, а также по площади охвата. Такие распространенные природные явления, как ливень, снегопад, заморозок, гололедица и другие могут иметь характер стихийных бедствий при внезапном резком наступлении или при необычно высокой интенсивности. Большинство стихийных бедствий невозможно полностью предотвратить, но их неблагоприятные последствия могут быть значительно уменьшены при проведении мероприятий по прогнозированию, своевременному оповещению населения о приближении стихийных бедствий и принятию соответствующих предосторожностей и мер защиты. В ряде государств ведутся интенсивные поиски надежных способов прогнозирования стихийных бедствий.

В России в последнее время достигнуты определенные успехи в научном прогнозировании землетрясений. В масштабе страны и в порядке международного сотрудничества тайфуны и сели прогнозируются с помощью метеорологических спутников Земли. Стоит отметить, что очень важно не только уметь прогнозировать стихийные бедствия, но и проводить соответствующую политику по минимизированию неблагоприятных последствий для населения во время, не угрожающее жизни населения, с целью избежания жертв в чрезвычайной ситуации. В первую очередь, это осведомляющие и обучающие программы, издание специальной литературы, с целью сделать жизненно важную информацию доступной и многие другие мероприятия.

Случалось, что стихийные бедствия происходили не по одиночке, а сразу несколько. Пример тому – стихийное бедствие в Юго-Восточной Азии в декабре 2004 г., когда произошли практически одновременно землетрясение, цунами, и, как следствие, наводнение. Известны случаи и в Российской Федерации. Например, Омская область в 2007 г. была вынуждена бороться с последствиями одновременно трех стихийных бедствий – паводка, урагана и пожаров. Затяжной паводок в ряде сельских районов на севере региона усугубляли интенсивные дожди. Через несколько дней практически всю территорию Омской области накрыл ураган разрушительной силы. Порывы ветра достигали 30 метров в секунду. Были повреждены линии электропередач и связи, ураган усугубил пожароопасную обстановку. Но если с внутрисоюзными катастрофами все более-менее ясно – существует четкая структура органов, модернизируемая и совершенствуемая в соответствии с современными требованиями, существуют надзорные инстанции, а также определенная нормативная база, – то трансграничные чрезвычайные ситуации порождают множество спорных вопросов, как экономического, экологического, юридического так и политического характера.

Техногенные катастрофы появились сразу после того, как человек стал придумывать новые технологии. Подобные происшествия – неизбежная плата за технологический прогресс. Техническая революция, начавшаяся в конце XVIII века, привела к тому, что последствия деятельности человека стали сопоставимы с природными явлениями по своей непредсказуемости и серьезности последствий [2].

Техногенные катастрофы, нерациональное потребление, а нередко и уничтожение природных ресурсов, загрязнение окружающей человека природной среды, гонка вооружения, вооруженные конфликты и локальные войны. Все это факторы негативного воздействия на природную среду, которые имеют глобальные последствия потому, что не признают государственных границ, в силу этого являются объектом регулирования международного публичного права. Словосочетание «технологическая (техногенная)

катастрофа» нуждается в расшифровке. Если термин «катастрофа» понятен – происшествие, повлекшее за собой гибель людей или какие-то другие непоправимые последствия, то с определением «технологическая» дело обстоит сложнее. Как известно, технологии – вовсе не обязательно способы производства автомобилей, электроэнергии или электронных приборов. Если суммировать наиболее общие определения этого понятия, то можно сказать, что технологии – это обусловленные состоянием знаний и социальной эффективностью способы достижения целей, поставленных и санкционированных обществом. В этом смысле технологии возникли одновременно с появлением человека, так что не случайно антропологи говорят о технологиях каменного или бронзового века. По сути дела, технология просто продолжает естественное стремление всего живого господствовать над средой обитания или, как минимум, сопротивляться ее давлению в борьбе за существование. Следовательно, технологические катастрофы могут случаться не только в наше время, но и случались уже в очень далеком прошлом. Технологической катастрофой принято называть катаклизм, вызванный аномалиями технологических систем. При этом имеются в виду не только их случайные либо неслучайные сбои, неисправности и поломки, но и непредвиденные и нежелательные последствия их штатного функционирования. Такое определение позволяет сразу же отсечь как разрушительные последствия военных действий, так и диверсии, террористические акты и другие несчастья, вызванные преднамеренным и злонамеренным вмешательством в работу этих систем.

Технологические катастрофы обычно противопоставляют природным, однако и это требует уточнения. Все бедствия, в конечном счете, являются следствиями тех или иных человеческих действий или отсутствия таковых. Катастрофа любого происхождения – это физическое событие в общественном контексте. Технологические (техногенные) катастрофы также в своей основе имеют социальные причины, поскольку технические системы конструируются, изготавливаются и управляются людьми и обеспечивают достижение тех или иных социально значимых целей. Энергетические, ядерные, инфраструктурные, транспортные, экологические и космические аварии и катастрофы, в конечном счете, вызываются рассогласованием взаимодействия элементов сложных систем, в создании и функционировании которых задействованы как люди, так и те или иные элементы созданных ими технологий. В этом типе катастроф по мере развития техники все большую роль начинает играть человеческий фактор, который проявляется в инженерных просчетах, ошибках персонала, неэффективной помощи спасательных служб [3]. Само разграничение «природных» и «технологических» катастроф, как минимум, неоднозначно. Некоторые специалисты вообще отказывают ему в праве на существование, предпочитая говорить только о катастрофических последствиях природных, либо технологических катаклизмов. Согласно этой логике, катастрофа любого происхождения развивается, прежде всего, из-за «слабины», уязвимости, бездействия или даже полного отсутствия социальных структур, которые должны защищать людей от подобных бедствий. Тем не менее, терминологическое разделение природных бедствий и технологических катастроф достаточно общепринято. Оно зафиксировано и во многих международных документах, например, в Соглашении об организации деятельности Красного Креста и Красного Полумесяца, которое было подписано в Севилье в 1997 г. [4].

В английском языке термин «техногенная катастрофа» практически отсутствует. Американские и английские авторы в таких случаях обычно говорят о «технологических катастрофах» *technological catastrophes* и «технологических бедствиях» *technological disasters*. Чаще всего эти термины используются на равных правах с такими выражениями, как «рукотворная катастрофа» *man-made catastrophe*, *human-made catastrophe* и «рукотворное бедствие» *man-made disaster*, *human-made disaster*. В этом же значении применяется и термин

«антропогенная катастрофа» anthropogenic catastrophe, хотя употребляется он довольно редко. В документации ООН техногенные катастрофы обычно разделяют на три основных типа: «индустриальные» (химическое заражение, взрывы, радиационное заражение, разрушения вызванные иными причинами), «транспортные» (аварии в воздухе, на море, железных дорогах и пр.) и «смешанные» (происходят на иных объектах).

Данные ООН показывают, что техногенные катастрофы – третьи среди всех видов стихийных бедствий по числу погибших.

На первом месте гидрометеорологические катастрофы, например, наводнения и цунами, на втором – геологические (землетрясения, сходы селевых потоков, извержения вулканов и пр.). Международный центр исследований эпидемии катастроф (CRED) на протяжении нескольких десятилетий составляет базу данных различных катастроф. Событие признается катастрофой, если оно отвечает хотя бы одному из четырех критериев: погибло 10 или более человек, 100 и более человек пострадало, местные власти объявили о введении чрезвычайного положения или пострадавшее государство обратилось за международной помощью.

Статистика показывает, что число техногенных катастроф в мире резко увеличилось с конца 70-х годов. Особенно участились транспортные катастрофы, прежде всего морские и речные. При этом, несмотря на то, что страны Европы и Северной Америки обладают значительно более плотной транспортной и промышленной инфраструктурой, чем иные континенты, наибольшее число жертв этих катастроф проживает в Африке и Азии.

По данным CRED, уровень смертности в результате техногенных катастроф, произошедших за период с 1994 по 2003 г. в индустриально развитых странах составляет 0,9 погибшего на 1 млн жителей, для наименее развитых стран он выше более, чем в три раза – 3,1 смертельных случая на 1 млн [5].

По данным швейцарской страховой компании Swiss Re, в 1970–2004 г. ежегодные выплаты страховых компенсаций за вызванные техногенными катастрофами разрушения обычно не превышали \$ 10 млрд (в ценах 2004 г.). Этот уровень был резко превышен только в 2001 г., когда эти выплаты достигли примерно \$ 27 млрд. Столь значительный подскок объясняется тем, что Swiss Re относит к числу рукотворных катастроф и последствия террористических актов. В течение 2002–2004 г. выплаты по этой графе каждый год составляли около \$ 5 млрд. Страховки за ущерб собственности от природных катаклизмов 2004 г. составили \$ 44 млрд, причем львиная доля этих выплат пошла на компенсацию потерь, вызванных декабрьским цунами в Индийском океане; следовательно, в целом страховые компании заплатили \$ 49 млрд. Однако многие катастрофические разрушения не покрываются страховками, так что реальный ущерб значительно превысил эту сумму. Эксперты Swiss Re утверждают, что в 2004 г. произошло 330 природных и рукотворных катастроф, суммарные потери от которых составили \$ 123 млрд [6].

Барри Тернер и Ник Пиджен проанализировали причины возникновения техногенных катастроф последнего десятилетия и изложили свои выводы в книге «Рукотворное бедствие». Согласно их выводу, подобная катастрофа может произойти практически везде, и не существует «абсолютного оружия», способного предотвратить ее. Однако есть несколько факторов, которые позволяют отсрочить подобное происшествие и минимизировать его последствия. Прежде всего, это высокий образовательный уровень населения и его активная гражданская позиция. Чем ответственней и профессиональней жители той или иной страны подходят к своим рабочим обязанностям и чем лучше их контролирует общество, тем ниже вероятность техногенной катастрофы. Кроме того, огромную роль играет подготовленность частных компаний и государственных структур к действиям в экстремальных условиях.

Американский профессор физики Гарольд Льюис, автор масштабного исследования

«Технологический риск», утверждает, что на протяжении человеческой истории внимание привлекали, прежде всего, катастрофы и «за кадром» оказывались гораздо более многочисленные и часто более опасные бедствия меньшего масштаба. Он пишет, что «страх и риск – это различные вещи». По его мнению, «небольшие аварии происходят буквально ежесекундно, и часто лишь по счастливому стечению обстоятельств они не превращаются в катастрофы». Каждая техногенная катастрофа по-своему уникальна. Однако есть и общие причины, которые стоят за несчастьями этого рода. Американский исследователь Ли Дэвис, автор справочника «Рукотворные катастрофы», перечисляет их в таком порядке: *глупость, небрежность и корысть*. По мнению Дэвиса, так называемый «человеческий фактор» техногенных катастроф практически целиком сводится именно к этим обстоятельствам. Известны случаи, когда антропогенные катастрофы становились причиной гибели целых цивилизаций. История норвежской колонизации Гренландии – один из наиболее трагических примеров этого рода.

Чрезвычайные ситуации, в том числе аварии на промышленных объектах, в своем развитии проходят пять условных типовых фаз:

- первая – накопление отклонений от нормального состояния или процесса;
- вторая – инициирование чрезвычайного события (аварии, катастрофы или стихийного бедствия), причем под чрезвычайным событием можно понимать событие техногенного, антропогенного или природного происхождения. Для случая аварии на производстве в этот период предприятие или его часть переходят в нестабильное состояние, когда появляется фактор неустойчивости: этот период можно назвать «аварийной ситуацией» – авария еще не произошла, но ее предпосылки налицо.

В этот период, в ряде случаев еще может существовать реальная возможность либо ее предотвратить, либо существенно уменьшить ее масштабы;

- третья – процесс чрезвычайного события, во время которого происходит непосредственное воздействие на людей, объекты и природную среду первичных поражающих факторов; при аварии на производстве в этот период происходит высвобождение энергии, вещества, которое может носить разрушительный характер; при этом масштабы последствий и характер протекания аварии в значительной степени определяются не начальным событием, а структурой предприятия и используемой на нем технологией; эта особенность затрудняет прогнозирование развития наступившего бедствия;

- четвертая – выход аварии за пределы территории предприятия и действие остаточных факторов поражения;

- пятая – ликвидация последствий аварии и природных катастроф; устранение результатов действия опасных факторов, порожденных аварией или стихийным бедствием; проведение спасательных работ в очаге аварии или в районе стихийного бедствия и в примыкающих к объекту пострадавших зонах.

Всю совокупность возможных чрезвычайных ситуаций целесообразно первоначально разделить на конфликтные и бесконфликтные.

К конфликтным, прежде всего, могут быть отнесены военные столкновения, экономические кризисы, экстремистская политическая борьба, социальные взрывы, национальные и религиозные конфликты, терроризм, разгул уголовной преступности, крупномасштабная коррупция и др.

Бесконфликтные чрезвычайные ситуации, в свою очередь, могут быть классифицированы (систематизированы) по значительному числу признаков, описывающих явления с различных сторон их природы и свойств.



## Литература

1. Владимир Баранич // Белорусский Рынок. 2005. № 34 (669). 5–12 сен.
2. Григорьев А. Электронное информационное агентство Washington ProFile [www.profile.org](http://www.profile.org).
3. Николайкин Н.И., Николайкина Н.Е., Мелихова О.П. Экология. М.: Дрофа, 2008. С. 8.
4. Орлов А.И., Федосеев В.Н. Проблемы управления экологической безопасностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 6. С. 78–86.
5. Сухарев А.Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2009.
6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ

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

Анализируется правовое положение юридических лиц системы МЧС, выявляются различия в организационно-правовых формах юридических лиц, проанализированы изменения законодательства об автономных и бюджетных учреждениях.

*Ключевые слова:* правосубъектность, юридическое лицо системы МЧС России, автономное учреждение, бюджетное учреждение, финансовое обеспечение образовательной деятельности

## CIVIL CAPACITY OF INSTITUTIONS RUSSIAN MINISTRY OF EMERGENCY

**L.S. Mutalievа; J.D. Filippova.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

This article analyzes the legal status of legal persons of the Emergencies Ministry, revealed differences in the organizational-legal forms of legal entities, analyzed changes in the law of self-contained and budget organizations.

*Key words:* personality, a legal person of Russian Ministry of Emergency, an autonomous institution, budgetary institutions, financial support for educational activities

Понятие юридического лица возникло в связи с необходимостью участия определенных коллективов физических лиц (их объединений, товариществ) в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов гражданского права. Объединяясь, люди создавали свой складочный, уставный капитал, заключали соглашения между собой и от имени объединения – вовне, принимали устав объединения. В отношениях с другими участниками гражданского оборота такое товарищество выступало как целостная единица. Его договоры признавались и защищались судами. Видимо, невозможно установить, когда возникли первые объединения такого рода, но, как представляется, к ним было привлечено внимание в немецкой литературе XVIII–XIX веков. В 1896 г. понятие юридического лица впервые вошло в законодательство – в Германское гражданское уложение, в 1907 г. оно появилось в Гражданском уложении Швейцарии. В Италии это понятие появилось в

Гражданском кодексе только в 1942 г., а во Франции – в 1978 г. Во многих странах Азии, Африки, Латинской Америки этот термин был закреплен в законодательстве гораздо позже. Определение юридического лица во многих зарубежных кодексах не очень пространно. По мнению В. Е. Чиркина, к наиболее детальным можно отнести понятие и специальные главы, посвященные юридическим лицам, в ГК РФ, в «этом сказались особенности нашей экономики и использование некоторых категорий, унаследованных от прошлого» [1].

В соответствии с п. 1 ст. 48 ГК РФ «юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету» [2].

Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации (п. 2 ст. 51 ГК РФ) и действует на основании учредительных документов: устава, либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора (п. 1 ст. 52 ГК РФ).

Согласно ст. 48 ГК РФ, что юридическое лицо - это организация, которая:

- обладает обособленным имуществом;
- отвечает по своим обязательствам;
- от своего имени приобретает гражданские права и несет обязанности;
- от своего имени выступает в суде общей юрисдикции, арбитражном или третейском суде.

Подразделения и органы МЧС России организуют и проводят в пределах своих полномочий надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями возложенных на них задач и установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности; осуществляют надзор во внутренних водах и в территориальном море за использованием маломерными судами и базами для их стоянок; осуществляют надзор и контроль за состоянием готовности органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; осуществляют контроль за созданием локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов; организуют взаимодействие надзорных и контрольных органов по осуществлению надзорной и контрольной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; анализируют состояние деятельности звеньев функциональных и территориальных подсистем РСЧС, готовят предложения по совершенствованию их работы; разрабатывают на основе результатов инспектирования обзоры о состоянии дел в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, представляют их руководству МЧС России, другим федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, комиссиям по чрезвычайным ситуациям, доводят их до органов местного самоуправления и организаций для рассмотрения и принятия соответствующих решений; организуют разработку и внесение на утверждение в установленном порядке нормативных правовых актов по вопросам осуществления государственного надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обобщают практику применения правовых актов и разрабатывают предложения по повышению эффективности их применения; информируют общественность о выявленных нарушениях установленных требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; участвуют в работе комиссий по расследованию причин и установлению ущерба от чрезвычайных ситуаций, в выполнении ряда других функций в области защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций.

Необходимо отметить, что в системе МЧС России существуют различные виды учреждений. Одним из таких видов являются государственные органы МЧС как юридические лица. Вторым видом являются некоммерческие организации, учредителем которых является МЧС России. В отношении них действует не только ГК РФ, но и законодательство о некоммерческих организациях.

Таким образом, следуя рассуждениям В.Е. Чиркина о том, что «современное российское законодательство твердо придерживается позиции: органы государства – юридические лица», можно сделать вывод о том, что структура органов МЧС России не является исключением из этого правила.

Следовательно, необходимо упомянуть о том, что понятие юридического лица, закрепленное в ГК РФ не может применяться к органам государства, которые объявлены в подзаконных актах юридическими лицами. Логическое обоснование данной позиции дано в В.Е. Чиркиным в статье «Юридическое лицо в частном и публичном праве» [1].

Под правосубъектностью юридического лица понимается наличие у него качеств субъекта права. Правосубъектность включает два основных структурных элемента:

- способность обладания правами и несения обязанностей, или правоспособность;
- способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей, или дееспособность [3].

Правосубъектность является общественно-юридическим свойством, которое юридические нормы придают лицам в соответствии с требованиями экономического базиса и потребностями общественного развития. Правосубъектность является именно свойством лица (гражданина, юридического лица), то есть таким его общественно-юридическим состоянием, которое неотъемлемо от лица.

Особенность правосубъектности юридического лица заключается в том, что его правоспособность совпадает с дееспособностью и включает в себя способность иметь права и нести обязанности. Под правоспособностью юридического лица понимается возможность (способность) юридического лица иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Объем правоспособности, основания ее возникновения, ограничения и прекращения регулируются ст. 49 ГК РФ.

Правоспособность юридических лиц может быть общей (универсальной) и специальной (ограниченной, уставной, целевой).

Пункт 18 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 содержит разъяснение в отношении того, каким образом определять правоспособность юридических лиц [4].

На основании данного Постановления общая (универсальная) правоспособность дает юридическим лицам возможность осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные законом, если в учредительных документах таких организаций не содержится исчерпывающий (законченный) перечень видов деятельности, которыми соответствующая организация вправе заниматься. Что касается специальной (ограниченной, целевой, уставной) правоспособности, то ей обладают лишь те организации, для которых такая правоспособность прямо установлена законом или их учредительными документами. При этом установление специальной правоспособности обусловлено целями создания юридического лица, определенными учредителями.

В теории гражданского права помимо общей и специальной присутствует понятие исключительной правоспособности, которое означает, что юридическое лицо обладает

правом осуществлять только определенный вид деятельности, соответственно с запрещением на осуществление иных видов предпринимательской деятельности [5].

В теории права существует предположение о разграничении двух видов правосубъектности – общей и отраслевой, можно утверждать, что образовательное учреждение, помимо отраслевой (гражданской), в первую очередь приобретает общую правосубъектность.

В настоящее время, законодательство о некоммерческих организациях Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [6] затрагивает интересы миллионов россиян. Согласно документу, все государственные и муниципальные бюджетные учреждения разделяются на три типа - казенные, автономные и бюджетные учреждения. Установлен срок переходного периода для вступления в силу положений закона – с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г. В течение переходного периода субъекты РФ будут иметь возможность подготовиться к новым правилам работы, а Правительство РФ сможет принять все необходимые решения о перечне бесплатных услуг для населения, которые будут оказывать государственные и муниципальные учреждения. Федеральные органы власти должны не позднее 1 ноября 2010 г. представить в федеральное казначейство перечни подведомственных им бюджетных и казенных учреждений. До 1 января 2011 г. учредители должны составить перечни недвижимого имущества, закрепленного за ними. До 1 марта 2011 г. учредители должны принять решения об отнесении движимого имущества учреждений к особо ценному. Все необходимые изменения в уставы должны быть приняты до 1 июня 2011 г.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Автономное учреждение избавляется от необходимости отчитываться перед государством по заработанным средствам, а также получает право распоряжаться всем своим имуществом, за исключением особо ценного. При этом государство избавляется от ответственности за такое учреждение [7].

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным

образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом [8].

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Новые бюджетные учреждения будут финансироваться на основе государственного задания в форме субсидии, а заключать крупные сделки смогут только с согласия учредителя (государства или региональной власти, муниципалитета). Бюджетное учреждение не будет иметь права открывать счета вне казначейской системы. Порядок ведения бухгалтерского учета в таких организациях будет устанавливаться Минфином России. Закон также лишает бюджетные учреждения права распоряжения недвижимым или особо ценным движимым имуществом, закрепленным за учреждением, а также тем имуществом, которое было приобретено за счет средств, выделенных учредителем на покупку такого имущества. Предполагается, что к бюджетным учреждениям будут отнесены медучреждения, школы, музеи, театры и другие государственные (муниципальные) учреждения. Установлено, что бюджетное учреждение не может быть подвергнуто банкротству, но при накоплении долгов его руководитель может быть уволен. Кроме того, уточнены положения в части возможности оказания бюджетными учреждениями платных услуг сверх установленного госзадания. В частности, установлено, что бюджетные учреждения могут осуществлять работы (оказывать услуги) за плату только сверх установленного госзаказом норматива, что призвано избавить новые бюджетные учреждения от излишней коммерциализации. Устанавливается обязанность для всех бюджетных учреждений проводить тендеры при любых закупках. Учредителями образовательных учреждений могут быть не только российские некоммерческие организации, общественные объединения и религиозные организации, но и иностранные. Также допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений. Финансовое обеспечение образовательной деятельности казенных, бюджетных и автономных учреждений, а также обеспечение госзаказа осуществляются на основе федеральных и региональных нормативов. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него в оперативном управлении имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества учреждения, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. Бюджетные учреждения не вправе совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено законодательством РФ. При этом автономные учреждения могут открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета

в территориальных органах федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Казенные учреждения - государственные (муниципальные) учреждения нового типа, которые будут перечислять все доходы, полученные от приносящей доходы деятельности, в бюджет. При этом казенное учреждение будет отвечать по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, полученными в рамках сметного финансирования. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества. Согласно закону, перечень казенных учреждений будет ограничен. В их число войдут разнообразные военные ведомства, следственные изоляторы, исправительные учреждения, психиатрические больницы, лепрозории, учреждения ряда федеральных ведомств, в том числе противопожарной, миграционной и таможенной служб, Федеральной службы безопасности и др.

Таким образом, все государственные и муниципальные учреждения в настоящее время должны пройти этап самоопределения. Результатом должно послужить принятие решения о создании автономного, бюджетного или казенного учреждения. Для того, чтобы принять такое решение нужно знать плюсы и минусы каждой организационно-правовой формы юридического лица. На наш взгляд, необходимо отметить следующие моменты. Существующее ныне положение по бюджетному финансированию сохранят для себя только казенные учреждения. Их перечень будет определен Правительством РФ. Все остальные выбирают между автономными и бюджетными учреждениями. Общим для этих двух организационно-правовых форм является финансовое обеспечение деятельности по выполнению государственного и муниципального задания. И тем и другим будут выделяться субсидии из соответствующих бюджетов для достижения целей, поставленных учредителем. Размер данных субсидий будет зависеть от задания. Право распоряжения имуществом у данных организационно-правовых форм очень похоже. В обоих случаях на распоряжение недвижимостью и особо ценным имуществом необходимо разрешение учредителя. Данные учреждения могут самостоятельно распоряжаться средствами, которые они заработали сами.

Принципиальными отличиями, на наш взгляд, являются:

– во-первых, наличие в автономных учреждениях наблюдательного совета автономного учреждения. Данный совет выполняет часть функций, которые в бюджетных учреждениях выполняет учредитель, например, дает согласие на совершение крупных сделок;

– во-вторых, автономные учреждения, в отличие от бюджетных, могут открывать расчетные счета в кредитных организациях;

– в-третьих, отчетность автономных организаций устанавливается учредителем, а у бюджетных организаций Министерством финансов РФ.

На наш взгляд, проведение политики государства на усиление роли самофинансирования учреждений потребует дальнейшей законотворческой деятельности. Мы считаем, что изменения в указанные нормативно-правовые акты будут вноситься еще неоднократно. В этих условиях принятие решения о выборе организационно-правовой формы для руководителей учреждений потребует мобилизации не только всех знаний и умений, но и способностей по прогнозированию.

## **Литература**

1. Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5.

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

3. Тосунян Г., Викулин А. Исключительная правоспособность банка // Хозяйство и право. 1999. № 5.

4. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958.

5. Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006, № 5.

6. Об автономных учреждениях: Федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

7. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 1996. № 9.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

## **ДЕТСКИЙ ДОМ СЕМЕЙНОГО ТИПА КАК АВТОНОМНОЕ ИЛИ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ: СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ**

**Н.Ф. Звенигородская, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены проблемы выбора формы учреждения. Выявлены отличия бюджетного и автономного учреждения. Предложен анализ форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Определены отличия приемной семьи, детского дома семейного типа, семейного детского дома.

*Ключевые слова:* бюджетное учреждение, автономное учреждение, договор о приемной семье, детский дом семейного типа, семейный детский дом

## **CHILDREN'S FAMILY HOUSE AS A STANDALONE OR BUDGET ORGANIZATION: SIMILARITIES AND DIFFERENCES**

**N.F. Zvenigorodskaya.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

We consider the problem of selection of a facility. Revealed differences between the budget and autonomous institution. An analysis of the forms for children left without parental care. Identified differences between the adoptive family, a family-type children's home, a family's home.

*Key words:* budgetary institution, an autonomous institution, the agreement on foster care, children's family type, family children's home

Предсказанная аналитиками вторая волна экономического кризиса вдохновила юристов обратить особое внимание на правовой статус такого вида учреждения, как автономное учреждение, его отличия от собратьев по цеху – бюджетного учреждения и частного.

Все названные виды учреждений представляют собой согласно гражданского законодательства организационно-правовую форму юридического лица – учреждение (ст. 120 Гражданского кодекса РФ – далее ГК), которое относится к некоммерческим организациям и создается собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Так, например, в форме учреждения создаются и осуществляют свою деятельность различные образовательные учреждения, учреждения науки, здравоохранения, культуры и др. Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России (далее СПб ГПС МЧС России) является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме учреждения для осуществления функций некоммерческого характера в сфере науки и образования. Учреждение могут быть создано гражданином или юридическим лицом, в этом случае оно называется частным учреждением (п.2 ст. 120 ГК). Но учреждение может быть создано РФ, субъектом РФ, муниципальным образованием и тогда оно будет в первых двух случаях государственным, а в третьем – муниципальным учреждением. Если СПб ГПС МЧС России является государственным учреждением, то детский дом семейного типа, возможность создания которого в соответствии с Семейным кодексом РФ (далее – СК) предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 195, может быть как государственным, так и муниципальным учреждением. Это следует из того, что согласно п. 4 Правил организации детского дома семейного типа, утв. названным Постановлением Правительства РФ, решение о создании, реорганизации и ликвидации детского дома принимается органом исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным. Законодатель, принимая 3 ноября 2006 г. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» № 173-ФЗ, ввел новый вид учреждения – автономное. Как нам представляется, эта новелла в праве связана со стремлением государства соблюсти баланс между государственными и частными началами в автономном учреждении. Это вполне соответствует изменившимся социально-экономическим условиям в российском обществе. Нововведение нацелено на развитие рыночных отношений в России. При этом государство заинтересовано в соблюдении баланса публичных и частных начал в регулировании деятельности, связанной с осуществлением социальных функций.

Россия провозгласила себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В п. 2 ст. 7 Основного закона государства – Конституции РФ законодатель закрепил, что семье, материнству, отцовству и детству обеспечивается государственная поддержка. А это значит, что забота о детях, оставшихся без попечения родителей, принимается на себя государством. В качестве основного начала семейного законодательства в п. 1 ст. 1 СК отражен принцип: «Семья, материнство, отцовство и детство в РФ находятся под защитой государства». В соответствии со ст. 123 СК дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, в патронатную



семью), а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Из этого можно сделать вывод о классификации форм устройства: на индивидуальные, к которым относится передача детей в семью на воспитание, и неиндивидуальные, когда дети помещаются под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К таким организациям относятся: а) воспитательные; б) медицинские; в) организации, оказывающие социальные услуги и г) некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы. По смыслу гражданского законодательства такие организации должны быть созданы в организационно-правовой форме учреждения.

Обращает на себя внимание юридико-технический недостаток СК. Так, законодатель, называя в ст. 123 СК 4 формы индивидуального устройства: усыновление (удочерение), опеку и попечительство, приемную семью и патронатную семью в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, и выделяя их в самостоятельные правовые институты, тем не менее, с принятием Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», не изменил логической структуры семейного кодифицированного акта и оставил по-прежнему 4 самостоятельных семейных формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, но против обычной и правовой логики назвал приемную семью опекой и попечительством (п. 1 ст. 152 СК). А из этого следует, что приемная семья, являясь разновидностью опеки и попечительства, не должна выделяться в отдельную форму индивидуального устройства детей, а гл. 21 «Приемная семья» должна быть объединена с гл. 20 «Опека и попечительство над детьми» как общее и частное. Нам представляется, что прежняя редакция СК, до изменений в связи с принятием ФЗ «Об опеке и попечительстве» более соответствовала современным реалиям, полнее учитывала своеобразие приемной семьи, создаваемой на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью. Эта форма индивидуального устройства, по нашему мнению, направлена на установление более тесной связи приемных детей с приемными родителями. Поэтому уникальность такой формы устройства детей мы видели в помещении приемных детей в семью, что больше отвечало его интересам и позволяло реализовать его главное право жить и воспитываться в семье (ст. 54 СК). В то же время опекуны, попечительские отношения не имели главным требованием наличие у опекуна (попечителя) семьи, куда устраивался ребенок, оставшийся без попечения родителей, поэтому опекуном (попечителем) мог быть и вовсе одиноко проживающий гражданин, что для приемных родителей не допускалось.

Приемная семья не являлась и не является правосубъектным образованием, хотя в семейно-правовой науке высказывались предложения о наделении ее статусом субъекта права. Кроме того, и в цивилистической науке вообще учеными активно поддерживается позиция о признании за коллективными образованиями (простое товарищество, финансово-промышленная группа, крестьянское (фермерское) хозяйство) статуса самостоятельного субъекта и наделении их определенной правосубъектностью, что на наш взгляд, было бы оправдано ее социальной значимостью, функциями, которые она выполняет перед государством, обществом, потребностями самостоятельно выступать в гражданских отношениях наравне с другими коллективными образованиями, признаваемыми законодателем субъектами права. Из четырех индивидуальных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, три предусмотрены федеральным законодательством. Законами субъектов РФ могут предусматриваться другие формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, поскольку семейное законодательство отнесено согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ, а п. 2 ст. 3 и п. 1 ст. 123 СК позволяют региональным властям эффективно решать вопросы

устройства детей с учетом местных обычаев и традиций, особенностей различных регионов, своих экономических и социальных условий, менталитета местного населения. Законодательством Белгородской области, как отмечает А.В. Степанюк, предусмотрена только одна иная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, – семейный детский дом. Вопросы, связанные с этой формой устройства детей, регулируются Законом Белгородской области от 3 марта 2004 г. № 119 «О семейном детском доме» [1. с. 164].

Следует выяснить в этой связи общее и особенное названного семейного детского дома (назовем ее белгородской формой устройства детей) и детского дома семейного типа (согласно Постановления Правительства РФ № 195, назовем ее федеральной формой). Как видим, имеет место внешняя схожесть понятий, но в практике применения норм права обнаруживаются их различия, которые не позволяют их уравнивать. Специфика этих форм сводится к следующему. Во-первых, как мы уже сказали, детский дом семейного типа является воспитательным учреждением, а это значит, что он относится к неиндивидуальным формам устройства детей (глава 22 СК). Он является юридическим лицом, и в зависимости от того, кто будет его учредителем, он будет государственным или муниципальным учреждением. В тоже время, семейный детский дом (белгородская форма устройства) есть не правосубъектное, коллективное образование, которое юридическим лицом не признается, равно как и приемная семья. Это и объединяет эти две формы устройства – приемную семью и семейный детский дом.

Отличия проводятся и по следующему признаку. Так, приемные родители (п. 2 ст. 153 СК) и детский дом семейного типа (федеральная форма) – воспитательные учреждения наделяются по отношению к детям правами и обязанностями опекуна. Согласно ст. 7 Закона о семейном детском доме (белгородская форма) родители-воспитатели имеют право и обязаны воспитывать переданных им детей, заботиться об их здоровье, физическом, психическом и нравственном развитии, обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования, вправе осуществлять выбор образовательного учреждения и формы обучения детей, обязаны обеспечить проживание переданного им ребенка вместе с ними. Но закон не наделяет родителей-воспитателей в отличие от приемных родителей статусом законных представителей, они не обладают правами опекунов и попечителей. Следует признать это основным недостатком Закона о семейном детском доме и согласиться с тем, что наделение родителей-воспитателей правами опекунов (попечителей) позволило бы им наиболее эффективно осуществлять деятельность по решению основной задачи, стоящей перед семейным детским домом, – исполнение полноценной семейной функции посредством создания благоприятных условий для воспитания, обучения, оздоровления и подготовки к самостоятельной жизни детей, оставшихся без попечения родителей.

Что же касается детского дома семейного типа (федеральная форма), созданного в форме воспитательного учреждения, то оно может быть как бюджетным, так и автономным. Согласно ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

*Общие признаки бюджетных и автономных учреждений* касаются их статуса и характера деятельности, что объясняется их единой организационно-правовой формой –

формой учреждения.

1. Они создаются одним учредителем – собственником в качестве некоммерческой организации со специальной правосубъектностью.

2. За ними собственник закрепляет имущество, которое принадлежит учреждениям на праве оперативного управления (п. 1 ст. 296 ГК). Учреждения владеют, пользуются, распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и его назначением.

3. Полученные учреждением доходы от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности поступают в его самостоятельное распоряжение (п. 2 ст. 298 ГК).

4. Собственник имущества вправе изъять излишнее, не используемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником для приобретения этого имущества.

5. Учредитель назначает и освобождает руководителя учреждения.

6. Учредитель может инициировать административное производство и привлечение к административной ответственности за неудовлетворительную деятельность учреждения.

*Основные отличия бюджетных и автономных учреждений* касаются процедуры финансирования [2. с. 286–287].

1. Учредитель бюджетного учреждения осуществляет сметное финансирование. Учредитель автономного учреждения обязан сформировать задание учреждению на оказание услуг и финансировать его выполнение в виде выделения учреждению субсидии. Учредитель не должен допускать ситуации, когда у учреждения не будет денежных средств для содержания закрепленного за ним имущества.

2. Бюджетное учреждение обязано расходовать средства согласно номенклатуре и объемам статей, утвержденной смете. При распоряжении денежными средствами учреждение обязано соблюсти процедуры, предусмотренные федеральным законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Автономное учреждение по своему усмотрению расходует средства полученной субсидии. Единственное, чтобы данная субсидия была использована для выполнения задания, которое должно быть выполнено.

3. У бюджетного учреждения движение денежных средств осуществляется через органы федерального казначейства. Автономное учреждение для этого может выбрать любое кредитное учреждение и в отличие от бюджетного может брать банковские кредиты.

4. Оплата труда работникам бюджетного учреждения производится с учетом тарифной сетки или установленной отраслевой системы оплаты труда. Учредитель бюджетного учреждения согласовывает штатное расписание, которое определяет количество сотрудников. Автономное учреждение может предусмотреть любое количество сотрудников в зависимости от возможностей финансирования.

5. За действия (бездействия), обязательства учреждения учредитель бюджетного учреждения отвечает, а учредитель автономного учреждения не несет ответственности.

6. Бюджетное учреждение не может распоряжаться имуществом учредителя, а автономное учреждение может распоряжаться движимым имуществом и имуществом, не отнесенным к особо ценному имуществу.

7. Бюджетное учреждение номенклатуру и тарифы на платные услуги для физических и юридических лиц согласовывает с учредителем. Автономное учреждение устанавливает их самостоятельно. Исключением являются тарифы на платные услуги, регулируемые государством или органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством, или на платные услуги, оказываемые в соответствии с заданием

учредителя и софинансируемых учредителем за счет бюджетных средств.

8. Денежные средства, полученные от оказания платных услуг, расходуются автономным учреждением самостоятельно, а бюджетным учреждением – под контролем учредителя.

9 Деятельность автономного учреждения контролируется наблюдательным советом. Ежегодно в СМИ публикуется отчет о деятельности автономного учреждения. В отличие от бюджетного учреждения расходование денежных средств автономного учреждения проверяет аудиторская организация.

Сравнительный анализ правового статуса автономного и бюджетного учреждений, учет социально-экономических условий помогут принять решение о выборе того вида учреждения, который бы позволял более эффективно выполнить стоящие перед учреждением задачи. Представляется, что государство, вводя новый вид учреждения, пытается соблюсти баланс между государственными и коммерческими началами в нем.

### **Литература**

1. Степанюк А.В. Семейный детский дом как иная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей (по законодательству Белгородской области) // Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации): материалы науч. -практ. конф. М., 5–6 дек. 2005 г. / под ред. Л.Ю. Михеева. М., 2005.

2. Кулакова О.В. Основные сходства и отличия бюджетного и автономного учреждения // Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования: тез. докл. Междунар. науч. -практ. конф. г. Пермь / Перм. ун-т, 23 окт. 2009 г.



---

---

# **ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

---

---

## **ОЦЕНКА КАЧЕСТВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЯ УРОВНЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**П.А. Ткачев, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**А.А. Домрачев, кандидат медицинских наук;**

**А.А. Мельник, кандидат технических наук, доцент.**

**Сибирский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.**

**С.П. Воронов. Департамент надзорной деятельности МЧС России**

С целью создания системы контроля качества нормативно-правового регулирования вопросов пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации разработан способ количественной оценки качества нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения пожарной безопасности в субъектах РФ. Установлено, что способ обладает высокой надежностью, а результаты оценки коррелируют с показателями пожарной обстановки в регионе. Определены возможные направления внедрения результатов в деятельность МЧС России.

*Ключевые слова:* пожарная безопасность, нормативный правовой акт, пожарная обстановка, методика оценки

## **RATING OF QUALITY OF NORMATIVE LEGAL ENSURING OF FIRE SAFETY AS AN INSTRUMENT OF CONTROL OF FIRE SAFETY LEVEL IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**P.A. Tkachev.**

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

**A.A. Domrachev; A.A. Melnik.**

**Siberian department of Saint-Petersburg university of State fire service  
of EMERCOM of Russia.**

**S.P. Voronov. Of Department of EMERCOM of Russia**

For the purpose of creating of quality control system of normative legal regulation of fire safety matters in subjects of the Russian Federation the method of quantitative assessment of quality of normative legal regulation of fire safety matters in subjects of the Russian Federation is developed. It is established that

the method has high reliability and rating results correlate with fire situation in the region. There are assigned possible directions of adoption of the method realization in Russian activity.

*Key words:* fire safety, normative legal enactment, fire situation, rating method

Отличительной особенностью существования демократического общества является развитие Института права. Данная область социальных отношений активно развивается в Российской Федерации и, в частности, в области задач МЧС России по обеспечению пожарной безопасности населения и территорий. В настоящее время значительная часть полномочий в области пожарной безопасности делегирована субъектам Российской Федерации, что определено ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Это позволяет каждому субъекту на уровне подзаконных актов расширять, адаптировать известные решения в области обеспечения пожарной безопасности с учетом известных особенностей региона или разрабатывать оригинальные проекты, программы, решения. Ключевой проблемой реализации данной работы являлось отсутствие методического обеспечения, которое позволяло бы реализовывать оценку качества нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения пожарной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации.

Анализировались нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности, обобщенные в базу данных по результатам выполнения НИР «Право ПБ» (п. 1.1.3.42 ЕТП НИОКР МЧС России на 2008–2010 гг.), а также статистические данные пожарной обстановки субъектов Российской Федерации (2003–2008 гг.). Данные патентно-информационного поиска позволили установить отсутствие аналогов, позволяющих реализовать качественную или количественную оценку нормативных правовых актов между собой. Для решения данной проблемы был реализован способ оценки качества нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения пожарной безопасности в субъектах РФ. Сопоставление было реализовано на количественной основе за счет сравнения текстов нормативных правовых документов.

В качестве прототипа использовался Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». В качестве сравниваемого – аналогичный по содержанию и направленности нормативный правовой акт регионального уровня. Для количественной оценки предложено использование двух компонентов: «текстовое содержание» и «смысловое содержание». В результате достигалась возможность сравнительной количественной оценки объема наполнения регионального нормативно-правового поля следующим образом:

$$V_{\text{РНПП}} = (V_{\text{СС}} + V_{\text{ТС}})/2 ,$$

где  $V_{\text{РНПП}}$  – объем наполнения регионального нормативно-правового поля (баллы),  $V_{\text{СС}}$  – объем компонента «смысловое содержание» (баллы),  $V_{\text{ТС}}$  – объем компонента «текстовое содержание» (баллы).

Подобный прием позволял оценить совокупность норм права по двум критериям. В качестве сравниваемых фрагментов использовались статьи законодательных актов (в необходимых случаях – при наличии больших текстовых фрагментов, наличии смысловой сложности можно использовать фрагменты статьи: абзац, предложения). Порядок количественной оценки компонентов предполагал прочтение сравниваемых статей, определение смысла, вычленение нормы права и определение величины компонента «текстовое содержание», затем – компонента «смысловое содержание». Оценка различий сравниваемых текстов осуществлялась по критериям, представленным в таблице. Объем нормы права, регулируемый прототипом, принимался равным 100 %. Подобный набор решений на основе идеологии нечеткого сравнения позволял реализовывать сравнительную оценку на количественной основе.

Следовательно, если нормативный правовой акт регионального уровня в меньшей степени воспроизводит положения акта федерального уровня, то значения оцениваемых

компонентов «тестовое содержание» и «смысловое содержание» будут иметь значения меньше, чем 100 баллов, а их сумма в пропорциональном объеме будет иметь величину РНПП в диапазоне 0–100 баллов.

**Таблица. Шкала количественной оценки компонентов наполнения регионального нормативного правового акта**

Вариант наполнения компонента	Содержание (%)
Полное отсутствие компонента	0
Поверхностное воспроизведение (в пределах термина и без детализации)	5
Поверхностное воспроизведение компонента: в пределах термина с использованием краткого описания в пределах 5–25 % по смыслу и/или объему	25
Воспроизведение компонента с использованием краткого описания и/или неполных формулировок, воспроизводящих компонент в пределах от 25 до 50 % по смыслу или объему	50
Воспроизведение компонента с использованием более краткого описания и/или формулировок в пределах от 50 до 75 % по смыслу или объему	75
Воспроизведение компонента, идентичное формулировке в федеральном законодательном акте по объему и смыслу	100
Воспроизведение, близкое к идентичному в федеральном законодательном акте по объему и смыслу при незначительном и несущественном расширении компонента, не меняющем смысл	105
Воспроизведение компонента с расширением объема или содержания в пределах 5–25 %, не создающего принципиально нового смыслового наполнения	125
Воспроизведение компонента с расширением содержания в пределах от 25 до 50 %, позволяющее создать расширенное смысловое наполнение хотя бы по одному отличительному признаку	150
Воспроизведение компонента с расширением смыслового или объемного содержания в пределах 50–75 %, позволяющее создать расширенное смысловое наполнение по двум и более отличительным признакам	175
Воспроизведение компонента с расширением смыслового или объемного содержания в пределах полноценного описания рассматриваемого вопроса, который в тексте федерального документа не рассматривается	200

С учетом структуры документа можно реализовывать количественную оценку его отдельных блоков, например, разделов, выделяя при этом развиваемые, копируемые или не развиваемые нормы права в изложении регионального нормативного акта. Суммирование абсолютных значений и процентное сопоставление с количественной величиной федерального документа позволяет определить состояние действующего нормативного правового поля в данном субъекте по конкретному документу, ориентированному на решение отдельного вопроса в области пожарной безопасности. Таким образом, на основе описанного способа, основанного на нечетком сравнении, может быть реализована количественная оценка нормативного правового акта регионального уровня. Валидность данного способа исследовалась экспертным способом и показала сходжение результатов количественной оценки с точностью более 95 %. Следует отметить, что это очень высокий

уровень точности и этот уровень прослеживался независимо от профиля высшего образования и профессиональной деятельности эксперта.

Исторический аспект проблемы свидетельствует о том, что правовое регулирование вопросов пожарной безопасности является мощным и действенным рычагом регулирования пожарной обстановки как важного компонента обеспечения экономической устойчивости государства [1, 2]. Основываясь на данной гипотезе, по статистическим данным 2003–2007 г. был реализован корреляционный анализ между значениями показателей пожарной обстановки и состоянием нормативной правовой обеспеченности в субъектах РФ. В качестве критериев пожарной обстановки использовались относительные показатели, а именно: количество пожаров, приходящееся на 10 тыс. человек населения; количество погибших на 10 тыс. человек населения; ущерб на 1-го человека (руб.), средний ущерб, приходящийся на 1 пожар (руб.). Рейтинг присваивался в порядке нумерации и по нарастанию значения показателя пожарной обстановки, то есть лучший результат среди регионов РФ соответствовал 1, худший результат – 86. Установлено, что величина коэффициента прямолинейной корреляции составила: с показателем «количество пожаров» – (-0,62), с «количеством погибших» – (-0,60), «ущербом на 1-го человека» – (-0,79), «средним ущербом, приходящимся на 1 пожар» – (-0,42). Для суммы рейтингов коэффициент корреляции составил – 0,98 (при  $p < 0,05$ ).

Полученные данные позволяют сделать следующие выводы:

1. Существует возможность количественной оценки качества нормативно-правового регулирования вопросов пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации, которая может быть реализована на основе предложенного способа.

2. Установлено, что объем наполнения регионального нормативно-правового акта имеет корреляцию средней степени силы с относительными показателями пожарной обстановки в данном субъекте и это позволяет рассматривать оценку качества правового регулирования вопросов пожарной безопасности как инструмент для решения широкого круга вопросов обеспечения пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, результаты выполненного исследования позволяют высказать предположение о том, что состояние нормативного правового регулирования вопросов пожарной безопасности на уровне субъекта Российской Федерации может рассматриваться как критерий защищенности населения и территорий в области пожарной безопасности. Вероятно, что данный способ может быть использован для разработки методики мониторинга правового обеспечения вопросов пожарной безопасности на уровне субъектов. Кроме того, данный подход может быть использован на этапе разработки и согласования нормативных актов в области пожарной безопасности. В целом, данное направление обеспечения пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации целенаправленно не рассматривалось [3, 4] и представляет собой определенную научную новизну с позиции методического подхода в решении проблемы повышения защищенности населения и территорий в области пожарной безопасности.

### **Литература**

1. Совершенствование организации и управления пожарной охраной: совм. издан. СССР – НРБ / под ред. Н.Н. Брушлинского. М.: Стройиздат, 1986. 152 с.
2. Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России. М., 2003. 368 с.
3. Путин В.С. Совершенствование методов обоснования ресурсной потребности территориальных подразделений Государственной противопожарной службы: автореф. дис. ... канд. тех. наук. М., 2004. 23 с.
4. Удилов В.П. Технология формирования управления системой обеспечения пожарной безопасности в крупных региональных образованиях: автореф. дис. ... д-ра. тех. наук. Братск, 2003. 43 с.



# **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ**

**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор;**

**А.М. Сулейманов. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются некоторые актуальные проблемы развития и совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел по охране общественного порядка и безопасности.

*Ключевые слова:* милиция общественной безопасности, местное самоуправление, муниципальные органы власти

## **PROSPECTS AND IMPROVE INTERACTION BETWEEN LOCAL AUTHORITIES AND OF THE INTERNAL AFFAIRS OF PUBLIC ORDER AND SECURITY**

**N.I. Utkin; A.M. Suleimanov.**

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

This article covers some topical problems of development and improvement of the interaction between local authorities and of the internal affairs of public order and security.

*Key words:* public security police, local government, municipal authorities

В Российской Федерации создана система органов внутренних дел во главе с Министерством внутренних дел. Составной частью ее является милиция общественной безопасности, формируемая и действующая на уровне соответствующих муниципальных образований. В соответствии с Законом РСФСР «О милиции» и «Положением о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» в районах, городах, районах городов милиция общественной безопасности создается и функционирует в составе отделов (управлений) внутренних дел соответствующего субъекта Российской Федерации. Начальники этих отделов назначаются вышестоящими руководителями по согласованию с исполнительными органами с последующим утверждением представительными органами муниципальных образований. Численность местной милиции обеспечивается финансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации, причем муниципальные образования вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность милиции общественной безопасности, контролировать ее деятельность [1].

Между тем в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» предусмотрено формирование муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Это полностью соответствует п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которому охрана общественного порядка может обеспечиваться органами местного самоуправления. Данное

положение развивается и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля 2005 г.), в котором указывается, что органы местного самоуправления муниципального района и городского округа организуют охрану общественного порядка в пределах своего муниципального образования.

При этом надо учесть, что органы местного самоуправления должны быть самостоятельны в принятии решений о создании, организации и ликвидации подразделений муниципальной милиции, определении их структуры и штатной численности. Подразделения муниципальной милиции по своему правовому статусу должны являться структурами местного самоуправления и свою деятельность осуществлять в непосредственном контакте с органами внутренних дел, которые вправе координировать их деятельность, оказывать им методическую помощь.

По нашему мнению, основная деятельность муниципальных органов охраны общественного порядка должна состоять в том, чтобы обеспечить общественный порядок в общественных местах, на улицах и в жилом секторе. При определении статуса, прав и полномочий этих формирований следует учитывать возможные правовые коллизии с общественными формированиями граждан (народными дружинами) по охране общественного порядка, которые в настоящее время создаются многими органами местного самоуправления.

При разработке соответствующего законопроекта о муниципальных органах охраны общественного порядка целесообразно было бы использовать также Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации» в части, касающейся организации патрульно-постовой службы общественной безопасности (местной милиции), стационарных постов в жилых микрорайонах и местах массового пребывания людей, патрульных участков, групп быстрого реагирования при дежурных частях органов внутренних дел для немедленного выезда на места происшествия и разбора заявлений граждан по вопросам правопорядка [1].

При положительном решении вопроса о создании подразделений муниципальной милиции вне системы МВД России следует внести соответствующие изменения в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность милиции общественной безопасности.

Проведенный анализ свидетельствует, что в настоящее время в стране еще не созданы необходимые условия для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в том виде, как это предусматривает Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 802. По мнению глав субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований, основными причинами, препятствующими созданию и функционированию муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы МВД России являются: отсутствие должной правовой базы, неразвитость муниципальной деятельности, финансовая слабость органов местного самоуправления, недостаточность организационных и координирующих усилий со стороны органов государственной власти.

Вполне обоснованным можно считать также опасение, что в период общественно-политического, правового и экономического становления государства, отсутствие плавного перехода от действующей централизованной системы охраны общественного порядка к системе, где основная тяжесть охраны общественного порядка ляжет на децентрализованные муниципальные органы, может отрицательно сказаться на состоянии правопорядка в обществе.

В создавшейся ситуации становится очевидным, что для реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка требуются дополнительные организационно-практические меры [2].

Кроме того, в период общественно-политического, правового и социального становления общества жизненно важно сохранить на период окончательной стабилизации обстановки целостность государственных силовых структур. В условиях регионального и национального сепаратизма органы правопорядка, не входящие в систему МВД России, с высокой степенью вероятности могут быть использованы в силовом разрешении местных споров и конфликтов, а структуры муниципальных органов охраны общественного порядка – в качестве прикрытия незаконных вооруженных формирований.

В качестве примера можно привести последствия создания на территории Республики Северная Осетия – Алания в 1993 г. Управления по охране объектов народного хозяйства численностью около трех тысяч человек. Указанное военизированное подразделение выполняло различные местные силовые заказы, в том числе, по переделу собственности, практически вышло из подчинения официального руководства республики, допускало факты конфронтации с правоохранительными органами и нарушения законности. Роспуск данного территориального формирования потребовал значительных усилий со стороны федеральных органов власти.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо упомянуто, что организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа осуществляется муниципальной милицией.

По нашему мнению, под муниципальной милицией следует понимать специальные органы местного самоуправления, призванные осуществлять охрану общественного порядка на территории муниципального района или городского округа, защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, а также интересы населения муниципальных образований от преступных и иных противоправных посягательств.

По мнению автора, России наиболее приемлема, с небольшими уточнениями, схема построения муниципальной милиции во Франции, где органы муниципальной полиции действуют наряду, а не вместо органов республиканской полиции.

На муниципальную милицию целесообразно возложить задачи по обеспечению решений местных органов власти и управления, принятых по вопросам укрепления правопорядка, оказанию содействия органам внутренних дел и иным компетентным органам в предотвращении, пресечении и раскрытии преступлений и других правонарушений, охране общественного порядка и обеспечению безопасности, а также обеспечению соблюдения правил общежития, общепринятых норм морали и т.д., выполнение которых признано «несвойственным» для милиций.

Муниципальные органы охраны общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительным органам местного самоуправления и, поэтому не должны входить в систему органов государственной власти, в том числе в систему МВД России. Их наименование, компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Эти положения необходимо рассматривать в качестве основополагающих в понимании сущности муниципальных органов охраны общественного порядка [3].

Основными принципами эффективной организации взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел, являются:

– четкое разграничение полномочий между муниципальными органами охраны

общественного порядка и органами внутренних дел;

- недопущение рассогласованности в вопросах управления;
- обеспечение взаимной заинтересованности взаимодействующих органов;
- учет конкретных особенностей объектов правоохранительной деятельности: истории, национальных обычаев и традиций, религиозных обычаев;
- соблюдение законности;
- комплексное использование сил и средств взаимодействующих субъектов;
- деловое сотрудничество;
- согласованность действий;
- независимость и самостоятельность муниципальных органов охраны общественного порядка муниципальных органов охраны общественного порядка в пределах компетенции;
- рациональность и эффективность, оперативность и непрерывность взаимодействия;
- персональная ответственность должностных лиц за организацию и точное выполнение совместных мероприятий;
- понимание необходимости и желание взаимодействовать, психологическая, готовность к нему, способность к нахождению компромиссов;
- наличие общей информационной базы и единого центра управления, установление ответственности за предоставление некачественной информации;
- четкое определение порядка и формы контроля за работой служб и подразделений муниципальных органов охраны общественного порядка.

Функционирование муниципальной милиции должно происходить в рамках устойчивого правового статуса соответствующих подразделений. С этой целью следует создать соответствующую правовую базу, регламентирующую деятельность муниципальной милиции и детализировать её в рамках положений уставов о муниципальной милиции на конкретных территориях в соответствии с тем правовым полем, которое установлено действующим законодательством РФ и диктуется местными условиями.

Деятельность муниципальной милиции должна строиться в соответствии с демократическими принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности.

Основными задачами муниципальной милиции должны являться:

- охрана общественного порядка на территории муниципального образования;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на территории муниципального образования;
- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- оказание помощи иным правоохранительным органам при осуществлении ими задач по охране общественного порядка на территории муниципального образования, защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, а также интересов населения муниципальных образований от преступных и иных противоправных посягательств [4].

Наиболее приемлемой представляется также модель муниципальных органов обеспечения охраны общественного порядка, при которой они будут действовать не вместо органов милиции общественной безопасности на местах, а наряду с ними, но при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии. Такие муниципальные органы правопорядка будут, выполнять лишь некоторые функции ныне действующей милиции общественной безопасности.

Поэтому органы муниципальной милиции, не вправе осуществлять какие-либо оперативно-розыскные действия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов дознания. Основными обязанностями органов муниципальной милиции могут являться:

1) предотвращение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и в пределах своих прав принятие мер к устранению данных обстоятельств;

2) оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни;

3) безотлагательное сообщение в территориальные органы внутренних дел информации о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременное принятие мер, предусмотренные законодательством;

4) обеспечение общественного порядка на улицах, площадях, в парках, скверах и других общественных местах;

5) осуществление контроля за соблюдением правил дорожного движения; регулирование дорожного движения;

6) осуществление охраны важных муниципальных объектов;

7) принятие при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложных меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра; участие в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

8) осуществление для оказания медицинской помощи привода в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным судом (судьей), уклоняющихся от явки по вызову лиц, страдающих заболеваниями и представляющих непосредственную опасность для себя или окружающих, а также указанных лиц, совершивших общественно опасные деяния; обеспечение совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации, наблюдения за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией, представляющими опасность для окружающих, в целях профилактики правонарушений;

9) оказание содействия в пределах своих полномочий депутатам представительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, кандидатам, зарегистрированным кандидатам в депутаты или на выборные должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления, должностным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

10) оказание содействие избирательным комиссиям, комиссиям референдума в реализации их полномочий;

11) принятие мер по пресечению в ходе избирательной кампании, при подготовке и проведении референдума противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума (включая меры по пресечению попыток подкупа избирателей, участников референдума), информировать соответствующую избирательную комиссию или комиссию референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах.

Данные обязанности, по нашему мнению, в полной мере соответствуют природе муниципальной милиции, и должны быть четко прописаны в законе «О муниципальной милиции».

Муниципальной милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий муниципальной милиции, законной деятельности депутатов, кандидатов в депутаты, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления, представителей общественных объединений; удалять граждан с места совершения правонарушения или происшествия;

2) проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении их дела об административном правонарушении;

3) осуществлять в порядке, установленном в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества;

4) получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них;

5) составлять протоколы об административных правонарушениях,

6) задерживать и незамедлительно доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших преступления и административные правонарушения

7) задерживать и доставлять в специальные учреждения лиц, уклоняющихся от прохождения назначенных им в установленном законом порядке принудительных мер медицинского и воспитательного характера;

8) задерживать и доставлять в приемники-распределители, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также центры социальной реабилитации лиц в случаях и порядке, предусмотренных законом;

9) доставлять в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел и содержать в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, либо могущих причинить вред окружающим или себе, а находящихся в жилище - по письменному заявлению проживающих там граждан, если есть основания полагать, что поведение указанных лиц представляет опасность для их здоровья, жизни и имущества;

10) задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам;

11) вносить в организации и общественные объединения, находящиеся на территории муниципального образования, обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;

12) входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках. О всех случаях проникновения в жилище

против воли проживающих в нем граждан муниципальная милиция уведомляет прокурора незамедлительно, но не позднее 24 час.;

13) проводить в установленном законом порядке освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления либо в отношении которых имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять данных лиц в медицинское учреждение, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта правонарушения или объективного рассмотрения дела о правонарушении;

14) производить по решению руководителя органа муниципальной милиции или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств.

При этом муниципальной милицией принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования народного хозяйства в данной местности;

15) по согласованию с органами внутренних дел временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан;

16) запрещать эксплуатацию транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, а также транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортного средства, а также документы на транспортные средства и перевозимые грузы; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов; производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях; отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством; задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске; ограничивать или запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности;

17) при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, в целях проверки этих данных по мотивированному постановлению руководителя органа муниципальной милиции или его заместителя: производить в присутствии двух понятых, а также представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя либо его представителя, которым вручаются копия указанного постановления, а также копии протоколов и описей, составленных в результате указанных в настоящем пункте действий, а при отсутствии таковых – с участием представителей органов исполнительной власти или органов местного самоуправления

осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, других мест хранения и использования имущества;

18) производить досмотр транспортных средств в присутствии двух понятых и лица, во владении которого находится транспортное средство, а в случаях, не терпящих отлагательства, – в отсутствие указанного лица; изучать документы организаций и граждан на материальные ценности, на денежные средства, временно изымать данные документы с обязательным составлением протокола и описи изымаемых документов для установления их подлинности либо при наличии оснований полагать, что эти документы могут быть уничтожены, сокрыты, заменены или изменены, на срок не более семи суток, а в случае, если изъятие таких документов приведет к приостановлению деятельности организации, – на срок не более 48 час.; требовать обязательного проведения проверок и ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности, а также проводить их в пределах сроков, установленных уголовно-процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях для проверки сведений о совершенном либо готовящемся преступлении или совершенном административном правонарушении; изымать с обязательным составлением протокола образцы сырья и продукции; опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей на время проведения проверок, ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности или инвентаризации материальных ценностей, но не более чем на семь суток, а в случае, если эти действия приведут к приостановлению деятельности организации, – на срок не более 48 час.;

19) пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими организациям, общественным объединениям и гражданам;

20) получать безвозмездно от организаций и граждан информацию, за исключением случаев, когда законом установлен специальный порядок получения соответствующей информации;

21) привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за помощь в задержании лиц совершивших преступления и административные правонарушения, и выплачивать его гражданам и организациям; поощрять граждан, оказавших помощь муниципальной милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей;

22) участвовать в налоговых проверках по запросу налоговых органов;

23) при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, проводить проверки организаций и физических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Использование муниципальной милицией предоставленных ей прав должно осуществляться только в целях исполнения обязанностей, возложенных на милицию настоящим Законом.

Кроме этого, в Законе «О муниципальной милиции» за сотрудниками муниципальной нужно закрепить право использования специальных средств и физической силы, а также установить порядок и основания их применения. Данное право является необходимым условием успешного выполнения органами муниципальной милиции возложенных на неё задач, а кроме этого и гарантией безопасности сотрудников муниципальной милиции.

Закон «О муниципальной милиции» также должен содержать основные принципы организации и прохождения службы в муниципальной милиции, основные требования, предъявляемые к сотрудникам милиции, ограничения к доступу на службу в милицию и т.д. Сотрудник муниципальной милиции обладает рядом специальных прав и обязанностей,



поэтому данным законом должны закрепляться и гарантии социальной и правовой защиты, ответственность сотрудников муниципальной милиции

Нужно отметить, что финансирование и материально-техническое обеспечение муниципальной милиции также является немаловажным моментом в организации ее деятельности. Оно должно осуществляется за счет средств местного бюджета, для чего законодательно за органами местного самоуправления нужно закрепить дополнительные источники финансирования, в виде передачи некоторых налогов на местный уровень.

Важным аспектом деятельности муниципальной милиции, который должен быть закреплён в вышеупомянутом законе, является контроль за деятельностью муниципальной милиции и ответственность сотрудников муниципальной милиции. Контроль за деятельностью муниципальной милиции в пределах полномочий, определяемых законодательством Российской Федерации, осуществляют представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также контрольно-надзорные органы местного самоуправления.

Надзор за законностью деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

За противоправные действия или бездействие сотрудники милиции несут установленную законом ответственность.

Вред, причиненный гражданам и (или) организациям сотрудником муниципальной милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Примерный проект закона «О муниципальной милиции» содержится в приложении к диссертации.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что муниципальная милиция (полиция) – специальный орган муниципальных органов охраны общественного порядка, призванный осуществлять охрану общественного порядка на территории муниципального района или городского округа, защищать жизнь, здоровья, права и свободы граждан, а также интересы населения муниципального образования от преступлений и иных противоправных посягательств.

Представляется, что органы муниципальной милиции не должны заменить милицию общественной безопасности, а должны действовать наряду с ней. Данные подразделения могут быть образованы за счет некоторого снижения штатной численности подразделений милиции общественной безопасности и закрепления дополнительных источников финансирования за органами местного самоуправления, в виде передачи некоторых налогов на местный уровень.

Данные подразделения должны выполнять функции, связанные с охраной общественного порядка, исходя из особенностей муниципального образования, криминогенной обстановки и потребностей населения. Органы внутренних дел должны осуществлять методическое и координационное обеспечение органов муниципальной милиции.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Поэтому, создание органов муниципальной милиции в этих субъектах Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрено.

## **Литература**

1. Российская газета. 2003. 8 окт. № 202.
2. Чекбоксаров П.А. Конституционно правовой статус органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2001.
3. Шихов Е.Ю. Организация местной (муниципальной) милиции в системе самоуправления: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1995.
4. Жильский Н.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме обеспечения общественного порядка и безопасности граждан (организационно-правовой анализ): автореф. дис. ... докт. юр. наук. СПб., 2000.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.В. Воскресенская, доктор юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**Е.В. Сливинский. Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет**

Казначейский контроль направлен на предупреждение неэффективного, нецелевого и незаконного расходования бюджетных средств. Предметом проверки является обоснованность совершения расходов участниками бюджетного процесса, правильность представленных ими расчетов, сверка соответствия плановых сметных назначений лимитам бюджетного финансирования.

*Ключевые слова:* Предварительный казначейский контроль; предварительный контроль; текущий контроль; бюджетные обязательства

## **LEGAL REGULATION OF THE EXCHEQUER CONTROL OF PUBLIC FUNDS RUSSIAN FEDERATION**

**E.V. Voskresenskaja.**

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

**E.V. Slivinsky. Saint-Petersburg state engineering and economic university**

The exchequer control – it is directed on the prevention of an inefficient, no-purpose and illegal expenditure of budgetary funds. A check subject is validity of fulfillment of expenses participants of budgetary process, correctness of the calculations presented by them, verification of conformity of planned budget appointments to limits of budgetary financing.

*Key words:* the Preliminary exchequer control, the preliminary control, the current control, budgetary obligations

Движение государственных средств, всегда осуществляется посредством Федерального казначейства и его территориальных органов (далее – органы казначейства). В связи с этим

главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета тесно взаимодействуют с данным участником бюджетного процесса.

В соответствии с п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», п. 1.2 Регламента Федерального казначейства, утвержденного Приказом Федерального казначейства от 10 апреля 2006 г. № 5н, органы казначейства – это федеральный орган исполнительной власти, одной из правоприменительных функций которого является осуществление предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Предварительный казначейский контроль – это контроль, проводимый до совершения финансовых операций на стадии установления, рассмотрения и утверждения бюджетных смет и смет по деятельности приносящей доход, договорных соглашений и других документов. Он направлен на предупреждение неэффективного, нецелевого и незаконного расходования бюджетных средств. Предметом проверки является обоснованность совершения расходов участниками бюджетного процесса, правильность представленных ими расчетов, сверка соответствия плановых сметных назначений лимитам бюджетного финансирования. Таким образом, объект проверки – это:

- расходные расписания (реестры расходных расписаний) - на предмет правильности их заполнения;
- сведения о принятых обязательствах;
- документы, являющиеся основанием для осуществления приносящей доход деятельности, а также дающие право получать и использовать средства от нее.

В соответствии с п. 3.6 приказа Минфина РФ от 30 сентября 2008 г. № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (далее – Порядок № 104н) органы казначейства принимают от главных распорядителей средств федерального бюджета (далее - отправители) расходные расписания и (или) реестры расходных расписаний и доводят их до подведомственных им распорядителей и получателей средств федерального бюджета.

Органы казначейства не позднее рабочего дня, следующего за днем получения расходных расписаний и (или) реестров расходных расписаний, проверяют указанные в них показатели. Требования к показателям перечислены в п. 3.7 Порядка № 104н, среди них:

- а) наименования и коды участников бюджетного процесса должны соответствовать реквизитам, указанным в сводном реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- б) в расходных расписаниях и (или) реестрах расходных расписаний должны быть указаны номера лицевых счетов, открытых главным распорядителям, распорядителям, получателям средств федерального бюджета в органах казначейства;
- в) коды бюджетной классификации должны соответствовать кодам бюджетной классификации, действующим в текущем финансовом году на момент представления расходных расписаний (реестра расходных расписаний);
- г) код главного распорядителя средств федерального бюджета по бюджетной классификации РФ должен соответствовать коду, установленному законом о бюджете;
- д) суммы бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, распределенные между находящимися в ведении главных распорядителей или распорядителей средств федерального бюджета распорядителями и получателями средств

федерального бюджета, не должны превышать сумм бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, доведенных главным распорядителям или распорядителям.

Если расходные расписания и (или) реестры расходных расписаний соответствуют требованиям вышеуказанного пункта, то они направляются в электронном виде в органы казначейства по месту открытия лицевых счетов распорядителям, получателям средств федерального бюджета для принятия на учет в установленном порядке, в противном случае они возвращаются главному распорядителю, распорядителю средств федерального бюджета со штампом «Отклонено» и с приложением протокола, в котором указана причина возврата. Заметим, что ознакомиться с разъяснениями Федерального казначейства о принятии на учет или аннулировании расходных расписаний, полученных от Федерального казначейства или другого органа Федерального казначейства (далее – отправитель) можно Письмо от 19 февраля 2009 г. № 42-7.4-05/1.1-95.

Расходные расписания, составленные и представленные учреждениями - получателями дополнительного финансирования в органы казначейства, должны соответствовать требованиям, установленным п. 5.2 Порядка № 104н. В частности:

а) наименования и коды участников бюджетного процесса, содержащиеся в расходных расписаниях, должны соответствовать их наименованиям и кодам, указанным в сводном реестре;

б) расходные расписания должны содержать номера лицевых счетов, открытых главным распорядителям, распорядителям, получателям средств федерального бюджета - арендодателям в органах казначейства;

в) коды бюджетной классификации, содержащиеся в расходных расписаниях, должны соответствовать кодам бюджетной классификации, действующим в текущем финансовом году на момент представления расходных расписаний;

г) в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств по дополнительному бюджетному финансированию сумма измененных лимитов бюджетных обязательств не должна быть меньше суммы поставленных на учет в органах казначейства бюджетных обязательств за счет дополнительного бюджетного финансирования.

В случае обнаружения в ходе проверки нарушения установленных требований расходное расписание вносится в журнал регистрации неисполненных документов и возвращается получателю средств федерального бюджета (арендодателю) в срок не позднее рабочего дня, следующего за днем проведения проверки, вместе с протоколом, в котором указывается причина возврата (п. 5.4 Порядка № 104н).

Лимиты бюджетных обязательств за счет дополнительного бюджетного финансирования учитываются по соответствующим кодам классификации расходов федерального бюджета на лицевом счете получателя бюджетных средств (арендодателя), открытом в органах казначейства на основании расходного расписания, соответствующего требованиям, установленным п. 5.2 Порядка № 104н.

Согласно п. 2.2 Порядка учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина РФ от 19 сентября 2008 г. № 98н (далее – Порядок № 98н), в 2009 году бюджетные обязательства, возникающие у получателей средств федерального бюджета в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом (в том числе по публичным нормативным обязательствам) или в соответствии с договором, по которому оформления в письменной форме законодательством РФ не требуется, ставятся на учет на основании принятых к исполнению органами казначейства документов для оплаты денежных обязательств, представленных получателями средств федерального бюджета.

Документы для оплаты денежных обязательств, представляются в соответствии с Порядком санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденным Приказом Минфина РФ от 1 сентября 2008 г. № 87н (далее – Порядок № 87н).

При проверке документов, представленных получателями средств для осуществления кассового расхода, предварительный контроль переходит в текущий. Процедуру контрольных мероприятий рассмотрим далее.

Начиная с 1 января 2010 г. основанием для постановки на учет бюджетных обязательств по государственным контрактам и иным договорам являются не документы оплаты (договоры, счета, счета-фактуры), а сведения о принятом бюджетном обязательстве (далее - сведения об обязательстве) по форме, приведенной в Приложении 1 к Порядку № 98н. Такие сведения подаются получателями средств федерального бюджета в органы казначейства по месту обслуживания их лицевого счета после заключения государственного контракта, иного договора или вместе с документами, представленными для оплаты денежных обязательств по государственным контрактам, иным договорам (п. 2.1 Порядка № 98н). Органы казначейства при проведении мероприятий предварительного контроля проверяют сведения об обязательстве на наличие в них следующей информации (п. 2.3 Порядка № 98н):

- полное или сокращенное (при наличии) наименование получателя средств федерального бюджета;
- код получателя средств федерального бюджета по сводному реестру;
- номер соответствующего лицевого счета получателя бюджетных средств;
- код (коды) классификации расходов федерального бюджета, по которому принято бюджетное обязательство;
- предмет принятого бюджетного обязательства по каждому коду классификации расходов федерального бюджета;
- код валюты по Общероссийскому классификатору валют (ОКВ), в которой принято бюджетное обязательство;
- сумма бюджетного обязательства в валюте бюджетного обязательства по государственному контракту, иному договору;
- источник исполнения бюджетного обязательства по видам средств для исполнения обязательств;
- сумма бюджетного обязательства по каждому коду классификации расходов федерального бюджета в валюте государственного контракта, иного договора;
- реквизиты государственного контракта, иного договора, заключенного с поставщиком товаров, исполнителем работ или услуг;
- наименование и банковские реквизиты контрагента, с которым заключен государственный контракт, иной договор;
- график оплаты бюджетных обязательств в валюте бюджетного обязательства в разрезе кодов классификации расходов федерального бюджета и видов средств (с разбивкой по годам для долгосрочных бюджетных обязательств и с разбивкой по месяцам для обязательств, принятых в рамках текущего финансового года);
- информация о возможности осуществления получателем средств федерального бюджета авансового платежа и расчет авансового платежа (процент или общая сумма).

Сведения об обязательстве, должны быть подписаны руководителем получателя средств федерального бюджета или его уполномоченным лицом с отражением расшифровки подписи, содержащей фамилию и инициалы, должность данного лица и дату подписания

документа, оформленную словесно-цифровым способом. Сведения об обязательстве представляются вместе с документами, подтверждающими возникновение этого денежного обязательства (п. 6 Порядка № 87н, п. 2.2 Порядка № 98н).

В рамках проведения мероприятий предварительного контроля за поступлением и использованием средств от приносящей доход деятельности, органы казначейства проверяют:

1) генеральное разрешение на осуществление предпринимательской деятельности на предмет его идентичности генеральному разрешению, подписанному заместителем Минфина (п. 2.8 Порядка осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, утвержденного приказом Минфина РФ от 1 сентября 2008 г. № 88н (далее – Порядок № 88н или Приказ № 88н)). При обнаружении несоответствия реквизитов, в этом документе органы казначейства заносят его в журнал регистрации неисполненных документов (код формы по КФД 0531804) в установленном порядке и возвращают главному распорядителю;

2) разрешение на осуществление приносящей доход деятельности или дополнение к разрешению (формы приведены в прил. 5 и 6 к Порядку № 88н) – на предмет правильности оформления и соответствия требованиям п. 2.15, 6.4, 6.5 и 6.6 Порядка № 88н. В случае составления разрешения или дополнения к разрешению с нарушением органы казначейства вносят его в журнал регистрации неисполненных документов и возвращают получателю не позднее срока, установленного для проверки, с указанием в прилагаемом протоколе причины возврата (п. 2.16 Порядка № 88н);

3) смету доходов и расходов по приносящей доход деятельности на текущий финансовый год (далее – смета доходов и расходов), которая должна быть утверждена в порядке, установленном главным распорядителем средств федерального бюджета, и должна определять объемы поступления средств от приносящей доход деятельности с указанием источников их образования в разрезе кодов бюджетной классификации, а также изменений остатка средств на счетах (в разрезе кода главы по бюджетной классификации и кодов КОСГУ) (п. 3.1 Порядка № 88н);

4) сведения о сметных назначениях, содержащихся в смете доходов и расходов по приносящей доход деятельности на соответствующий год (далее - сведения о смете) на предмет соответствия указанным в них реквизитам, требованиям, поименованным в п. 3.2 Порядка № 88н. В частности, проверяется соответствие:

– кодов бюджетной классификации, указанных в сведениях о смете, источникам образования либо направлениям использования средств от приносящей доход деятельности, указанным в соответствующих записях разрешения (с учетом изменений, утвержденных на дату составления сведений о смете, и дополнений к разрешению);

– показателей сведений о смете показателям сметы доходов и расходов в части кодов бюджетной классификации и сумм годовых сметных назначений по соответствующим кодам: по доходам, по расходам (в разрезе кода главы по бюджетной классификации и кодов КОСГУ), а также по кодам изменения остатка средств на счетах (в разрезе кода главы по бюджетной классификации и кодов КОСГУ);

– показателей расходов по соответствующим кодам классификации расходов федерального бюджета суммам принятых получателем обязательств, финансовым источником исполнения которых являются средства, полученные от приносящей доход деятельности (суммы принятых бюджетных обязательств должны быть меньше показателей расходов по соответствующим кодам классификации расходов федерального бюджета);

– источников поступления и направления использования средств в сведениях о смете источникам поступления и направлениям использования в разрешении на открытие лицевого

счета по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности, в территориальных органах казначейства до представления разрешения, оформленного в соответствии с Порядком № 88н.

Органы казначейства проводят текущий контроль, в процессе исполнения бюджета путем анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении бюджета, данных об использовании средств бюджетополучателями. Предметом проверки является проверка соблюдения бюджетных норм и нормативов, своевременного осуществления финансово-денежных расчетов, а также целевого использования бюджетных средств участниками бюджетного процесса.

Объектами проверки являются:

- заявка на кассовый расход (ф. 0531801) или Заявка на получение наличных денег (ф. 0531802) (далее – заявки);
- документы, подтверждающие принятие бюджетных обязательств;
- расчетные документы (платежные поручения).

Заявки оформляются получателями средств федерального бюджета для оплаты денежных обязательств и представляются в органы казначейства по месту обслуживания их лицевого счета. При наличии электронного документооборота между данными получателями и органами казначейства они подаются в электронном виде с применением электронной цифровой подписи. При отсутствии такого электронного документооборота заявки представляются на бумажном и машинном носителе.

Уполномоченный руководителем органа казначейства работник проверяет заявки на соответствие установленной форме, наличие в них реквизитов и показателей, предусмотренных п. 5 Порядка № 87н, а также на соответствие сведений, отраженных в них, документам, являющимся основанием для принятия бюджетного обязательства.

Перечень реквизитов и показателей заявок, которые проверяются органами казначейства, включает:

- наименование, банковские реквизиты, идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) и код причины постановки на учет (КПП) получателя денежных средств;
- номер учтенного в органах казначейства бюджетного обязательства получателя средств федерального бюджета (при его наличии);
- номер, серию и срок действия чека, а также ФИО и данные документов, удостоверяющих личность получателя денежных средств по этому чеку (при наличном способе оплаты денежного обязательства);
- данные для осуществления налоговых и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ (при необходимости);
- реквизиты (номер, дату) и предмет договора (изменения к договору) или государственного контракта (изменения к государственному контракту) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд или договора аренды и (или) реквизиты (тип, номер, дату) документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства при поставке товаров (накладная, акт приемки-передачи), выполнении работ (акт выполненных работ), оказании услуг (счет), номер и дату исполнительного документа (исполнительный лист, судебный приказ), иных документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и правовыми актами Минфина. При этом положения этого пункта не применяются:

а) в части счета для подтверждения возникновения денежных обязательств по оплате договоров на оказание услуг, заключенных получателем средств федерального бюджета с

физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем;

б) при проверке заявок на получение наличных денег;

в) при проверке заявок на кассовый расход при перечислении средств получателям средств, осуществляющим в соответствии с бюджетным законодательством РФ операции со средствами федерального бюджета (в том числе в иностранной валюте) на счетах, открытых им в учреждении ЦБ РФ или кредитной организации, получателям средств, находящимся за пределами РФ и получающим средства федерального бюджета от главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета в иностранной валюте, и обособленным подразделениям получателей средств федерального бюджета, не наделенным полномочиями по ведению бюджетного учета.

В случае если обязательство принимается не на основании договора, в заявках указываются номер и дата документа, подтверждающего наличие денежного обязательства (п. 6 Порядка № 87н).

Допускается указание в заявках нескольких сумм кассовых расходов (кассовых выплат) по разным кодам классификации расходов бюджетов по одному денежному обязательству получателя средств федерального бюджета (п. 5 Порядка № 87н).

Кроме того, при санкционировании оплаты денежных обязательств информация, указанная в заявках, проверяется на соответствие реквизитам и показателям бюджетного обязательства. В Порядке № 87н приведен перечень направлений, по которым осуществляется данная проверка, по расходам (за исключением расходов по публичным нормативным обязательствам (п. 10 Порядка № 87н)), возникающим:

– по государственному контракту на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, по договору аренды (п. 11 Порядка № 87н);

– по публичным нормативным обязательствам (п. 12 Порядка № 87н).

Так, заявки при санкционировании оплаты денежного обязательства, возникающего по государственному контракту на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, по договору аренды проверяются по следующим направлениям:

– идентичность кода участника бюджетного процесса по сводному реестру по бюджетному обязательству и платежу;

– идентичность кода (кодов) классификации расходов федерального бюджета по бюджетному обязательству и платежу;

– не превышение суммы кассового расхода над суммой неисполненного бюджетного обязательства;

– соответствие кода классификации расходов бюджетного обязательства и платежа, исходя из вида средств;

– наличие в показателях бюджетного обязательства ссылки на уникальный номер реестровой записи, присвоенный государственному контракту на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в реестре государственных контрактов, заключенных от имени РФ по итогам размещения заказов;

– идентичность иных показателей и реквизитов.

Вместе с заявками для подтверждения возникновения денежного обязательства получатель средств федерального бюджета представляет в органы казначейства соответствующий государственный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг или договор аренды и (или) иной документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства (далее – документ-основание) (п. 7 Порядка № 87н).

Документ-основание представляется в электронном виде с применением электронной цифровой подписи или на бумажном носителе. В зависимости от принимаемого



обязательства комплект подтверждающих его документов разных. Например, государственные заказчики и заказчики-застройщики, включенные в адресное распределение объемов государственных капитальных вложений, по каждой стройке и объекту представляют в органы казначейства следующие документы:

а) договоры, заключенные государственными заказчиками, о передаче функций заказчикам-застройщикам;

б) государственные контракты на выполнение подрядных работ для федеральных государственных нужд на весь период строительства, в которых указываются объемы и стоимость подлежащих выполнению работ (услуг), порядок их оплаты, в том числе размер авансирования, размер и порядок финансирования строительства, включая порядок приобретения материалов, а также ответственность сторон по обеспечению выполнения обязательств, дата и номер протокола о результатах конкурса по определению исполнителя работ (услуг);

в) договоры строительного подряда, заключенные с другими участниками строительства (в соответствии с указанными договорами средства за выполненные объемы работ перечисляются на расчетный счет генерального подрядчика, открытый в кредитной организации, для последующих расчетов с субподрядными организациями);

г) договор долевого участия в строительстве;

д) положительные сводные заключения по проектно-сметной документации, подготовленные в порядке, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145.

Для борьбы с нарушениями, связанными с ошибками, недочетами и неточностями при составлении проектно-сметной документации по проведению работ капитального строительства с частичным или полным их финансированием за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, Правительство РФ Постановлением от 18 мая 2009 г. № 427 утвердило Положение о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости этих работ, вступившее в действие с 1 января 2010 г. После вступления в силу данного документа вся проектно-сметная документация по объектам капитального строительства с полным или долевым бюджетным финансированием подлежит проверке компетентными органами, в том числе в части формирования сметной стоимости объекта;

е) справка о стоимости выполненных работ (услуг) и затрат (ф. КС-3), акты сдачи-приемки выполненных работ (услуг) по формам, утвержденным Госкомстатом.

Унифицированные формы первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве утверждены Постановлением Госкомстата РФ от 11 ноября 1999 г. № 100.

В данном случае органы казначейства контролируют соответствие содержания проводимой операции коду бюджетной классификации, указанному в заявках и платежном документе. Проверку правильности применения расценок на совершение работ за счет капитальных вложений и соответствия фактического объема выполненных работ представленным актам органы казначейства не проводят.

### **Литература**

1. О Федеральном казначействе: Постановление Правительства РФ от 1 дек. 2004 г. № 703.

2. Регламент Федерального казначейства, утвержденного Приказом Федерального казначейства от 10 апр. 2006 г. № 5н.

3. О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня: приказ Минфина РФ от 30 сен. 2008 г. № 104н.

4. О порядке заполнения Протоколов о принятии (аннулировании) расходных расписаний: письмо Федерального казначейства от 19 февр. 2009 г. № 42-7.4-05/1.1-95.

5. О Порядке учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета (с изменениями и дополнениями): приказ Минфина РФ от 19 сен. 2008 г. № 98н.

6. О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета (с изменениями и дополнениями): приказ Минфина РФ от 1 сен. 2008 г. № 87н.

7. О Порядке осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности (с изменениями и дополнениями): приказ Минфина РФ от 1 сен. 2008 г. № 88н.

8. О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (с изменениями и дополнениями): Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145.

9. О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета: Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 427.

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ФОРМИРОВАНИИ КОМПЛЕКСА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ**

**О.Н. Лебедева, кандидат экономических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Представлены исследования и выводы автора о коррупционной деятельности в России и предложены меры по формированию комплекса законодательных инициатив по противодействию коррупции в бюджетном процессе, на примере некоммерческих организаций.

*Ключевые слова:* коррупционная деятельность, антикоррупционная политика, экономическая политика государства, некоммерческие организации, органы власти, законодательство

## **STATE POLICY ROLE IN FORMATION OF A LEGISLATIVE INITIATIVES COMPLEX ON COUNTERACTION IN BUDGETARY PROCESS CORRUPTION**

**O.N. Lebedeva.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In the article researches and conclusions of author are presented about corruption activity in Russia and measures are offered on forming of complex of initiations of bill on counteraction of corruption in a budgetary process, on the example of noncommercial organizations.

*Key words:* corruption activity, anticorruption policy, economic policy of the state, noncommercial organizations, organs of power, legislation

Мировой экономический кризис обострил финансовые проблемы большинства российских городов, при этом в наибольшей степени пострадали города с высоким уровнем экономического развития, а также монопрофильные города. Влияние кризиса усугубляется зависимостью местных бюджетов от поступлений налога на доходы физических лиц, неразвитостью иных источников получения доходов. Фактически администрации монопрофильных городов, столкнувшись с падением спроса на продукцию ведущих предприятий, вынуждены одновременно решать проблему трудоустройства населения и проблему компенсации потерь бюджетных доходов. При этом помимо неэффективного расходования материальных и финансовых ресурсов (ежегодные потери от коррупции в России составляют по оценкам специалистов до 35 млрд дол.) коррупция приводит к дискредитации демократических ценностей, к росту недоверия властям [1]. Основными причинами коррупции являются политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества, отсутствие прочных демократических традиций. К тому же к этим причинам для России следует добавить, учитывая местную специфику, субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства россиян, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

К сожалению, коррупция в России пронизывает все слои общества: органы власти, предпринимателей, общественные организации и становится системной проблемой, для решения которой необходимы системные усилия, то есть согласованные действия всех слоев общества, всех 3-х секторов: 1 – власти, 2 – бизнеса и 3 – общественных некоммерческих организаций (далее НКО). Так как коррупция – это международная проблема, то возможны и желательны также координация и согласование на международном уровне. Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции [2].

Из вышесказанного можно сделать следующее утверждение, что от органов власти требуется политическая воля бороться с коррупцией, законодательное обеспечение этой борьбы и неукоснительное исполнение принятых законодательных актов, кроме этого, требуется готовность властей стать прозрачными перед обществом, допускать возможность общественного участия и взаимодействовать с некоммерческими организациями (НКО) и бизнесом как с партнерами. В этом случае главная задача для структур гражданского общества (НКО и предприниматели) заключается в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения властных решений (в том числе участие в экспертизе законодательства). При этом предотвращать и предупреждать коррупцию гораздо эффективнее, чем бороться с ее последствиями. Деятельность властей в этом направлении на сегодня представляется крайне неэффективной: отсутствует политическая воля, отсутствует желание быть прозрачными, действия их случайны и непоследовательны. Кроме того, деятельность структур гражданского общества, в первую очередь НКО, также далека от совершенства, причем основная проблема в отсутствии мотивации НКО участвовать в антикоррупционной деятельности – следствие субъектной политической культуры.

Под коррупцией в контексте следует понимать действие или бездействие одного лица, принимающего решение (далее ЛПР), в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное с использованием публичных ресурсов. Данное определение включает в себя все определения, более или менее часто используемые в литературе. При этом

ЛПР может представлять собой одно физическое лицо (чиновник), группу физических лиц (конкурсная комиссия), юридическое лицо (НКО или фонд, распределяющий гранты). Публичный ресурс может выступать в виде бюджетных средств, выборных должностей, грантов для НКО [3].

В современном российском обществе наиболее распространена и опасна коррупция во властных структурах, коррупция, связанная с использованием административного ресурса (политическая коррупция, которая может выступать и в форме, низовой коррупции – взятка за регистрацию предприятия, и в форме вершинной – использование административного ресурса для получения «нужного» результата выборов). В этом случае, а именно на нем мы и сосредоточим основное внимание, можно сказать: коррупция – это использование должностным лицом своего служебного положения в корыстных целях (своих либо кого-то еще) [4].

Однако, прозрачность власти – это ее открытость, понятность и возможность влияния на нее. Открытость – доступ (в первую очередь к информации о деятельности власти, о процедурах принятия и исполнения властных решений, к самим решениям). Понятность означает, что в том, к чему есть доступ (процедуры, решения), можно разобраться. Возможность влияния – возможность использования и изменения того, к чему есть доступ, и что стало понятным (властные процедуры, информация, решения).

Можно выделить три стратегии противодействия коррупции: стратегия осознания опасности коррупции и ее последствий; стратегия прозрачной власти, хорошего управления и эффективного общественного участия; стратегия верховенства закона и защиты прав граждан. Именно в рамках этих стратегий деятельность и власти, и гражданского общества должна осуществляться по двум главным направлениям:

- принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной, и неукоснительно исполнять их;
- создавать условия для возникновения общественного участия в процессах предотвращения коррупции, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления взаимосвязаны и предполагают скоординированные действия всех трех секторов, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство, а в этом случае необходимы действия в трех направлениях.

Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции. При этом требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и принятии законов (это в первую очередь относится к депутатам). НКО в данном случае осуществляют проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурсного создания условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия прозрачной власти). Кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями.

Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). Основная работа осуществляется органами власти, в обязанность которым вменяется хранение печати, проверка на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов.

Далее отметим, что основными проблемами в процессе общественного участия по предотвращению коррупции являются:

– противодействие властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия властных решений, недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность;

– недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому – преобладающий субъектный тип политической культуры граждан России.

Можно считать, что для обеспечения эффективного общественного участия необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается посредством стратегии осознания: в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получают сведения о НКО, социальном партнерстве. Решение второй проблемы связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс и в целях ускорения данного процесса можно предложить:

– развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);

– развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институтах, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение;

– обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия прозрачной власти).

Обобщив основные представления о коррупции, рассмотрим подробнее участие НКО в антикоррупционной деятельности, что схематично представлено на рис.

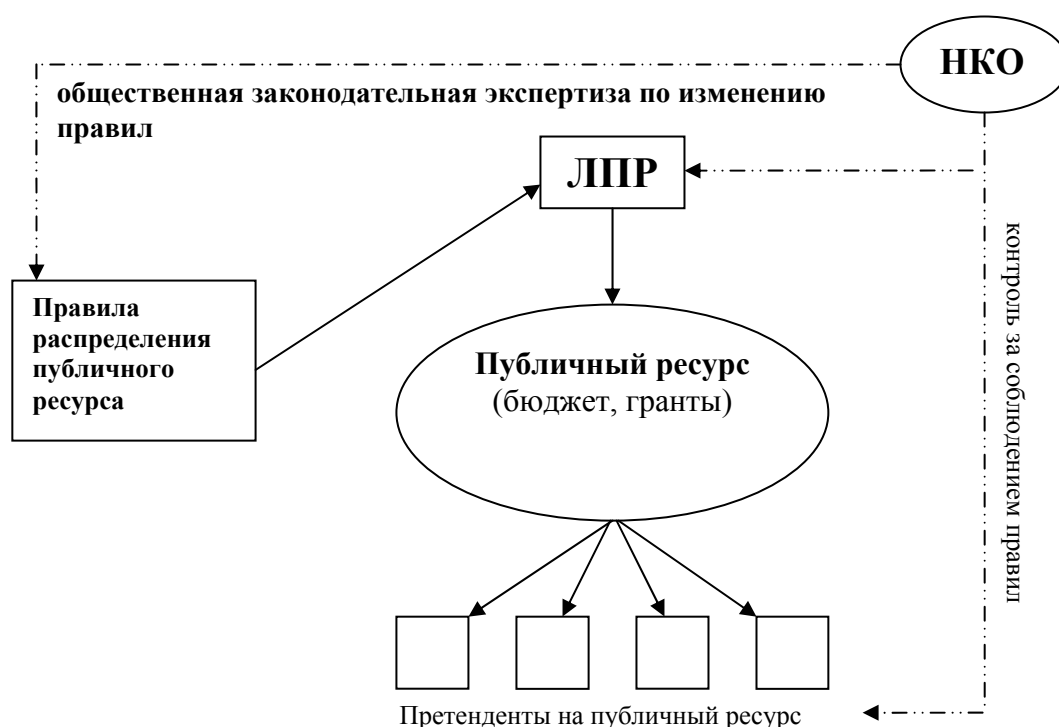


Рис. Участие некоммерческих организаций в процессе противодействия коррупции

Как показали исследования, в большинстве случаев злоупотребление служебным положением связано с реализацией права принятия решения в ситуации, когда имеется несколько вариантов (альтернатив) решения задачи. Например, на одно вакантное место, один мандат депутата претендуют несколько человек; на один государственный заказ, на право аренды одного природного объекта (участка лесного фонда, земли, недр) или какого-либо имущества претендуют несколько предприятий.

Результатом деятельности ЛПР с данным множеством альтернатив является выбор наилучшей (оптимальной) альтернативы (одной или нескольких). Для решения данной задачи ЛПР должно иметь технологию решения этой оптимизационной задачи (задачи выбора наилучшего варианта), которая в обязательном порядке должна включать:

- критерий оптимизации;
- способ оценки альтернатив по отношению к данному критерию;
- способ определения наиболее предпочтительной среди них.

На основании выше сказанного, можно подвести итоги и обозначить, что факты коррупции наблюдаются в случаях, когда:

- ЛПР имеет заданную технологию решения задачи, но нарушает ее;
- ЛПР имеет некоторые законодательно установленные нормы, регламентирующие отдельные аспекты решения оптимизационной задачи, однако, они описаны весьма абстрактно, допускают различные толкования и не могут в целом составить эффективной технологии, а потому ЛПР имеет законное право сам разрабатывать отдельные шаги и даже целые процедуры, опираясь при этом на личный корыстный интерес;
- ЛПР не имеет никакой заранее заданной и нормативно установленной технологии решения оптимизационной задачи. Более того, законом или другим правовым актом ЛПР делегированы полномочия по разработке данной технологии, что он и делает, опираясь при этом на личный корыстный интерес.

Вместе с тем, в случае использования бюджетных средств во время выборов роль правил, технологий, по которым распределяется публичный ресурс, играют нормативные акты (законы).

### **Литература**

1. Винокуров А.И. Методические подходы к формированию стратегического планирования в социально-экономических системах. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000.
2. Елькин В.А. Государственное управление и регулирование экономики. Иркутск: ИИНХ, 2001.
3. Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2008, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ict.ru> (дата обращения 2008).
4. Яковец Ю.В. К новой структуре экономики России. М.: ИЭ РАН, 2008.

## **НАЛОГОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ – ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Е.Г. Филимонова, кандидат экономических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируется антропогенная нагрузка на окружающую среду. Рассматриваются различные механизмы устойчивого развития общества, налоговые инструменты для снижения негативного

влияния людей на биосферу. Предлагается разработать соответствующую экологическую налоговую политику через систему экологических налогов и сборов.

*Ключевые слова:* экологический кризис, «зеленые» налоги и сборы, экологическая функция налогов, устойчивое развитие

## **TAX MECHANISMS ARE THE INSTRUMENTS OF PROVISION OF ECOLOGICAL SAFETY**

**E.G. Filimonova.**

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

The harm of economic activities of people to the environment are analyzed. Different approaches to organizing the sustainable development of society, tax instruments for decreasing the negative influence of people on the biosphere are examined. development of corresponding tax ecological policy is proposed by developing a system of ecological taxes.

*Key words:* The ecological crisis, «green» taxes, the ecological function of taxes, sustainable development

Наша планета Земля и окружающее человека природное пространство – не только биологическая среда, обеспечивающая наше существование. Природа представляет собой живой организм, активно реагирующий на все стороны человеческой деятельности, полноценный участник экономических и социально-политических процессов нашего общества. Вода, земля, воздух, недра определяют качество нашей жизни, являются ключом к социальной политике любой страны. Сохранение окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов остаются актуальной проблемой как для отдельных стран, так и в глобальном масштабе.

Человек в своей хозяйственной деятельности достиг таких масштабов, что способен подорвать механизм саморегуляции и лишит экологическую систему устойчивости.

Ученые по-разному оценивают степень антропогенного воздействия на механизм саморегуляции биосферы и тот порог, за которым она (биосфера) лишается устойчивости.

Профессор МГУ, член комиссии по выработке стратегии устойчивого развития России при Министерстве экономики К.С.Лосев пишет: «...наличие глобального экологического кризиса по большей части не признается, обычно он снижается до локального или регионального уровней... Между тем, глобальные изменения уже давно зафиксированы наблюдательными средствами. Речь идет не об изменении климата, где много неопределенности, а об изменении концентрации биогенных и антропогенных загрязнителей во всех средах – атмосфере, гидросфере, почвах и нарушении глобального кругооборота биогенов (углерода, азота, фосфора и континентального водооборота). Таких быстрых темпов изменения этих величин ранее не наблюдалось, что свидетельствует о нарушении естественного механизма стабилизации окружающей среды в результате хозяйственной деятельности человека, то есть о выходе за пределы допустимого возмущения или несущей емкости поддерживающих экосистем. Это и есть жестокий экологический кризис, признание или непризнание которого ведет к выбору разных стратегий мирового развития» [1].

Представления об экологическом кризисе в той или иной мере подтверждаются всеми значительными исследованиями. Оставляя в стороне спор о деталях в оценках ситуации, сроках и конкретных способах выхода из нее, можно констатировать, что кризис достаточно

серьезен и требует радикальных изменений. То же самое можно сказать и о ресурсном кризисе, который по последствиям не менее трагичен чем “биосферный” и лишь незначительно отодвинут по срокам.

Критический экологический фактор, который является источником экологической опасности, определяют новое понимание безопасности. Внутреннюю безопасность обеспечивает социальное и правовое государство, внешняя поддерживается за счет баланса сил в международной политике, и в том и в другом случае основой безопасности является национальное богатство, представляющее собой совокупный экономический ресурс. Современные экономические представления предполагают неограниченный рост богатства, в то время как для экологического ресурса - для той части, которая считается возобновимой - возможен лишь очень незначительный рост. Остальной же набор ресурсов может только сохраняться или уменьшаться. К тому же, как отмечает К.С.Лосев «...после нарушения порога возмущения биосферы (несущей емкости биосферы) возобновимые ресурсы перестают быть таковыми» [1]. Таким образом, если экономическая безопасность достигается за счет наращивания богатства и его перемещения, то экологическая требует поддержания всех параметров экологического ресурса на определенном уровне.

Таким образом, различия традиционного понимания безопасности и понимания безопасности в экологическом смысле исходят из оценки природной и социально-экономической составляющих опасности. В экономических представлениях опасность практически полностью сводится к социально-экономическому фактору и в результате зависит от экономической мощи государства и социальной политики государства.

Различия в понимании экономической и экологической безопасности явно фиксируют существующее между экологическим и экономическим противоречие, то есть активная экономическая деятельность, направленная на обеспечение экономической безопасности, ведет в настоящее время к экологическому кризису и к подрыву безопасности экологической. И наоборот, требования, связанные с обеспечением экологической безопасности, предъявляемые в жесткой форме, могут вызвать экономический спад и в результате снижение уровня экономической безопасности.

В связи с этим необходима выработка такой социально-экономической стратегии развития общества, которая бы учитывала требования экологической безопасности.

Первая попытка разработки такой стратегии была предпринята в нашей стране в апреле 1996 г., при подписании Указа президента «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», как ответ на решение Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Однако данный документ носит чисто декларативный характер и вопрос стратегии остался открытым.

Поскольку экологический кризис является результатом, в первую очередь, экономической активности человека, приводящей к загрязнению окружающей среды и неограниченному росту потребления ресурсов, возникает желание использовать уже опробованные методы решения проблемы – таким образом отрегулировать рыночный механизм, чтобы личный интерес по-прежнему работал на сохранение целого. Для этого уже создано множество теорий «экологической экономики», «экономики окружающей среды» или «экологически направленной экономики». Основная идея этих теорий заключается в том, чтобы так или иначе (через систему налогов, сборов, сертифицирование, лицензирование и т.п.) ввести загрязнение среды и потребление всех, в том числе и экологических, ресурсов в издержки производства, наложить ограничение на потребление ресурсов и тем самым свести антропогенную нагрузку к необходимому минимальному уровню. Каждая из этих теорий имеет сильные и слабые стороны и еще неразрешенные



вопросы, но с экономической точки зрения они вполне осуществимы, в них нет ничего принципиально невозможного и это дает повод для оптимизма.

В этой связи заслуживает внимания опыт зарубежных стран по использованию инструментов налогового права в сфере охраны окружающей среды. Особенно следует отметить экологические реформы налогового законодательства в ряде государств-членов ОЭСР и в первую очередь тенденцию использования экологических налогов для обеспечения так называемого двойного эффекта, т.е. положительного влияния как на окружающую среду, так и на экономику.

В ряде зарубежных стран интерес к экологически-ориентированным налоговым инструментам особенно возрос во второй половине 1980-х годов в связи с критикой недостатков прямого государственного вмешательства в экологическую сферу и переключением внимания с административных на экономические способы управления. Экологические налоги в той или иной форме существуют во всех экономически развитых странах. Впервые необходимость их применения на официальном уровне была подтверждена в 1-й Программе действий Европейского союза по охране окружающей среды (1973 г.), и она связывалась с реализацией принципа «загрязнитель платит». Активизация внимания к экологическим налогам и платежам в странах ЕС происходила со второй половины 80-х годов XX столетия в связи с повсеместно осуществляемым переходом в области охраны окружающей среды от командно-административных к экономическим методам управления. Ориентация на платежи и налоги как важнейшие экономические инструменты усилилась в начале 90-х годов XX века в период охватившей развитые страны рецессии, которая сопровождалась обострением проблем занятости и ужесточением конкурентной борьбы. Концептуальной основой экологизации налоговых систем послужила идея двойного выигрыша (дивиденда) (win-win situation). Согласно этой идее, экономическое стимулирование охраны окружающей среды и ресурсосбережения посредством введения экологических налогов (платежей) должно одновременно сопровождаться пропорциональным снижением налогового бремени, связанного с социальными выплатами (то есть бремени на доходы), что потенциально позволяет стимулировать рост занятости и поддерживать конкурентоспособность национальных производителей. Основная цель экологических платежей – не пополнение государственного бюджета, а стимулирование налогоплательщика к позитивному, с точки зрения охраны окружающей среды, поведению. Понятие «экологические налоги» в законодательстве зарубежных стран достаточно широко и включает в себя целый ряд налогов, платежей и иных публично-правовых взиманий. На практике взимаются разнообразные фискальные платежи, они имеют различную форму и зачастую по-разному называются.

В связи с этим, с определенными сложностями сопряжена идентификация экологических налогов, так как наряду с налогами, направленными непосредственно на природоохранные цели, могут применяться финансовые инструменты, имеющие самостоятельное назначение, но оказывающие явный экологический эффект, в частности, энергетические налоги, налоги на автотранспортные средства, сборы за размещение отходов и т.п.

Во многих странах происходит «позеленение» налоговой системы, то есть переориентация ее на охрану окружающей среды, на более эффективное использование ресурсов. Наиболее часто встречаются «углеродный» и «серный» налоги и налоги на перерабатываемую тару, которые стимулируют загрязнителей выделять средства на переработку отходов и создавать системы рециклирования.

Среди государств, добившихся ощутимых успехов в создании благоприятных в экологическом плане условий жизни для своих граждан, достойное место занимает Япония.

В этой стране сформирована эффективная система управления качеством природной среды, в результате страна сумела не только отодвинуть угрозу экологического кризиса, но и существенно улучшить многие экологические параметры, несмотря на неблагоприятные исходные факторы. Важную роль в этом процессе сыграло гибкое использование экономических инструментов регулирования, в частности принятие и быстрое введение системы «зеленых» налогов. Она предусматривает усиление налоговой нагрузки на экологически опасные виды деятельности, и снижение налогов на экологически нейтральные товары и услуги. При налогообложении выпуска продукции, производство или использование которой может наносить вред окружающей среде, эксперты предлагают вводить пошлины, зависящие от объема продукта, а не от его стоимости. При этом уровень налогообложения, по их мнению, должен обеспечить компаниям возможность выбора оптимальных технологий и изменения характера деятельности, а также учитывать влияние соответствующего изменения цен на потребительскую активность [2].

Новым подходом в экономической политике западных стран является опосредованное стимулирование инновационных разработок и внедрений через установление механизмов экологических ограничителей. В результате экология на Западе превращается из ограничителя в стимулирующий фактор развития. Ограничительные и запретительные барьеры, воздвигаемые жесткими критериями охраны окружающей среды, стимулируют предприятия к внедрению экологически чистых технологий, безотходных производств, с применением более совершенных энергоносителей, причиняющих наименьший вред окружающей среде. Один из базовых принципов экологического стимулирования на Западе остается неизменным – «загрязнитель платит». Ущерб, нанесенный природе, компенсируется посредством взимания с нарушителя денежных штрафов, целевым образом идущих на развитие экологически безвредных технологий. Меры стимулирующего управленческого воздействия в сфере экологии состоят из: экологического лицензирования, эмиссионных и товарных стандартов, компенсационных штрафных санкций, платежей за ресурсопользование, налогообложения на выбросы вредных веществ, льготные налоги на экологически чистую продукцию, ценовые компенсации и др.

Интересные рекомендации по вопросам использования зеленого налогообложения содержатся в аналитическом докладе Программы ООН по окружающей среде, в разделе, посвященном развитию устойчивого транспорта.

В докладе рекомендуется «поддерживать поощрительную систему субсидий, налогов и правил, способствующих ответственному отношению к окружающей среде, которая помогает включить ущерб, причиненный среде, в себестоимость продукции. Например, пользование личными автомобилями приводит к возникновению хорошо известного ущерба внешней среде. За этот ущерб можно взимать плату самыми разными способами: налоги на горючее, налоги на пользование дорогами, налоги на автомобили. Сингапур показывает очень хороший пример того, как можно контролировать пользование транспортными средствами. Во-первых, там ежегодно выставляется на аукцион весьма ограниченное количество лицензий на пользование личным автотранспортом (сроком на 10 лет), это позволяет властям ограничить количество легковых автомобилей. Во-вторых, в этой стране используется усовершенствованная электронная система оплаты за проезд по дорогам Electronic Road Pricing. (эти меры должны компенсироваться наличием хорошо организованного общественного транспорта)» [3].

Кроме того рекомендовано введение налогов уже используемых в различных странах, таких как: налог на бензин(дизельное топливо) в Польше; налог на выбросы углерода в Швеции; снижение налогов и сборов или освобождение от них для новых экологически чистых, топливосберегающих автомобилей (Дания, Германия, Япония); ежегодные сборы за

выброс CO<sub>2</sub> и выхлопных газов (Дания, Великобритания). Продажа с аукциона разрешений на вождение автомобиля (Сингапур). Скидки на экологически чистые автомашины (Япония, США); налог на неэкономичный автомобиль (США); государственная программа, направленная на уменьшение использования топлива и загрязнения («feebate»), – различный налог на покупку, в зависимости от потребления топлива (Австрия). Поощрение за пользование парком транспортных средств. Экономичные, экологически чистые, экономящие топливо парки общественных автомобилей (Канада); поощрение за экологически чистые экономичные служебные машины (Великобритания) [4].

Необходимо отметить, что реализация экологической функции налогообложения в европейских государствах приносит ощутимые результаты, поскольку, во-первых, осуществляется централизованно, то есть путем принятия актов на уровне Европейского союза, и, во-вторых, в рамках реформирования налоговых систем отдельно взятых государств-членов Европейского союза с целью их гармонизации.

К сожалению, в российском законодательстве экологическая функция налогообложения до настоящего времени была мало заметна, поскольку проявляется лишь в ограниченном числе отдельных норм и институтов законодательства о налогах и сборах и законодательства об охране окружающей среды. При этом данные нормы и институты не имеют системного характера, так как они вводились в действие разрозненно, в различных актах законодательства и подзаконных актах, в разное время. В результате они имеют очень слабое регулирующее воздействие на общественные отношения в экологической сфере.

Данная ситуация связана с тем, что в период 90-х годов XX века – первых лет XXI века, внимание законодателя и правоприменительных органов было сосредоточено на решении других политических и экономических задач. В последнее время, в ходе завершения налоговой реформы все большее значение приобретает качественная составляющая налоговой системы, при которой установление налогов и сборов рассматривается таким образом, чтобы совокупная налоговая нагрузка не была чрезмерно обременительна как в целом для экономического развития государства, так и для отдельных отраслей экономики и отдельных предприятий, с тем, чтобы налоговая система страны способствовала решению государственных задач, не только фискальных, но и таких как, например, охрана окружающей среды.

Несовершенство российского законодательства о налогах и сборах, природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды в части налогового регулирования в этой сфере приводит к тому, что использование биосферных ресурсов, промышленное производство, оказывающее негативное воздействие на окружающую среду, усиливают загрязняющее воздействие на атмосферный воздух, водные ресурсы и территориальные пространства, приводят к нарушению экологического равновесия. Меры по охране окружающей среды, которые установлены действующим законодательством, не обеспечены эффективными механизмами реализации.

С учетом вышесказанного, не случаен постепенно усиливающийся интерес законодательной и исполнительной власти Российской Федерации к вопросам экологически ориентированного налогового регулирования экономики, идет работа над Экологическим кодексом РФ. Концепция Экологического кодекса предполагает существенное увеличение размеров штрафов за нарушение природоохранного законодательства, введение штрафов за представление недостоверных деклараций воздействия деятельности на окружающую среду. Кроме того, этот документ предусматривает «введение экологических налогов на выпуск и оборот на рынке нежелательной продукции, а также налоговые льготы на развитие производства экологически чистой продукции и услуг, например, по переработке отходов, по внедрению энергосберегающих технологий и т.д.».

Выделение экологической функции налогообложения является насущным и обосновано объективными тенденциями диверсификации функций налогообложения по мере развития государства и общества и появления на политическом горизонте качественно новых задач государственного управления. Одной из таких задач является охрана окружающей среды. При этом постановка данной задачи не ограничена рамками отдельно взятого государства и отдельных национальных налогово-правовых систем, проблема загрязнения окружающей среды приобретает характер одной из острейших глобальных проблем современности. Экологическая функция налогообложения может быть реализована посредством проведения экологических реформ налогообложения и целенаправленной экологизации налогового законодательства, например путем установления налоговых льгот в сфере охраны окружающей среды. Таким образом, экологическая функция станет самостоятельной функцией налогообложения, посредством собственного направления воздействия на общественные отношения, определенные конкретными задачами политики государства в сфере налогообложения и охраны окружающей среды.

Экологическая функция налогообложения на настоящем этапе развития российского законодательства наиболее явно выражена в правовом механизме платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку основной целью государственного регулирования в данном случае является предотвращение (смягчение) негативного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду. Однако эти платежи в форме платы за негативное воздействие на окружающую среду взимаются в размерах, которые не достаточны ни для финансирования государственных программ по охране окружающей среды, ни для стимулирования отказа от существующих технологий и внедрения экологически безопасного производства на предприятиях. Кроме того, в течение длительного времени неразрешен вопрос о правовом статусе платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Действующий правовой механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду имеет ряд довольно значительных недостатков. Одной из серьезных проблем данных платежей является проблема правовой неопределенности субъектного состава отношений по взиманию платежей, что подрывает регулирующее воздействие на субъектов хозяйственной деятельности и противоречит общим принципам установления и взимания фискальных платежей.

По своей правовой природе плата за негативное воздействие на окружающую среду отвечает основным юридическим признакам фискального платежа. Она установлена, хотя и в общем виде, на уровне акта законодательства (Федерального закона «Об охране окружающей среды»), ограничивает право собственности плательщиков – природопользователей, взимается вне зависимости от воли отдельного лица, ее уплата строго юридически не порождает встречного обязательства у государства, уплачивается в денежной форме с целью обеспечения расходов публичной власти. Однако данный платеж не включен в состав налогов и сборов, поименованных в Налоговом кодексе РФ, что порождает массу спорных ситуаций.

Назрела необходимость принятия отдельного законодательного акта, который бы закреплял основные принципы экономического регулирования охраны окружающей среды, возможность введения налоговым законодательством конкретных форм и инструментов налоговой политики. Есть надежда, что Экологический кодекс осуществит правовое закрепление конкретных механизмов экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды, таких как экологические налоги на выпуск и оборот на рынке нежелательной продукции, специальные таможенные пошлины на ввоз в страну экологически нежелательной продукции или сырья, налоговые льготы временного характера

на период строительства очистных сооружений, постоянные налоговые льготы для развития производства экологически чистой продукции и услуг.

Выработка новых методологических и методических подходов к решению вопросов окружающей среды и в более широком плане для бесконфликтного сосуществования биосферы и человеческой цивилизации представляет достаточно сложную проблему и в теоретическом и в практическом плане. Одним из основных направлений будущей экологической политики становится усиление ее экономической составляющей.

Сочетание принципа «загрязнитель платит», жесткого государственного контроля и финансовой поддержки природоохранной деятельности компаний со стороны государства даст ощутимые положительные результаты.

При разработке современной концепции взаимоотношений общества и окружающей среды необходимо исходить из того, что эко среда и экономика неразрывно связаны между собой и хозяйственная активность улучшает человеческую жизнь только в том случае, если она сопровождается сохранением и защитой природной среды. Необходимо окончательно отказаться от точки зрения, что окружающая среда является «бесплатным товаром», который можно эксплуатировать бесконечно, и прийти к пониманию того, что она представляет драгоценный актив, который следует сохранить для следующих поколений. Это предполагает в свою очередь платность использования всех природных ресурсов и возложение финансового бремени по восстановлению среды на все общество.

### **Литература**

1. Глобальный зеленый новый курс: аналитический доклад Программы ООН по окружающей среде. 2009.
2. Фискальные меры для устойчивого транспорта: международная передовая практика. Гордон (Gordon), Дебора (Deborah). Анализ международных фискальных мер для устойчивого транспорта. Energy Foundation, Сан-Франциско, 2005 г.
3. Лосев К. Нам мешают неэффективная экономика и рост населения. // Евразия. 1997, № 4.
4. Евдокимов П.В. Правовая природа платежей за негативное воздействие на окружающую среду – от теоретических споров к правоприменительной практике // Юридический мир. 2006. № 2.
5. Тимонина И.Л. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 6.

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

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

Рассматривается проблематика борьбы с политической преступностью во второй половине XIX века в России, деятельность радикальных политических организаций не согласных с политическим режимом и борьба с ними со стороны органов государственной власти.

*Ключевые слова:* политическая преступность, политический терроризм, безопасность, радикализм

# SOME PROBLEMS IN THE FIGHT AGAINST POLITICAL CRIME IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

**A.N. Smertin.**

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

The article deals with problems of anti-political crime in the second half of the nineteenth century in Russia, the activities of radical political organizations do not agree with the political regime and their control by public authorities.

*Key words:* political crime, political terrorism, security, radicalism

Политическая преступность угрожает безопасности многих государств и их граждан, она влечет за собой огромные политические, экономические и моральные потери, оказывает негативное психологическое давление, лишает жизни ни в чем не повинных людей. Как специфическое явление общественно-политической жизни политическая преступность и борьба с ней имеют свою длинную историю, познание которой помогает осознать его истоки и тенденции развития [1, с. 303].

Понятие «политическая преступность» мы будем рассматривать исключительно под историко-правовым углом зрения, а не уголовно-правовым.

После восстания декабристов самодержавная власть, желавшая сохранить власть в своих руках, была озабочена размахом деятельности тайных обществ, открывшейся перед ней в ходе следствия. Она осознавала необходимость реорганизации политического розыска, задачей которого теперь становилось не только недопущение и раскрытие «злоумышленных» намерений и дел, но и выяснение настроений подданных.

Третье отделение под руководством шефа корпуса жандармов руководило полицией, борьбой с революционерами и раскольниками, управляло тюрьмами, наблюдало за иностранцами, вело следствие по политическим делам, в его распоряжении была сеть агентов. В задачи Отделения входило «охранение устоев русской государственной жизни», [2] борьба с революционерами, сектантами и раскольниками, высылка и размещение «подозрительных людей», управление тюрьмами и наблюдение за иностранцами. Структура Третьего отделения включала пять экспедиций. Первая (секретная) вела непосредственную борьбу с революционным движением, осуществляла следствие по политическим делам, наблюдала за деятельностью революционных организаций и отдельных лиц. В своей работе она опиралась на разветвленную агентурную сеть. Вторая экспедиция вела борьбу с религиозными и должностными преступлениями. В ее ведении находились политические тюрьмы: Шлиссельбургская и Петропавловская крепости, Алексеевский рavelин. Третья экспедиция организовывала наблюдение за иностранцами, проживавшими в России. Четвертая – вела борьбу с крестьянскими волнениями и выступлениями. Пятая экспедиция (созданная в 1842 г.) осуществляла цензуру. Третье отделение подчинялось непосредственно императору. Интересующие сведения оно могло затребовать у любого министра, генерал-губернатора и губернатора [1, с. 330–331].

Первым руководителем заграничной агентуры III отделения стал барон К.Ф. Швейцер. Одним из самых удачливых и эффективных российских агентов за границей была сестра шефа жандармов Доротея Христофоровна Фон Бенкендорф. В пятнадцатилетнем возрасте она вышла замуж за приближенного английского императора Павла I графа Х.А. де Ливена. Такой удачный брак приблизил ее к августейшей царствующей семье, тем самым, предоставив возможность быть в курсе всех интриг и положения дел при дворе [3]. Много

пользы в заграничном политическом сыске принес Яков Толстой, формально работающий «корреспондентом министерства народного просвещения». В 1834 году между Россией, Австрией и Пруссией было заключено соглашение о сотрудничестве в сборе сведений о политических эмигрантах и совместном воздействии на революционную прессу.

Любые проблески свободомыслия, оппозиционности привлекали внимание специальной политической службы, желавшей держать под своим контролем всю жизнь русского общества. Многие политические деятели выступали против революции, против насильственных преобразований. «Законодательная реформа – единственно верное средство для осуществления справедливости» [4]. Лучше конституция «сверху», чем революция «снизу», полагали либералы. «Россия во многих отношениях отстает от Запада, который необходимо догнать, но притом так, чтобы избежать кровавый опыт западноевропейских революций» [5]. Но даже либералы не имели возможности публично высказаться, реализовать политические права и свободы.

В стране была развернута сеть агентов, ориентированная, прежде всего на поиск радикальных элементов в дворянской среде. Основными методами деятельности жандармерии и III отделения было введение осведомительной агентуры в различные слои населения и вскрытие корреспонденции на почте или перлюстрация писем. Перлюстрация (от лат. «perlustro» – обозрение) должна была проводиться особо доверенными почтовыми чиновниками. Вскрытию подверглись письма многих известных людей. Правительство подозревало представителей из дворянской и интеллигентной среды в крамоле и неблагонадежности. Бенкендорф настоятельно рекомендовал создавать перлюстрационные кабинеты в Петербурге, Москве, Киеве, Казани, Риге и других крупных городах, так как перлюстрация писем, как система, которая «составляет одно из средств тайной полиции и при этом самое лучшее, т.к. оно действует постоянно и обнимает все пункты империи» [6].

С течением времени рос интерес политического розыска к нижним сословиям и к новому нарождающемуся классу пролетариата. В последующие годы «крестьянский вопрос» неоднократно упоминался в докладах III отделения. В нравственно-политическом отчете за 1839 г. отмечалось, что «весь дух народа направлен к одной цели – к освобождению» и «крепостное состояние есть пороховой погреб под государством». В середине XIX века происходит резкий рост напряженности в стране, вызванный кризисом крепостного строя, а, следовательно, усложняются задачи по борьбе с политической преступностью.

Проведение крестьянской реформы обострило ситуацию в стране. Только за 1857–1861 г.г. в стране произошло 2165 крестьянских волнений [7].

Д.В. Каракозов 4 апреля 1866 г. совершил покушение на жизнь императора Александра II. Покушение не удалось, но очень встревожило власть. В прокламации «Друзьям рабочим», найденной у Каракозова, последний так объяснял свой поступок: «Грустно, тяжело мне стало, что так погибает мой любимый народ, и вот я решил уничтожить царя-злодея и самому умереть за свой любезный народ...а не удастся, так все же я верю, что найдутся люди, которые пойдут по моему пути... Для них моя смерть будет примером и вдохновит их» [8].

Влияние реакционной части правительственных кругов, находившей любые реформы преждевременными или слишком опасными, усилилось. Радикальные журналы «Современник» и «Русское слово» были закрыты, а цензура прессы снова ужесточилась.

Шефом жандармов и начальником III отделения был назначен П.А. Шувалов, который с 1857 по 1860 гг. занимал должность обер-полицмейстера Петербурга. С апреля по декабрь 1861 г. он исполнял обязанности начальника штаба Отдельного корпуса жандармов, управляющего III отделением, а затем – генерал-губернатора Лифляндии, Эстляндии и Курляндии.

Под руководством Шувалова были сделаны первые шаги по созданию новой службы политической полиции, специально приспособленной для розыска и негласного наблюдения за подозреваемыми в политической деятельности.

Было раскрыто тайное общество «ишутинцев», по имени Николая Ишутина, двоюродного брата неудавшегося цареубийцы. Участники преступных замыслов, гласил отчет третьего отделения, в числе 34 лиц, были большею частью студенты и вольнослушатели Московского университета, Технологического института и Петровской Земледельческой Академии. Они образовали тайное общество под названием «Организация», которое мело целью распространять социалистическое учение; разрушать начала общественной нравственности; колебать веру в основы религии, и путем революции ниспровергнуть существующий в государстве порядок [9].

Но с другой стороны, Алексей Сергиевский, проходивший по каракозовскому делу, на вопрос следствия, отвечал: «У исповеди и Св. причастия бываю ежегодно, кроме нынешнего года по неимению сапог и за дальностью церкви» [10]. Так же бедно жили и остальные участники кружка.

После покушения Каракозова 2 мая 1866 г. была создана специальная служба телохранителей «Охранная стража» для единственной цели «охранения священной особы государя императора и прочих членов августейшего семейства от злоумышлений и преступных действий». Штат стражи составляли 3 офицера (начальник и два его помощника), 2 агента и 40 стражников. Они должны были «негласно охранять» императора во всех его передвижениях. Но вооружили их револьверами «Бульдог», которые отличались плохой мощностью, только в 1879 году после покушения А.К. Соловьева.

Также после покушения на Александра II в 1866 году обер-полицмейстер Петербурга генерал-адъютант Ф.Ф. Трепов обратился к императору с запиской, в которой говорилось, что существенным пробелом в организации столичной полиции является «отсутствие особой части со специальной целью производства исследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений...».

Обязанности эти прежде лежали на чинах наружной полиции, которые не имели ни средств, ни возможности действовать с успехом в указанном отношении. Для устранения этого недостатка Трепов предложил учредить сыскную полицию. Предложение обер-полицмейстера было принято, и в том же 1866 году в составе Управления петербургского градоначальника формируется «Отделение по охранению общественного порядка и спокойствия» – полицейский орган с особыми, специальными задачами оперативно-розыскной деятельности. Аналогичное подразделение появилось и при варшавском губернаторе. Эффективность их работы проявилась очень быстро: были обнаружены и арестованы многие участники революционных организаций. Активно использовались сотрудники, осуществляющие внешнее наблюдение.

Но в целом производство розыска и дознания по государственным преступлениям оставалось по-прежнему в компетенции III отделения и жандармерии, а развитие системы специально-розыскных (охранных) органов затянулось. Причем ценность агентуры подчеркивает следующее мнение: «...Получая на месте или от Департамента чаще всего случайные сведения о возникновении каких-либо нелегальных предприятий», жандармские управления и охранные отделения «были лишены возможности подвергать эти сведения надлежащей разработке, так как подобные предприятия в моменты их возникновения, по существу своему, не поддаются первоначальному обследованию средствами наружного наблюдения».

В 1861 году, сначала в Париж, а затем в Лондон, под именем графа Альберта Потоцкого, прибыл агент III отделения Александр Фабианович Балашевич. Главной задачей



было изучать деятельность и связи А.И. Герцена и Н.П. Огарева, польской революционной эмиграции, связи между собой и с другими радикальными лидерами, в частности Джузеппе Гарибальди. Он оказывал помощь и в поимке Сергея Геннадьевича Нечаева, бежавшего за границу.

Осенью 1869 г. Нечаев, бывший преподаватель Закона Божьего в приходских училищах, организовал в Москве подпольный кружок «Народная расправа» на основе строжайшего повиновения его членов своему руководителю.

Тайная организация состояла из «пятерок», подчинявшихся «комитету», в который на самом деле входил один Нечаев. Столкнувшись с сопротивлением своим авторитарным методам со стороны студента И.И. Иванова, 21 ноября 1869 г. Нечаев организовал его убийство, причем привлек к осуществлению еще четверых членов организации – И.Г. Прыжова, А.К. Кузнецова, П.Г. Успенского и Н.Н. Николаева, стремясь «повязать» их кровью.

Преступление уже через несколько дней было раскрыто, начались аресты. Сам Нечаев в середине декабря перешел границу и укрылся в Швейцарии. Министерство иностранных дел России уведомило своих дипломатов в Европе о необходимости оказывать содействие тайной полиции в поимке Нечаева.

Причем революционер Л.Ф. Мирский стрелял в шефа жандармов А.Р. Дрентельна, сугубо добровольно, но, оказавшись в секретном доме Алексеевского рavelина Петропавловской крепости, выдал революционера С.Г.Нечаева.

До лета 1871 г. С.Г. Нечаев странствовал из Женевы в Лион, оттуда в Париж, в Лондон. Арестовали его 2 августа 1872 г. в Цюрихе, и 19 октября доставили в Петербург. После суда в Москве, приговорившего его к двадцати годам каторжных работ, он до смерти, до 21 ноября 1882 г., находился в Секретном доме Алексеевского рavelина Петропавловской крепости.

Весной 1979 г. благодаря предупреждению агента Вороновича позволило задержать опасного террориста Лопатина с поддельным паспортом на имя купца Севастьянова.

Движение интеллигенции против властей принимало всё более радикальное направление, духовным вождем значительной части русской интеллигенции стал в конце 60-х годов XIX века идеолог народнического движения П.Л. Лавров. Выразителем и главным теоретиком бунтарско-революционного течения был сторонник анархии М.А. Бакунин. Его программой было «бунтовать народ», поднимать его на «разрушение всех религиозных, политических, юридических, экономических и социальных учреждений, составляющих настоящий буржуазный порядок вещей». Идеалом Бакунина была «всемирная революция», в результате которой народы, уничтожив государственность, должны создать систему общественного самоуправления. Хотя Бакунин жил в эмиграции, влияние его идей широко распространялось не только в России, но и в Западной Европе.

Боясь полицейских репрессий, преступные радикальные организации размещали за рубежом свои издательства, типографии, библиотеки, склады оружия и взрывчатых веществ, свои партийные кассы.

В 1869 году в Швейцарии агент Карл-Арвид Романн, имеющий документы на имя отставного подполковника Николая Васильевича Постникова исполнил задание: купил архив умершего в августе 1868 г. князя П.В. Долгорукого. Известный историк, генеалог, он собрал большую коллекцию устных преданий и документов, компрометировавших государей из династии Романовых. В Женеве Роман сумел купить у радикальных лидеров рукописи за 6500 руб. Бумаги были доставлены в Петербург, наиболее безобидные из них с позволения начальства были опубликованы за границей, чтобы не вызывать подозрения у радикалов. Секретный агент был знаком с А.И. Герценом, и даже путешествовал с М.А. Бакуниным по охваченной революционными волнениями Франции.

Агент Балашевич в 1872–1875 гг. в Лондоне, в рамках деятельности Генерального совета I Интернационала, сумел познакомиться с рядом известных радикальных деятелей: П.Л. Лавровым, одним из лидеров Парижской коммуны 1871 г. Валерием Врублевским и получал ценную информацию о планах радикальных кругов эмиграции. Агент переправил в Москву фотографию К. Маркса, подаренную ему лично. Его даже избрали полномочным делегатом для образования единой организации из Лондонского, Парижского и Брюссельского революционных комитетов. Благодаря усилиям агента союз не был налажен.

Из ряда радикальных организаций в начале 70-х годов сложилось движение, по существу социалистическое, получившее название «народничества». В него входили организационно связанные между собой кружки и группы, в основном студенческой молодежи. Отношение к терроризму в кругу народников было неоднозначным, зачастую негативным и этот вопрос вызывал дискуссии.

Таким образом, борьба с политической преступностью в Российской Империи активно велась, но принципиально, криминогенная ситуация в стране не менялась, потому что не решались главные системные вопросы политико-правового и экономического преобразования российского государства.

### **Литература**

1. Курлов П.Г. Конец русского царизма. Воспоминания бывшего командира Корпуса жандармов. М., 1923.
2. Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. СПб. 1902. Репринтное издание. М. 2002. С. 87.
3. Сысоев Н.Г. Жандармы и чекисты. От Бенкендорфа до Ягоды. М., 2002. С. 68.
4. Муромцев С.А. Право и справедливость // Северный вестник. 1892. № 2. Отд. 1. С. 258.
5. Вестник Европы. Внутреннее обозрение. 1882. № 4. С. 809.
6. Измозик В.С. Жандармы России. Проект графа Х.А. Бенкендорфа об устройстве высшей полиции. М., 2002. С. 578.
7. Труайя А. Николай I. М.: Изд-во Эксмо, 2002. С. 31.
8. Будницкий О.В. История терроризма в России в документах, биографиях, исследованиях. Ростов-на-Дону. 1996. С. 32.
9. Государственный архив РФ. Ф.109. Оп. 223. Д. 31. Л. 114.
10. Государственный архив РФ. Ф. 272. Оп. 1. Д. 18. Л. 3.



---

---

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

---

---

## ПРОИЗВОДСТВО НЕОТЛОЖНЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ ПО ДЕЛАМ О ПОЖАРАХ

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

Статья посвящена вопросам производства неотложных следственных действий по делам о пожарах. По-прежнему отсутствует единство в понимании сущности указанного института и его содержания, объема полномочий субъектов производства неотложных следственных действий, в решении других проблемных вопросов.

*Ключевые слова:* неотложные следственные действия по делам о пожарах

## ANUFACTURE OF URGENT INVESTIGATORY ACTIONS ON AFFAIRS ABOUT FIRES

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

Article is devoted questions of manufacture of urgent investigatory actions on affairs about fires. Still there is no unity in understanding of essence of the specified institute and its maintenance, volume of powers of subjects of manufacture of urgent investigatory actions, in the decision of other problem questions.

*Key words:* urgent investigatory actions on affairs about fires

Регулируя обязанность осуществления уголовного преследования, законодатель наделил следователя, дознавателя и орган дознания принимать уголовно-процессуальные меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления в каждом случае обнаружения признаков преступления.

Отдавая следователю приоритетное правомочие на расследование деяний, представляющих наибольшую общественную опасность законодатель, допускает ситуации, при которых немедленное возбуждение дела следователем и производство им расследования в силу разных причин невозможно. В таких ситуациях законодатель возлагает на орган дознания производство неотложных следственных действий, в том числе и по делам, связанным с пожарами.

Понятие «неотложных следственных действий» прямо сформулировано в п. 19 ст. 5 УПК: это действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружении и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования.

Анализ этого определения позволяет сделать следующие выводы.

1. Неотложные следственные действия производятся только органом дознания.
2. Право на производство неотложных следственных действий предоставляется органу дознания после возбуждения уголовного дела.
3. Неотложные следственные действия проводятся по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.
4. Целями производства неотложных следственных действий, являются обнаружение и фиксация следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования.

Правомерность производства неотложных следственных действий органом дознания, в том числе и по преступлениям, связанным с пожарами, определяется необходимостью соблюдения таких обязательных условий:

- 1) характер преступления и оставленные им следы безотлагательно требуют производства следственных действий;
- 2) данные о преступлении орган дознания должен обнаружить непосредственно;
- 3) следователь не может немедленно возбудить подследственное ему уголовное дело и приступить к производству предварительного расследования.

Предоставление органу дознания права производства неотложных следственных действий по делу, отнесенному к компетенции следователя, обусловлено задачей раскрытия преступления «по горячим следам». Поэтому неотложность – характеристика следственного действия, формируемая конкретными обстоятельствами дела, когда промедление с его производством может повлечь исчезновение, утрату, фальсификацию доказательств в результате воздействия на них окружающей среды, злонамеренных или неосторожных действий людей.

Производство неотложных следственных действий, в том числе и по делам, связанным с пожарами, не является формой предварительного расследования, не охватывается понятием «дознание», а представляет собой одно из общих условий предварительного расследования, в соответствии с которым орган дознания вправе начать уголовно-процессуальную деятельность вместо следователя.

Под фактическими основаниями производства неотложных следственных действий (по делам о пожарах) понимают сведения или данные, свидетельствующие о возможности или необходимости производства этих следственных действий. Обязательным элементом юридического основания производства неотложных следственных действий выступает процессуальный документ - постановление или протокол.

Среди неотложных следственных действий, проводимых по уголовным делам, связанным с пожарами, необходимо отметить следующие:

1. Осмотр места пожара. Экспертная практика в области пожарно-технической экспертизы показывает, что установление истинной причины возникновения пожара решающим образом зависит от качества проведения первоначальных действий, выполняемых в рамках проверки по факту пожара. В первую очередь, это качественный осмотр места происшествия.

Осмотр места пожара является не только неотложным, но незаменимым следственным действием, ибо возможность непосредственного обозрения и восприятия обстановки, ее многих существенных для исследования деталей не могут быть впоследствии компенсированы даже самыми подробными показаниями свидетелей и иными материалами дела.

2. Допрос – самое распространенное из всех следственных действий.

При проведении дознания по пожарам обычно допрашиваются лица:

- первыми обнаружившие пожар;
- сообщившие о пожаре;
- тушившие пожар до прибытия пожарных подразделений;
- работники пожарной охраны, принимавшие участие в тушении;
- ответственные за противопожарное состояние объекта;
- материально ответственные;
- потерпевшие;
- другие очевидцы, которые наблюдали пожар или оказались на месте пожара в ходе его тушения.

3. Обыск и выемка. Обыск – это следственное действие, заключающееся в принудительном обследовании помещений, жилища, участков местности и граждан в целях отыскания предметов, документов и ценностей, имеющих значение для дела, свидетельств их принадлежности конкретному лицу, а равно отыскания преступника либо трупа.

Близким к обыску является выемка. Выемка – это следственное действие, заключающееся в изъятии (добровольном или принудительном) из помещений, участков местности и у конкретных лиц предметов или документов, имеющих значение для дела без предварительного их поиска.

4. Назначение судебных экспертиз – процессуальные действия, связанные с выяснением необходимых специальных знаний, то есть постановкой вопросов на исследование, определением эксперта либо экспертного учреждения, и процессуальным оформлением данных действий.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что в целях успешного раскрытия и расследования преступлений, связанным с пожарами, необходимо совершенствование проведения неотложных следственных действий, в том числе и их методического обеспечения.

## **РАССЛЕДОВАНИЕ ПОЖАРОВ И ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ЭТОМ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ**

**О.В. Абразумов, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы классификации криминалистических задач, возникающих при расследовании дел, связанных с пожарами, а также понятие технико-криминалистических средств и их особенности применительно к делам о пожарах.

*Ключевые слова:* расследование дел, связанных с пожарами, криминалистические задачи

## **FARE INVESTIGATION AND APPEARING FORENSIC PROBLEMS**

**O.V. Abrazumov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Questions of criminalistics tasks classification arising during the fires investigation are examined. Concept of the technical and criminalistics means and their features with reference to fires affairs is analyzed.

*Key words:* investigation, fires, criminalistics tasks

Методика расследования дел о преступлениях, связанных с пожарами, является составной частью криминалистики и, естественно, что ей будут присущи традиционные обще криминалистические задачи, а также, в силу специфики, свои собственные.

Как известно, традиционные криминалистические задачи принято делить на общеправовые, решаемые не только криминалистикой, но и другими науками криминалистического цикла и специально-криминалистические, свойственные только данной науке [1–2].

Общеправовая задача криминалистики вытекает из основ уголовного судопроизводства и состоит в оказании содействия своими средствами, приемами и методами быстрому и полному раскрытию преступлений, установлению всех обстоятельств уголовного дела. К данной группе задач относится и задача оказания содействия в деле предотвращения преступлений.

Основной из специальных задач криминалистики выделяют задачу «дальнейшего познания тех закономерностей объективной действительности, которые относятся к предмету криминалистической науки» [3]. Это обуславливается постоянными изменениями ситуации в криминальной сфере.

Вторая специальная задача криминалистики состоит в создании технических средств, тактических приемов и методических рекомендаций, предназначенных для использования в раскрытии и расследовании преступлений, а также для их предупреждения [1]. При этом, необходимо отметить, что в своих исследованиях, направленных на разработку новых, прежде всего технических средств работы с доказательствами, криминалистика не подменяет соответствующие отрасли знания, которые связаны с инженерной разработкой новой техники, а решает эту задачу иными научными средствами и в ином объеме.

Задачи криминалистики в создании новых и совершенствовании имеющихся технико-криминалистических средств, приемов и методов сформулированы А.А. Эксархопуло в выше указанной работе [3], и сводятся к следующим положениям:

1) изучение и обобщение следственной, судебной и экспертной практики, позволяющее выявить ее потребности в криминалистическом обеспечении и оснащении новыми научными средствами работы с доказательствами;

2) изучение современного состояния науки и техники с тем, чтобы уяснить существующие возможности для удовлетворения выявленных потребностей практики борьбы с преступностью посредством использования их новейших достижений;

3) анализ действующего законодательства, устанавливающего допустимость и пределы использования научных рекомендаций, тактических и технических средств, приемов и методов в уголовном судопроизводстве;

4) разработка задания специалистам соответствующих (главным образом технических) отраслей знания на выполнение необходимых инженерно-конструкторских и монтажных работ по созданию опытного образца прибора, иного технического устройства;

5) разработка методики применения технического средства, рекомендаций по применению нового тактического приема и т.д. в специфических условиях практики раскрытия и расследования преступлений с экспериментальной их апробацией.

В начале восьмидесятых годов в криминалистике бурно начинает развиваться направление, связанное с технико-криминалистическим обеспечением (ТКО) расследования преступлений. Этому вопросу было посвящено большое количество работ Л.А. Винберга, Г.И. Грамовича, Р.С. Белкина и других ученых, стали проводиться научно-практические семинары и конференции по этой проблеме. В это же время начинается развитие технических средств, методов и методик, направленных на расследование пожаров.

На сегодняшний день существует ряд формулировок ТКО различных авторов. Не вдаваясь в их анализ, приведем одно из последних, предложенное В.А. Вольнским: «технико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений – это

организационно-функциональная система, направленная на создание условий постоянной готовности служб и подразделений органов внутренних дел к быстрому и эффективному решению технико-криминалистических задач, и на практическую реализацию этих условий в целях получения, накопления, обработки криминалистически значимой информации и ее использования в процессе раскрытия и расследования преступлений» [4]. Основными составляющими этой системы являются научно-технические средства, используемые в процессе расследования.

Из определения ТКО следует, что основанием его разработки и модернизации служат технико-криминалистические задачи. В силу своей специфики при исследовании следовой картины пожара наряду с общими технико-криминалистическими задачами возникают свои частные задачи, как касающиеся традиционных криминалистических средств и методов, так и выходящие за рамки традиционной криминалистики. В литературе приводятся различные принципы их классификации. Эти задачи разделяют по субъектам, их разрешающим (следователь, специалист, эксперт); по организационным и процессуальным формам их решения (следственное действие, экспертиза, предварительное исследование, консультация); по видам используемых для их разрешения научно-технических средств и методов; по виду деятельности, в ходе которой они разрешаются (обнаружение, изъятие, фиксация и т.д.); по времени разрешения (первоначальные и последующие); по кругу решаемых вопросов [5–7].

Но, в конечном счете, все они сводятся к классификации по конечной цели. Не имеет особого значения, кто решает конкретную техническую задачу, на какой стадии расследования и в какой процессуальной форме - главным будет конечная цель, на которую направлена решаемая задача, а остальные перечисленные задачи будут производными от нее.

Сопоставляя задачи криминалистики и задачи, возникающее при расследовании пожаров, как общее с частным можно констатировать, что основной задачей, при расследовании данных дел, будет «создание условий постоянной готовности служб и подразделений *правоохранительных органов* (ред. автора) быстрому и эффективному» (по В.А. Вольнскому) [4] расследованию преступлений, связанных с пожарами:

Частными задачами будут являться:

- обнаружение очага пожара и пути его распространения;
- определение механизма возникновения горения и непосредственной (технической) причины пожара;
- установление лиц причастных к пожару;
- установление причинно-следственных связей: субъект – возникновение горения – развитие горения – последствия пожара.

В настоящее время сложилось несколько направлений классификации методов технико-криминалистического и специального обеспечения. В юридической литературе большинство авторов придерживаются классификации методов криминалистики, предложенной Р.С. Белкиным в 1970 г. [8], применяя ее в видоизмененном и (или) дополненном виде при классификации, как общих методов криминалистики, так и методов других отраслей в криминалистике и за ее пределами. Примером может служить классификация средств криминалистической техники в учебнике по криминалистике под редакцией И.Ф. Герасимова и Л.Я. Драпкина [2], или классификация методов экспертного исследования, предложенная Е.Р. Россинской [9] (специальные методы предлагается делить на общеэкспертные и частноэкспертные).

В пожарно-технической литературе сложилась классификация применяемых технических средств и методик по решаемым задачам. Так, И.Д. Чешко в монографии [10] разделяет их на:

- а) используемые при установлении очага пожара;
- б) при установлении причины пожара;
- в) при решении других задач, возникающих при исследовании дел, связанных с пожарами.

Далее деление методов и средств проводят по объектам исследования: методы исследования деревянных конструкций, металлоконструкций, электропроводников, оценки пожарной опасности различных веществ и материалов и др.

Данное деление технического обеспечения расследования пожаров отражает специальные методы в классификации Р.С. Белкина и наиболее уместно в данном случае, так как направлено на решение возникающих при расследовании пожаров задач. Основным недостатком такого деления состоит в том, что упущены традиционно криминалистические средства и методы.

С учетом этих методов и средств, методы, применяемые при расследовании дел, связанных с пожарами, можно классифицировать следующим образом:

1. Диалектический метод, как всеобщий метод криминалистики.

2. Частнонаучные методы.

3. Специальные методы:

– направленные на обеспечение решения задачи установления очага пожара, динамики и путей развития горения;

– направленные на обеспечение решения задачи установления причины пожара и механизма возникновения горения;

– направленные на обеспечение решения задачи установления лиц, причастных к возникновению пожара;

– направленные на обеспечение решения задачи установления причинно-следственных связей субъект – возникновение горения – развитие горения – последствия пожара;

– направленные на решение других, сопутствующих процессу расследования задач.

Первым двум группам методов уделялось (и уделяется) значительное внимание в криминалистической литературе [1; 3; 8], техническая сторона специальных методов подробно рассмотрена в работе И.Д. Чешко [10], а теоретические, методические и организационные проблемы использования научно-технических средств при расследовании дел, связанных с пожарами в работах С.И. Зернова [11] и О.Ю. Антонова [5]. Тем не менее, ряд вопросов из перечисленных выше задач, отнесенных к специальным методам, остаются не решенными.

## Литература

1. Криминалистика Том I: учебник / под ред. Р.С. Белкина, В.П. Лаврова, И.М. Лузгина. М.: Академия МВД СССР, 1987. 340 с.

2. Криминалистика: учебник для вузов / под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Драпкина. М.: Высшая школа, 1994. 528 с.

3. Криминалистика: учебник / под ред. Т.А. Седовой, А.А. Эксархопуло. СПб.: СПб ГУ, 1995. 528 с.

4. Вольнский В.А. Техничко-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений: пособие. М.: ВНИИ МВД РФ, 1994. 80 с.

5. Антонов О.Ю. Использование научно-технических средств и методов в расследовании дел о пожарах: дис. ...канд. юр. наук. М.: ЮИ МВД России, 1996. 219 с.

6. Барон Л.Б. Судебная пожарно-техническая экспертиза на предварительном следствии и в суде: автореф. дис. ...канд. юр. наук. М.: ВНИИСЭ МЮ СССР, 1986. 24 с.

7. Зайцев М.К., Мегорский Б.В., Смирнов К.П. Основные вопросы организации и проведения пожарно-технической экспертизы: метод. пособ. М.: ВНИИПО МВД СССР, 1977. 50 с.

8. Белкин Р.С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики. М.: Московская ВШ МВД СССР, 1970. 130 с.

9. Россинская Е.Р. Обще экспертные методы исследования вещественных доказательств и проблемы их систематизации / Сборник трудов ЭКЦ МВД РФ. М.: ЭКЦ МВД РФ, 1995.



10. Чешко И.Д. Экспертиза пожаров (объекты, методы, методики исследования). – СПб.: ИПБ МВД РФ, 1998. 500 с.

11. Зернов С.И. Техничко-криминалистическое обеспечение расследования преступлений, сопряженных с пожарами: учеб. пособ. М.: ЭКЦ МВД России, 1998. 222 с.

## **СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ КАК ЦЕЛИ ПРАВОСУДИЯ**

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

Посвящается идее восстановительного правосудия, одной из ведущих проблем науки уголовного права и криминологии. Обращается внимание на то, что восстановительное правосудие позволяет понимать само правосудие не как наказание виновного, а как примирение пострадавших в результате неправомерного поведения субъектов, их морально-нравственное и психологическое исцеление. Восстановление воспринимается как прогрессивное направление развития правосудия, ориентированное, прежде всего, на лиц, впервые совершивших правонарушение (преступление), а также несовершеннолетних правонарушителей (преступников).

*Ключевые слова:* восстановительное правосудие, правосудие, профилактика и предупреждение, правонарушение, принцип справедливости, возмещение ущерба, ресоциализация

## **THE ESSENCE AND CONTENT OF RECOVERY AS THE PURPOSE OF JUSTICE**

**A.E. Nikolenko.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Dedicated to the idea of restorative justice, one of the leading problems of science of criminal law and criminology. Attention is drawn to the fact that restorative justice can understand justice itself, not as punishment of the guilty, but as a reconciliation of victims of misconduct by the subjects, their moral, mental and psychological healing. Restoration is perceived as a progressive direction of justice, focused primarily on first-time offenders (crime), as well as juvenile offenders (criminals).

*Key words:* restorative justice, with justice, prevention and warning, infraction, principle of equity, redress, reintegration into society

Современный процесс отправления правосудия не ставит перед собой средневековой задачи устрашения общества в целях профилактики и предупреждения преступности. В ходе осуществления правосудия, как особого вида деятельности органов государственной власти, не является первостепенной задачей и процедура примирения жертвы и преступника. Прежде всего, следует говорить о глобальной задаче компенсации общественного ущерба, причиненного интересам государства, гарантирующего по умолчанию соблюдение неотвратимое соблюдение принципа справедливости. Фактически этот принцип базируется на теории восстановительного правосудия, одной из центральных проблем уголовного права и криминологии.

Для понимания идеи восстановительного правосудия (restorative justice) – взгляда на то, как следует реагировать на преступления (правонарушения) – необходимо выделить ряд содержательных аспектов [1, с. 58].

В зависимости от правопонимания, варьируется и трактовка содержания восстановительного правосудия в целом. Представляется, что данное понятие вряд ли поддается абсолютной конкретизации, поэтому попытаемся рассмотреть его наиболее важные черты.

Во-первых, восстановление предполагает соблюдение принципа неотвратимости наказания, то есть оперативного реагирования государства, как единственного властного субъекта, уполномоченного применять контрольно-надзорный механизм в целях разрешения возникших правовых казусов. Зарубежные авторы именуют данный содержательный элемент восстановительного правосудия «возмездием» [2, с. 224].

Во-вторых, рассматриваемая категория включает в себя полномерное возмещение ущерба, причиненного, как обществу в целом, так и индивидуально-определенному субъекту (кругу субъектов).

Следует отметить, некоторые зарубежные авторы, как, скажем, Джон Лампен из Северной Ирландии, отмечают, что возмещение ущерба представляет собой настолько же естественную человеческую потребность в ответ на преступление, как и возмездие [2, с. 225].

Анализ ряда работ по исследуемой тематике показал, что, к сожалению, далеко не все специалисты разграничивают понятия «возмездие», «восстановление» и «возмещение ущерба», применяя их как синонимы.

Тем не менее, логичным представляется воспринимать «возмездие», как одну из форм восстановления, которая в идеальном смысле фактически означает торжество принципа справедливости, а, в действительности, признание правонарушителем (преступником) совершенного им зла, а также готовность нести ответственность за него. Восстановление же фактически включает в себя и «возмездие» (как высшую справедливость) и, следовательно, «возмещение ущерба» (как компенсацию причиненного вреда).

В-третьих, в качестве важнейшего содержательного элемента восстановительного правосудия следует обозначить чувство созидательного стыда, возникающего у правонарушителя (преступника).

Будем иметь в виду, что вопрос о единообразии понимания термина «потерпевший» все еще остается открытым. Его нельзя считать разрешенным, поскольку вследствие совершения противоправного деяния ущерб причиняется не только лицу, в отношении которого такое деяние осуществлено и/или интересы которого, в результате, были затронуты.

Не целесообразно упускать из виду и тот внутриличностный конфликт, который неотвратимо настигает большинство правонарушителей (преступников) и способен, в итоге привести либо к «запуску» психологического механизма самоликвидации личности (разрушительного стыда), либо к наступлению крайней степени деформации правосознания, нигилизму; либо, что наиболее предпочтительно, к возникновению созидательного стыда.

С этой точки зрения, созидательный стыд гораздо более эффективен, чем прикрепление девиантного статуса, так как способен ослабить действие криминогенных факторов, а, следовательно, является одновременно и наиболее эффективным и действенным методом предупреждения преступности в целом и, особенно, преступности несовершеннолетних.

Профилактическая работа по предупреждению роста преступности несовершеннолетних, а также методы воздействия на лиц, впервые совершивших правонарушение, дают наиболее высокие результаты, если удастся спровоцировать возникновение у этих категорий субъектов созидательного стыда, направленного на коррекцию деформированного правосознания и повышение уровня правовой культуры личности.

Чувство стыда, к сожалению, не часто становится объектом исследования криминологов или, скажем, социологов, особенно отечественных ученых. Однако созидательный стыд, как сдерживающий механизм, весьма эффективен, как показывает опыт зарубежных стран. Он активен тогда, когда его внушают лица, обладающие для преступника (правонарушителя) непререкаемым авторитетом.

Подобным авторитетом в Японии по умолчанию обладают представители начальствующего состава и руководители любых подразделений. Не удивительно, поэтому, что в данном государстве внушаемое индивиду чувство стыда испытывает и коллектив, к которому он принадлежит.

Внушение стыда в Японии связано с ресоциализацией правонарушителей и, безусловно, является элементом культуры, в которой обязанности индивида перед обществом чаще, чем на Западе, превалируют над его правами. При этом специалисты часто видят в высоком уровне самоубийств в Японии свидетельство эффективного подавления преступности через решение внутренних личных проблем индивида [3, с. 100–105].

Поэтому целесообразно в рамках обозначенной проблемы говорить о стыде созидательной направленности, не связанном с ранее уже упомянутым запуском механизма внутриличностного разрушения, т.е. самоликвидации.

В данном контексте содержание понятия «потерпевший» не может быть исчерпано только трактовкой, предлагаемой уголовно-правовым законодательством, и должно быть расширено, поскольку признак причинения вреда, в целом, присущ и субъекту, непосредственно совершившему правонарушение (преступление).

В-четвертых, восстановительный подход к правосудию не может без должного внимания оставить проблему реабилитации лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности, или правонарушителей, имеющих асоциальный статус в глазах общества. Поэтому целесообразно включать в содержание восстановительного правосудия и социализацию правонарушителей, которые испытывают на себе негативное воздействие последствий совершения противоправного поступка не в меньшем объеме, чем непосредственные потерпевшие.

Исходя из чего, восстановительное правосудие фактически способно изменить формально-юридическое понимание преступления (правонарушения) путем применения антропосоциологического подхода, который частично вбирает в себя и истинно христианское понимание отступления от закона в целом.

В таком прочтении преступление представляет собой обиду (известную еще древнерусскому праву), нанесенную не абстрактно существующему субъекту, в качестве которого в эпоху Ивана Грозного выступало государство, а, прежде всего, страдание, ущерб, причиненные индивидуально определенным субъектам или определенной социальной группе в условиях становления правового государства.

Именно такое понимание в полной мере отвечает важнейшим современным конституционным установлениям, согласно которым высшей ценностью в государстве признаются права и свободы человека и гражданина.

В этом контексте трансформируется и трактовка правосудия, которое логично осознавать не как наказание виновного, а как примирение пострадавших в результате неправомерного поведения субъектов, их морально-нравственное и психологическое исцеление, всемерная компенсация причиненного ущерба, социализация и непосредственных и опосредованных пострадавших.

Подводя итог сказанному, попытаемся сформулировать ряд понятий восстановительного правосудия, которое, в узком смысле, следует понимать, как основную цель правосудия в целом.

В то же время, восстановление – прогрессивное направление развития правосудия, ориентированное, прежде всего, на лиц, впервые совершивших правонарушение (преступление), а также несовершеннолетних правонарушителей (преступников), чье поведение и внутриличностные установки которых в большей степени поддаются коррекции путем применения ранее обозначенных методов предупреждения и профилактики девиантного поведения.

В широком смысле, восстановительное правосудие – построенный на принципах справедливости, приоритета прав и свобод человека и гражданина, неотвратимости наказания социологический, правовой механизм компенсации ущерба, причиненного правонарушением как индивидуально определенным субъектам, так и социальной группе в целом, сопряженный с оперативным реагированием государства на нарушение закона, внушением созидательного стыда правонарушителю, реабилитацией и примирением как непосредственных, так и опосредованных потерпевших, разрешением их внутриличностных конфликтов в целях обеспечения стабильности общества.

### **Литература**

1. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: /пер. с англ. / под ред. Л.М. Карнозовой. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2002.
2. Брейтуэйт Д. Преступление, стыд о воссоединение / под ред. М.Г. Флямера. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа, 2002.
3. Восстановительная ювенальная юстиция / под ред. А.Ю. Коновалов. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2005.

## **К ВОПРОСУ О МЕРАХ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ОТНОШЕНИИ ПОДОЗРЕВАЕМОГО (ОБВИНЯЕМОГО) ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ**

**Е.А. Зорина, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Посвящается вопросам о мерах безопасности, применяемых в отношении подозреваемого (обвиняемого) при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Обращается внимание на то, что заключение досудебного соглашения о сотрудничестве является новым институтом российского уголовно-процессуального права, предполагающим соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором согласованы условия ответственности подозреваемого (обвиняемого) в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения. Рассматривается вопрос о недостаточности законодательного регулирования в области реализации мер безопасности, применяемых в отношении подозреваемого (обвиняемого) при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

*Ключевые слова:* меры безопасности, досудебное соглашение о сотрудничестве, подозреваемый, обвиняемый, меры государственной защиты

# THE QUESTION OF SAFETY MEASURES USED TO THE SUSPECT (ACCUSED) WHILE MAKING PRE-JUDICIAL AGREEMENT OF COOPERATION

**E.A. Zorina.**

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

Dedicated to the safety measures used to the suspect (accused) while making the pre-judicial agreement of cooperation. The attention is drawn to the fact that the pre-judicial agreement of cooperation is the new institute of the Russian criminal – process law which is assumed in the agreement between the sides of the charge and protection in which the terms of responsibility of the suspect (accused) depending on his behavior after the start of the criminal case or the presentation of the charge are coordinated. The question of lack of legal regulation in the field of the realization of safety measures used to the suspect (accused) while making the pre-judicial agreement of cooperation are considered.

*Key words:* restorative justice, with justice, prevention and warning, infraction, principle of equity, redress, reintegration into society

Федеральным законом от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ [1] в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, которые представлены главой 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Нормами указанной главы учрежден новый институт российского уголовно-процессуального права, смысл которого выражается в особом порядке принятия судебного решения при заключении судебного соглашения о сотрудничестве [2]. Названные изменения определили создание правового института «досудебного соглашения о сотрудничестве», призванного оказать содействие органам предварительного следствия в изблечении лиц, совершивших преступление, в обмен на смягчение ответственности подозреваемого (обвиняемого) за сотрудничество.

Досудебное соглашение о сотрудничестве – соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором согласовываются условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения.

Ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве может быть заявлено подозреваемым или обвиняемым с момента начала уголовного преследования до объявления об окончании предварительного следствия. Каждая из договаривающихся сторон берет на себя определенные законом обязательства. Подозреваемый или обвиняемый указывает, какие действия он обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изблечении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. Ходатайство представляется прокурору через следователя. По результату рассмотрения прокурор принимает одно из следующих постановлений:

- 1) об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве;
- 2) об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве [3].

С их участием следователя, подозреваемого или обвиняемого и его защитника, прокурор составляет досудебное соглашение о сотрудничестве.

Подозреваемый или обвиняемый оказывают содействие следствию в раскрытии и расследовании преступлений, совершенных как его соучастниками, так и иными лицами, в розыске имущества, добытого преступным путем. В свою очередь, должностные лица органов, осуществляющих уголовное преследование, гарантируют, что размер назначенного судом наказания не может превышать половины наиболее строгого вида наказания.

В случае заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, если соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, эти виды наказания не применяются. При этом срок или размер наказания не могут превышать двух третей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания в виде лишения свободы, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса [4].

Данная новелла российского законодательства была неоднозначно воспринята как учеными, так и правоприменителями. Как это ни странно, стремление к формированию правового государства во многом осложняет борьбу с организованной преступностью. Несмотря на то, что в настоящее время так называемая «сделка с правосудием» получила законодательное закрепление в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, некоторые вопросы так и остались неосвещенными.

К примеру, по смыслу уголовного закона досудебное соглашение применяется в отношении только тех лиц, которых обвиняют именно по данному уголовному делу, то есть закон отрицает саму возможность получения показаний от человека, который что-либо знает о другом, более опасном преступлении; в соответствии с гл. 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве может быть обжаловано лишь в ведомственном порядке, то есть, не предусмотрен судебный порядок обжалования вышеуказанного постановления, хотя в соответствии со ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса суд обязан принять и рассмотреть жалобу на любые действия, бездействие следователя и прокурора, принятые в ходе досудебного производства. Неосвещенным в нормах гл. 40.1 Уголовно-процессуального кодекса остался и вопрос о возможности либо невозможности заключения досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым, а также отсутствуют нормы, регламентирующие права и обязанности законного представителя несовершеннолетнего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Немаловажным является также вопрос о степени защиты подозреваемого, обвиняемого в ходе процедуры заключения досудебного соглашения о сотрудничестве.

В случае заключения досудебного соглашения о сотрудничестве подозреваемый, обвиняемый фактически является лицом, содействующим органам, осуществляющим уголовное преследование в раскрытии и расследовании преступлений.

На подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, распространяются все меры государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, предусмотренные федеральным законом.

Согласно ст. 317.9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, при необходимости обеспечить безопасность подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, его близких родственников, родственников и близких лиц применяются меры безопасности, предусмотренные ст. 11 и

п. 4 ч. 2 ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса [5].

Таким образом, законом предусматриваются гарантии защиты «сотрудничающего» обвиняемого, а так же его семьи и близких. По степени гарантий он приравнен к свидетелю, то есть пользуется правом защиты со стороны государства.

При наличии достаточных данных о том, что участникам уголовного судопроизводства, а также их близким родственникам, родственникам или близким лицам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями, суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают в пределах своей компетенции в отношении указанных лиц меры безопасности: следователь вправе в протоколе следственного действия, в котором участвуют потерпевший, его представитель или свидетель, не приводить данные об их личности; допускаются по письменному заявлению указанных лиц, а при отсутствии такого заявления - на основании судебного решения контроль и запись телефонных и иных переговоров; предъявление лица для опознания по решению следователя может быть проведено в условиях, исключающих визуальное наблюдение опознающего опознаваемым; суд без оглашения подлинных данных о личности свидетеля вправе провести его допрос в условиях, исключающих визуальное наблюдение свидетеля другими участниками судебного разбирательства, о чем суд выносит определение или постановление; допускается закрытое судебное разбирательство на основании определения или постановления суда, а также иные меры безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Иные меры безопасности представлены в Федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» [6].

Что касается данного Федерального закона, под применение которого, должны подпадать лица, заключившие досудебное соглашение о сотрудничестве, а также родственники последних, то реализация механизма защиты данных лиц, представляется весьма затруднительной хотя бы по причине недостаточного финансирования.

Отсюда возникает закономерный вопрос: а какова степень защиты подозреваемого, обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве от подельников, соучастников?

Также представляется интересным вопрос о содержании указанных лиц под стражей и их нахождения в исправительных учреждениях при отбытии ими наказания. Назначение наказания лицу, избличившему особо опасных преступников, в виде реального лишения свободы создает угрозу возможной физической расправы с ним лицами, содержащимися в пенитенциарных учреждениях. В случае если такому лицу было назначено условное наказание, его жизнь, здоровье, благополучие его близких лиц также находится под угрозой. Высокая опасность этого остается даже при применении мер защиты, предусмотренных законом о государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства.

Хотелось бы отметить, что законодательно не предусмотрено никаких ограничений по степени тяжести преступления, которые помешают заключить соглашение о сотрудничестве. Не усматривается разницы относительно того, к примеру, совершил ли человек карманную кражу или участвовал в вооруженном разбое. Сделка с правосудием, таким образом, может применяться и для особо тяжких преступлений. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что характер и степень общественной опасности, совершаемых

преступлений, сказывается, в том числе, и на личности преступника, соучастников. Чем выше степень общественной опасности совершаемых преступлений, тем более высока вероятность крайне жесткой реакции со стороны подельников на сотрудничество подозреваемого, обвиняемого с правоохранительными органами.

Таким образом, действенность прописанных в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации норм будет определяться, в том числе, и тем, поверят ли члены организованных преступных групп, которые захотят перечеркнуть свое преступное прошлое, в то, что они могут быть надежно защищены от расправы и мести своих соучастников.

Следует признать недостаточную эффективность применения мер защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в нашей стране, в отличие, к примеру, от США, где свидетелям обвинения в целях безопасности меняют паспорта, помогают переехать на новое местожительство.

Таким образом, хотелось бы отметить, что в рассматриваемом нами институте российского права «досудебного соглашения о сотрудничестве» есть как положительные, так и отрицательные аспекты. Указанные правовые нормы направлены на противодействие организованным формам преступности путем привлечения правоохранительными органами к сотрудничеству лиц, состоящих в организованных группах и преступных сообществах, на условиях сокращения им уголовного наказания и распространения на них мер государственной защиты. Данное сотрудничество подозреваемого, обвиняемого со следствием представляется как взаимовыгодное. И все же, анализируя нормы закона, можно заметить, что законодатель в значительно большей степени учитывает интересы стороны обвинения и не содержит ясного и детально проработанного механизма защиты интересов и личной безопасности обвиняемого, выполнившего свои обязательства по соглашению о сотрудничестве, а также его близких родственников, родственников и близких лиц, что, несомненно, требует дальнейшей правовой регламентации вышеназванных аспектов.

### **Литература**

1. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 9-е изд., перераб. и доп. КНОРУС. 2010. 686 с.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 24 декабря 2001. № 52 Ч. I. Ст. 4921. (ред. от 27.07.2010).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954. (ред. от 27.07.2010).
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 24 декабря 2001 г. № 52 Ч. I. Ст. 4921 (ред. от 27.07.2010).
5. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федер. закон от 20 авг. 2004 г. № 119-ФЗ (ред. от 05.04.2010) // Собрание законодательства РФ от 23 августа 2004 г. № 34. Ст. 3534.
6. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 29 июня 2009 г. № 26. Ст. 3139.



## Сведения об авторах

**Абразумов Олег Васильевич** – науч. сотр. учеб.-науч. комплекса. инженер.-техн. эксперт. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-28;

**Артамонова Галия Калимуловна** – проф. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, e-mail:rio@igps.ru, д-р юр. наук, канд. биол. наук, проф.;

**Воронов Сергей Павлович** – нач. отд. адм. практ. и прав. обеспеч. надзор. деят. Департамента надзорной деятельности МЧС России (121357, Москва, ул. Ватутина, д. 1), тел. (495) 449-91-53;

**Воскресенская Елена Владимировна** – проф. каф. фин.-хоз. деят. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45;

**Домрачев Александр Анатольевич** – нач. науч.-исслед. отд. Центра НИОКР Сибирского филиала ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России» (660036, г. Красноярск, Академгородок, д. 50, корп. 2), тел. (391) 249-47-28, E-mail: a\_domrachev@mail.ru., канд. мед. наук, акад. МАНЭБ;

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

**Зорина Елена Андреевна** – препод. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юр. наук, доцент;

**Лебедева Ольга Николаевна** – ст. препод. каф. фин.-хоз. деятельности СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45;

**Мельник Антон Анатольевич** – зам. нач. Сибирского филиала ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России», нач. Центра НИОКР (660036, г. Красноярск, Академгородок, д. 50, корп. 2), тел. (391) 249-47-28, E-mail: melnik-sib.centri@mail.ru., канд. техн. наук, доц.;

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

**Немченко Станислав Борисович** – зам. нач-ка каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

**Николенко Анастасия Эдуардовна** – препод. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юр. наук, доцент;

**Полянская Наталья Анатольевна** – доц. каф. исслед. и эксперт. пожар. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-28, канд. юр. наук;

**Решецкий Федор Николаевич** – препод. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юр. наук, доцент;

**Сливинский Елисей Владимирович** – аспирант СПб Гос. инж.-эконом. университета;

**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;

**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;

**Ткачев Павел Анатольевич** – первый зам. нач. СПб университета, проф. каф. эконом. и менедж. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-90, канд. юр. наук, проф;

**Уткин Николай Иванович** – зам. нач-ка СПб университета по науч. работе, проф. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, доктор юр. наук, проф.;

**Филимонова Елена Геннадьевна** – доц. каф. фин.-хоз. деятельности СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45, канд. экон. наук;

**Филиппова Жанна Дмитриевна** – препод. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68.

---

---

## 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, научно-технических и научно-педагогических кадров (адъюнктура). 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 Рособназдоре аккредитована специализация «Проведение проверок и дознания по делам о пожарах» в рамках специальности «Юриспруденция».

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета приумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 28 кафедрах университета свои знания и огромный опыт передают 13 заслуженных деятелей науки РФ,

10 заслуженных работников высшей школы РФ, 3 заслуженных юриста РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовка специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют: 79 докторов наук, 192 кандидата наук, 83 профессора, 102 доцента, 24 академика, 8 членов-корреспондентов.

Начальник университета – Владимир Сергеевич Артамонов, 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 по кафедре и доцента по кафедре, лауреат Премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники.

В состав университета входят три института: дополнительного профессионального образования; заочного и дистанционного обучения; 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
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, экономическим и юридическим 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, 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. На базе университета совместные научные конференции и совещания 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).

Начальник университета В.С. Артамонов и профессор Г.К. Ивахнюк – лауреаты Премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники.

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, приобретающим 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 общежитие созданы: Интернет-кафе, видео-зал, зал для фитнеса.

Поликлиника 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 различным видам спорта – постоянные участники спортивных турниров, проводимых в Санкт-Петербурге, других городах России и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по многим 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:

Автор1\_Автор2 - Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов - Анализ существующей практики.doc**;

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

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

### 3. Оформление текста:

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

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

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

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

### 4. Оформление формул в тексте:

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

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

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

### **5. Оформление рисунков и таблиц:**

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

### **6. Оформление библиографии (списка литературы):**

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5-2008.

Примеры оформления списка литературы:

#### **Литература**

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

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев, С.В. 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](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**

**№ 3 (8) – 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 29.09.2010. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. л. 11,2 . Тираж 1000 экз.

---

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