

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

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 4 (9) – 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-полковник внутренней службы **Артамонов Владимир Сергеевич**, начальник университета.

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

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, доцент 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;

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

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

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

кандидат юридических наук майор внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник 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>Рыбкина М.В., Максимова Е.М., Максимов Ю.А.</b> Формирование таможенного законодательства Таможенного союза как фактора обеспечения экономической безопасности.....	5
<b>Муталиева Л.С.</b> Правовое регулирование взаимодействия МЧС России и страховых организаций.....	10
<b>Казанцев В.Г., Сливинсий Е.В.</b> Результаты интеллектуальной деятельности в правовом поле российского законодательства.....	14
<b>Ворона-Сливинская Л.Г., Куприн А.А.</b> Исследование причин формирования факторов эффективности в управлении экономической безопасностью предприятия.....	18

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

<b>Григонис В.П.</b> Деятельность органов местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера как одна из гарантий защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.....	22
<b>Филимонова Е.Г.</b> Современная налоговая политика Российской Федерации как фактор укрепления национальной безопасности .....	26
<b>Воробейчикова О.П., Губанова О.А., Солнцев В.О.</b> Актуальные проблемы и социальные гарантии при увольнении по сокращению штатов сотрудников и работников Государственной противопожарной службы МЧС России.....	36
<b>Жукова Т.В., Бережной Ю.С.</b> Защита прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора): публично-правовые и частнопубличные аспекты.....	43
<b>Бардулин Е.Н.</b> Формирование механизма адаптивности как фактора устойчивости и экономической безопасности .....	48
<b>Зорина Е.А.</b> Институт ответственности субъектов туристской деятельности и туристов как средство обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях.....	54
<b>Смертин А.Н.</b> Идеологические истоки радикальных политико-правовых учений России второй половины XIX века.....	63

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

<b>Тангиев Б.Б.</b> Автоматизированные системы эколого-криминологического мониторинга как инновационная технология предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций и противодействия транснациональной экологической преступности.....	69
<b>Федотов Ю.В., Шепелюк С.И.</b> Основные направления совершенствования комплекса мероприятий по предупреждению природных пожаров.....	77

<b>Сведения об авторах</b> .....	83
<b>Информационная справка</b> .....	85
<b>Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»</b> .....	90

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

**ISSN 2074-1626**

---

---

# ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ФОРМИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА КАК ФАКТОРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

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

**Е.М. Максимова;**

**Ю.А. Максимов, кандидат технических наук, кандидат юридических наук.**

На основе анализа процесса формирования таможенного законодательства Таможенного союза Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан рассматривается влияние этого союза на уровень экономической безопасности стран-участниц в условиях развития международных интеграционных процессов.

*Ключевые слова:* государственное регулирование, таможенный союз, финансовая деятельность, экономическая безопасность, таможенное регулирование, единое экономическое пространство, экономическая интеграция, внешнеэкономическая деятельность

## THE FORMATION OF THE CUSTOMS LEGISLATION OF THE CUSTOMS UNION AS A FACTOR IN ENSURING ECONOMIC SECURITY

**M.V. Rybkina; E.M. Maximova; Y.A. Maximov.**

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

In article on the basis of the analysis of process of formation of the customs legislation of the Customs union of the Russian Federation, Byelorussia, Republic Kazakhstan its influence on level of economic safety of the countries-participants in the conditions of development of the international integration processes is considered.

*Key words:* state regulation, the customs union, financial activity, economic safety, customs regulation, uniform economic space, economic integration, foreign trade activities

К началу XXI века развитие глобализации протекает параллельно с более активными процессами регионализации мира путем создания различных по формам и близких по уровню и задачам развития интеграционных группировок стран, преследующих цели объединения своих ресурсов и усилий как для более эффективного участия в глобализации, так и для совместной защиты от связанных с нею угроз и лучшей адаптации к ее новым вызовам.

10 октября 2000 г. в Астане президенты Беларуси, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана подписали договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), являющегося самым значимым интеграционным объединением на постсоветском пространстве. В рамках ЕврАзЭС началось формирование Таможенного союза тремя государствами – Беларусью, Казахстаном и Россией.

Ключевая идея формирования Таможенного союза предусматривает создание на постсоветском пространстве единой таможенной территории, в пределах которой (от белорусско-польской границы до казахстанско-китайской) во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории или из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не будут применяться таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

На состоявшемся в Душанбе в октябре 2007 г. заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС главами государств «Большой тройки» были подписаны основополагающие документы для формирования институциональной структуры Таможенного союза. С 10 октября 2008 г. вступили в силу:

- протокол о внесении изменений в договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.;
- договор о комиссии Таможенного союза;
- договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза;
- протокол о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним.

Комиссия Таможенного союза является единым постоянно действующим административным органом Таможенного союза. Наряду с договором о комиссии Таможенного союза правила процедуры комиссии Таможенного союза также являются правовой основой деятельности данного органа.

На рисунке представлена система управления Таможенным союзом.



Рис. Система органов управления Таможенным союзом

Согласно решению Межгоссовета ЕврАзЭС, Таможенный союз формируется в три этапа: предварительный – до 1 января 2010 г., первый – до 1 июля 2010 г. и второй – до 1 июля 2011 г. С 1 января 2010 г. заработал Таможенный союз «Большой тройки» в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) – России, Беларуси и Казахстана, а к 1 июля 2011 г. будут завершены все процедуры по созданию у трех стран единой общей таможенной границы.

27 ноября 2009 г. в г. Минске на одиннадцатом заседании комиссии Таможенного союза принято решение № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации», согласно которому с 1 января 2010 г. в Беларуси, Казахстане и России применяются Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (ТН ВЭД ТС) и Единый таможенный тариф Таможенного союза (ЕТТ). Неотъемлемой частью договора о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. является Таможенный кодекс Таможенного союза. 5 июля на саммите ЕврАзЭС в Астане Россия, Казахстан и Беларусь подписали заявление о вступлении в действие Таможенного кодекса. В отношении трех стран он применяется с 6 июля, для России и Казахстана – с 1 июля. В структуру правовых норм Таможенного кодекса Таможенного союза включены следующие основные элементы: основные положения таможенного регулирования; формы таможенного контроля; правила исчисления, уплаты и возврата финансовых и таможенных платежей, правила проведения таможенных операций и таможенных процедур.

На данный момент нормативно-правовая база Таможенного союза насчитывает 74 договора, соглашения или протокола, которые регулируют правоотношения стран – участниц Таможенного союза между собой и с другими странами. Сформирован единый порядок таможенно-тарифного регулирования, включающий в себя применение единого таможенного тарифа, единых правил определения страны происхождения товаров, единых правил определения таможенной стоимости товаров, использование единой системы тарифных преференций; предоставление тарифных льгот и установление тарифных квот. Кроме того, разработаны единые нетарифные меры внешнеторговой деятельности (квоты, лицензии, антидемпинговые, защитные и специальные пошлины). Проводится согласованная политика в области технического регулирования, применения санитарных и фитосанитарных мер, косвенного налогообложения и валютного регулирования внешнеторговых операций с другими странами, единой таможенной статистики внешней и взаимной торговли. Идет работа по подписанию соглашений, предусматривающих создание единой системы таможенного регулирования, договоров о взимании акцизов и НДС при импорте из третьих стран.

Согласно п. 55, пар. 4, разд. IV Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности Российской Федерации в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются: сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая труднедостаточность, низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции.

Кризис глобальной финансовой системы пагубно отразился не только на состоянии экономики России, ее финансовой деятельности, но и на состоянии экономик государств

Евразийского экономического сообщества в целом. Проявления таких кризисных явлений как падение экспорта, ухудшение торгового баланса, отток иностранных кредитов и спекулятивного капитала, рост инфляции, угроза макроэкономической дестабилизации привели к резкому снижению доходов многих экспортно-ориентированных предприятий, объемов производства в промышленности, строительстве, сфере услуг. Обладая некогда единой научно-технологической и производственной базой, общими рынками сбыта, постсоветские экономики столкнулись с ослаблением и разрушением внутренних кооперационных связей, сжатием внутреннего рынка, разрывом технологических цепочек по производству высокотехнологичных видов продукции.

Каково влияние формирования Таможенного союза на уровень финансового состояния и экономической безопасности его членов? Для поиска ответа на этот вопрос обратимся к целям формирования Таможенного союза, обозначенным базовыми соглашениями, а именно:

1. Обеспечение социально-экономического прогресса стран-участниц путем создания Института реализации единой таможенной и торговой политики. Свободное экономическое взаимодействие между хозяйствующими субъектами путем отмены таможенных пошлин в торговле и ликвидации таможенных границ, введения единых правил таможенного регулирования, упрощения таможенных операций для участников внешнеторговой деятельности, создания межгосударственных органов, координирующих проведение согласованной внешнеторговой политики на единой таможенной территории, может стать гарантией устойчивого развития национальных экономик России, Беларуси и Казахстана, свободного товарообмена и добросовестной конкуренции между этими странами. Как показывают расчеты экспертов, в дальнейшем беспошлинный оборот товаров и рост грузопотоков будут увеличиваться в геометрической прогрессии. Дополнительный прирост ВВП России за первые пять лет функционирования единой таможенной территории и реализации согласованной стратегии развития оценивается в 19 %, за 10 лет – в 31 %. Общий прирост экономической активности в результате создания Таможенного союза оценивается соответственно в 480 и 770 млрд дол., из которых более 70 % приходится на Россию [3, с. 2]. Ожидаемые издержки, связанные с объединением экономического пространства (в частности от отмены экспортных пошлин в пределах единой таможенной территории) будут полностью компенсированы за счет налоговых поступлений с прироста экономической активности.

2. Создание условий для формирования единого экономического пространства. Важнейшим следствием формирования Таможенного союза является восстановление единого экономического пространства бывшего СССР как единого организма. Основная роль в данном процессе объективно должна принадлежать «евразийской тройке» – Россия, Казахстан и Белоруссия – обладающей почти 83 % экономического потенциала СССР. Многолетний выпуск продукции друг для друга обусловил высокую степень их взаимосвязи. Даже сегодня по оценкам экспертов, доля стран СНГ в общем объеме внешнеторгового оборота Содружества составляет около 60 %. По предварительным договоренностям *Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана* начнет действовать 1 января 2012 г. Данное интеграционное объединение должно обладать единым рынком товаров и услуг, осуществлять координацию макроэкономической политики и унификацию законодательства, регулирующего финансовую деятельность в валютной, бюджетной и денежной сферах, обеспечивать свободное движение капиталов и рабочей силы.

3. Создание условий для активного выхода государств-членов на мировой рынок. Обязательным условием разработки и применения единой правовой системы таможенного регулирования является соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в многосторонних соглашениях Всемирной торговой организации. В



частности, в положениях Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции). Правовые основы Таможенного союза соответствуют положениям ст. 24 ГАТТ/ВТО. При создании Таможенного кодекса Таможенного союза также учитывались положения обновленной редакции Таможенного кодекса Европейского союза, вступающего в действие с 2010 г. Это позволит устранить административные барьеры, причиняющие ущерб бизнесу и национальным экономикам.

Выступление на международных переговорах, касающихся вопросов внешнеэкономической деятельности, единым фронтом, позволит членам «Большой тройки» добиваться определенных уступок, выдвигать скоординированные встречные требования, оперативно и согласованно разрешать возникающие в ходе переговоров вопросы. Так, Россия, Беларусь, и Казахстан, могли бы вести переговоры о вступлении в ВТО на значительно более выгодных условиях, касающихся пределов связывания импортного таможенного тарифа и постепенного снижения уровня таможенного тарифа, базовых показателей размеров экономики, предусмотренных для проведения расчета и постепенное снижение полного совокупного размера поддержки сельскохозяйственному сектору (AMS). В случае вступления в ВТО единым Таможенным союзом появляется возможность установления внутренних – между странами-членами союза – таможенных пошлин, налоговых каникул, дотаций для сельского хозяйства при отсутствии обязательства их предоставления третьим странам.

4. Обеспечение более надежной защиты от внешней конкуренции. Введение единых правил таможенного регулирования в отношении третьих стран, обеспечение прозрачности условий транзита товаров из третьих стран в третьи страны через единую таможенную территорию, совместное усиление таможенного контроля на таможенной границе Таможенного союза позволит поставить надежные барьеры для контрабанды и реэкспорта, в том числе стратегического сырья и продукции двойного применения.

Формирование Таможенного союза – трудоемкий процесс, характеризующийся множеством проблем, обусловленных наличием существенных расхождений, накопившихся в законодательствах государств-участников более чем за полтора десятилетия независимости. А также исполнением ранее принятых обязательств, существованием различных позиций в сфере тарифного регулирования, использования единых правил применения таможенных процедур, вступления в ВТО единым фронтом, трудностями обустройства протяженной таможенной границы, и др.

Сегодня эксперты продолжают оценивать плюсы и минусы создания Таможенного союза для каждой из стран. И здесь многие сходятся во мнении, что преимущественное положение здесь занимает Россия: на своем рынке российские товары по сравнению с белорусскими и казахстанскими наиболее конкурентоспособны, а вот рынки Беларуси и Казахстана очень перспективны для продвижения российской продукции легкой промышленности, электроники, машиностроения (особенно транспортного). Поскольку до создания единого экономического пространства в рамках Таможенного союза сохраняются экспортные пошлины, в 2010 году (по данным статистики за январь-июль 2010 г.) на 41 % сократился объем импорта нефти из России, а объем импорта нефтепродуктов сократился на 66 %. В отношении остальных категорий товаров наблюдается рост импорта: подшипников импортировано на 57 % больше, чем в соответствующем периоде 2009 г., ввоз двигателей внутреннего сгорания вырос на 34 %, а алюминия необработанного – на 74,3 % [1, с. 15]. В итоге единая тарифная политика совместно с другими факторами ведет к росту взаимной торговли между нашими странами, даже если учитывать, что фактор оценки влияния отмены таможенного оформления еще не повлиял на рост объемов общего товарообмена.

Таким образом, на постсоветском пространстве наконец-то осознали первостепенную

важность интеграционных процессов, способных в перспективе принести ощутимую и долгосрочную выгоду для их участников. Если рассматривать экономическую безопасность государства как такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, гармоничное, социально направленное развитие страны в целом, достаточный экономический и оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных вариантах развития внутренних и внешних процессов [2, с. 14], то во избежание дальнейшего проведения пагубного экономического курса – курса сырьевой специализации и ориентации на импорт готовых изделий необходима стратегия опережающего развития ЕврАзЭС, предусматривающая быстрое становление высокотехнологических отраслей производства.

Реализация такой стратегии требует восстановления и кардинальной модернизации некогда единой научно-технологической и производственной базы, повышения конкурентоспособности национальных экономик с использованием передовых технологий, создания дополнительных рынков сбыта, объединения конкурентных преимуществ путем широкой интеграции стран ЕврАзЭС. Эффективная деятельность Таможенного союза «Большой тройки» как локомотива реальной постсоветской экономической интеграции, является одним из условий соблюдения критериев и достижения необходимых параметров экономической безопасности стран – участниц с целью их эффективной интеграции в мировую экономику в условиях глобализации мирохозяйственных связей.

#### **Литература**

1. Белоусов С.А. Таможенный союз: он все-таки есть // Таможенные новости. 2010. № 8–9. С. 14–15.
2. Гаджиева Л.Э. Налогообложение как особый системный инструмент государственного регулирования экономической безопасности России. М.: Юридическая литература, 2003. 272 с.
3. Глазьев С.Ю. Формирование Таможенного союза как важнейшего элемента антикризисной стратегии // Таможенное дело. 2009. № 4. С. 2–4.
4. Горовой А.В. Таможенная политика России в отношении стран содружества независимых государств // Таможенное регулирование и таможенный контроль. 2006. № 4. С. 17–19.
5. Экономическая безопасность России: Общий курс: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. М.: Бинوم. Лаборатория знаний, 2009. 815 с.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЧС РОССИИ И СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

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

Автор рассматривает взаимодействие страховых организаций и МЧС России. Определены направления взаимодействия. Проанализирован правовой статус страховщиков в РФ.

*Ключевые слова:* страховая организация, чрезвычайная ситуация, МЧС России, взаимодействие

# LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF RUSSIAN MINISTRY OF EMERGENCY AND INSURANCE COMPANIES

**L.S. Mutalieva.**

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

This article refers to the interaction of insurance companies and FEMA Russia. The directions of interaction. Analyzed the legal status of the insurers in Russia.

*Key words:* insurance agency, emergency, Russian Emergency Ministry, the interaction

Страхование является системой защиты публичных и частных интересов, в том числе и при возникновении чрезвычайных ситуаций. Этим обусловлена роль государства в регулировании страхования. С одной стороны, правовое регулирование должно обеспечить финансовую устойчивость страховых организаций, и, как следствие, защитить интересы страхователей. С другой – способствовать эффективному вложению ресурсов страховых организаций в различные сферы экономики, в том числе в мероприятия по снижению риска чрезвычайных ситуаций. В настоящее время руководством МЧС России, специалистами отмечается необходимость разработки национальной политики в области безопасности личности, общества и государства с учетом возрастания риска возникновения природных и техногенных катастроф, и отражения в ней роли страхования как способа обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях.

Страхование в соответствии с законодательством РФ может осуществлять только страховщик. В этой роли выступает страховая организация – юридическое лицо, созданное для осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования и имеющее лицензию на осуществление страхования соответствующего вида. Страховая организация как юридическое лицо существует с момента государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей».

Законодательство не содержит указания на то, в какой организационно-правовой форме должна создаваться страховая компания и относится ли она к коммерческой либо некоммерческой организации. Исходя из основной цели деятельности большинства страховых компаний, которая состоит в извлечении прибыли из деятельности по страхованию, можно сделать вывод, что чаще всего это коммерческая организация. Страховые организации могут создаваться в любой организационно-правовой форме, при этом чаще всего они создаются как хозяйственное общество. В случае прямого указания закона страховые организации могут создаваться в формах некоммерческих организаций. Так, Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривает возможность создания сельскохозяйственных страховых потребительских кооперативов, оказывающих услуги по страхованию, которые по своей природе являются некоммерческими организациями.

Правоспособность страховых компаний является специальной, так как они могут заниматься лишь страховой деятельностью. Для этого страховщики могут осуществлять оценку страхового риска, получать страховые премии, формировать страховые резервы, инвестировать активы, определять размер убытков или ущерба, производить страховые выплаты, осуществлять иные действия, связанные с выполнением обязательств по договору страхования. Кроме того, ст. 368 ГК РФ допускает для страховых организаций возможность предоставления банковских гарантий [1].

Страховщики вправе заниматься или только страхованием объектов личного страхования (страхование жизни и страхование от несчастных случаев), или страхованием объектов имущественного страхования (имущества, предпринимательского риска, ответственности) и страхованием части объектов личного страхования – страхование от несчастных случаев. Особый статус страховщика проявляется и в случаях признания его несостоятельным (банкротом). Особенности банкротства страховых компаний устанавливаются ст. 183 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». При рассмотрении дела о банкротстве страховой организации лицом, участвующим в арбитражном процессе по делу о банкротстве признается федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации осуществлять надзор за страховой деятельностью. Заявление о признании страховой организации банкротом может быть подано в арбитражный суд должником, конкурсным кредитором, уполномоченным органом. В случае введения в отношении должника – страховой организации процедур, применяемых в деле о банкротстве, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, должник или конкурсный управляющий обязан уведомить в течение десяти дней с даты введения наблюдения или конкурсного производства федеральный орган исполнительной власти в сфере контроля (надзора) за страховой деятельностью о введении в отношении должника соответствующей процедуры, применяемой в деле о банкротстве [2].

Иностранные страховые организации в настоящее время не имеют права осуществлять страховую деятельность на территории РФ. Кроме того, законодательством установлены ограничения при осуществлении страховой деятельности страховщиками, имеющими в уставном капитале иностранные инвестиции. Так, страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам, либо имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %, не могут осуществлять в Российской Федерации страхование объектов личного страхования (страхование жизни и страхование от несчастных случаев), обязательное страхование, обязательное государственное страхование, имущественное страхование, связанное с осуществлением поставок или выполнением подрядных работ для государственных нужд, а также страхование имущественных интересов государственных и муниципальных организаций.

В случае если размер (квота) участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций превышает 25 %, орган страхового надзора прекращает выдачу лицензий на осуществление страховой деятельности страховым организациям, являющимся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющим долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %.

Страховая организация, являющаяся дочерним обществом по отношению к иностранному инвестору (основной организации), имеет право осуществлять в Российской Федерации страховую деятельность, если иностранный инвестор (основная организация) не менее 15 лет является страховой организацией, осуществляющей свою деятельность в соответствии с законодательством соответствующего государства, и не менее двух лет участвует в деятельности страховых организаций, созданных на территории Российской Федерации.

Страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %, могут открывать свои филиалы на территории Российской Федерации, участвовать в дочерних страховых организациях после получения на то предварительного разрешения органа страхового надзора.

Таким образом, страховые организации, созданные в соответствии с российским

законодательством, осуществляют страховую деятельность, в том числе и оценку риска.

МЧС России в настоящее время решает проблемы снижения рисков различного рода чрезвычайных ситуаций и смягчения последствий аварий и катастроф. В Российской Федерации успешно функционирует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, способная реализовать весь необходимый комплекс мероприятий для достижения необходимых целевых показателей. 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.

Основными результатами надзора и контроля в области защиты населения и территорий со стороны МЧС РФ являются рекомендации по мероприятиям, направленным на снижение риска и уменьшение масштабов чрезвычайных ситуаций, а также обязательные для исполнения решения по результатам расследования причин возникновения чрезвычайных ситуаций.

Исходя из этого, одним из направлений совместной деятельности МЧС России и страховых организаций является оценка риска возникновения чрезвычайных ситуаций. Конечной целью этой деятельности для всех субъектов взаимодействия является снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций [3].

Функционированию системы исполнительной власти в Российской Федерации характерна информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. Но при этом,

необходимо отметить, что в деятельности МЧС РФ все большее развитие получает информационная составляющая при предупреждении чрезвычайных ситуаций. Несмотря на это, требуется дальнейшая работа по организации взаимодействию с другими субъектами, заинтересованными в снижении рисков чрезвычайных ситуаций, в том числе и со страховыми организациями.

Так, в условиях развития противопожарного страхования в РФ, ГПС МЧС России могла бы взять на себя обязательство по подготовке специалистов для страховых организаций в области оценки риска возникновения пожаров. Данная деятельность требует специфических знаний, которыми могут поделиться высшие учебные заведения Государственной противопожарной службы.

Еще одним направлением взаимодействия, на наш взгляд, могли бы выступить совместные научно-практические конференции сотрудников МЧС РФ и страховых организаций.

Для более эффективной работы страховых организаций по снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, на наш взгляд, необходимо законодательное закрепление в соответствующих законах обязанности страховщика по контролю за застрахованным риском. В настоящее время такой контроль является правом страховой организации.

Таким образом, взаимодействие МЧС России и страховых организаций направлено на снижение рисков чрезвычайных ситуаций. Мероприятия по данному направлению обеспечат сотрудничество органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повысят открытость деятельности государственных органов.

#### **Литература**

1. Широков А.В. Теоретические и практические аспекты правоспособности страховщика // Предпринимательское право. 2008. Специальный выпуск.
2. Шилина А.Н. Соотношение возбуждения процедуры банкротства и отзыва лицензии страховой организации // Адвокат. 2009. № 1.
3. Васильев Н.А. Некоторые вопросы применения института обязательного экологического страхования на территории Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2009. № 1.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРАВОВОМ ПОЛЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**В.Г. Казанцев, кандидат технических наук.**

**Общественная организация «Российское воинское братство».**

**Е.В. Сливинский. Санкт-Петербургский Международный банковский институт**

Даны понятия результатов интеллектуальной деятельности. Произведена квалификация итогов этой деятельности как объектов гражданских прав. Отмечены некоторые недостатки Российского законодательства в части прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации связанные с его универсализацией.

*Ключевые слова:* интеллектуальная деятельность; средства индивидуализации; защита интеллектуальных прав

# RESULTS OF INTELLECTUAL VPRAVOVOM FIELD OF RUSSIAN LEGISLATION

**V.G. Kazantsev. Organization «Russian military brotherhood».**  
**E.V. Sliwinsky. Saint-Petersburg International Bank Institute**

In the article the concept of intellectual activity. Made qualification outcome of this activity as objects of civil rights. We note some shortcomings of the Russian legislation on the rights of intellectual activity and means of individualization related to its universalization.

*Key words:* intellectual activity; identification means, the protection of intellectual rights

В сегодняшнем мире бытовые условия жизни у многих из нас значительно облегчены, но мы, уставшие под бременем трудов, так и не нашли в них применения большинству своих творческих способностей. Оказывается, спешащий жить, человек тоскует по творческому созидательному бытию, желая осмысленно трудиться, любить, созидать, развивать свой талант, – к этому призывает творчество великих людей.

Сегодня психологи и социологи отмечают переход к усеченной творческой составляющей нашей жизни, приводя в качестве подтверждения простой пример: если в начале XX века в Европе и России почти каждая женщина умела вышивать, рукодельничать, то есть занималась творческим ручным трудом, то нынче это редкость, подобное творчество теперь людям заменяет шопинг. Выбирая пельмени, йогурт, цвет и фасон одежды человек осуществляет некую альтернативу творчеству и обретает в ней источник эмоции [1].

Однако вышеназванные блага, произведения искусства и многое другое, что движет развитие человечества вперед, кем-то создается. А создается это все творческими людьми, продукты, творчества которых и могут быть названы результатами интеллектуальной деятельности.

Источником возникновения результатов интеллектуальной деятельности является умственная человеческая деятельность. Квалификация итогов этой деятельности в качестве объектов гражданских прав предполагает наличие у них ряда признаков, подразделяемых в зависимости от масштаба их применения на универсальные и специальные. Характеристика признака, как универсального, означает его распространение на все без исключения результаты интеллектуальной деятельности и поэтому представляет наибольший интерес для рассмотрения [2].

Основополагающим универсальным признаком рассматриваемого объекта является его легитимность, означающая, что объектами гражданских прав могут выступать только те виды результатов интеллектуальной деятельности, которые прямо обозначены в законе. Основанием для выделения этого признака служат положения ст. 1225 ГК РФ, определяющей перечень разновидностей результатов интеллектуальной деятельности, которым предоставляется правовая охрана.

Универсальным признаком результатов интеллектуальной деятельности представляется и их новизна. В отношении ряда объектов (топологии интегральных микросхем, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения) эти требования напрямую установлены законом. Что касается произведений науки, литературы и искусства, а также исполнений, новизна которых приобретает значение оригинальности, то, несмотря на отсутствие законодательного закрепления данного признака, его существование однозначно признается в судебной практике. Так, Президиум Высшего Арбитражного суда РФ в информационном письме от 28 сентября 1999 г. № 47 «Обзор практики рассмотрения

споров, связанных с применением Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» указывает на то, что объект, изложенный в неоригинальной форме, не пользуется охраной, что охраняются только оригинальные результаты, и объект не пользуется охраной, если истец не доказал его оригинального характера.

Наконец, еще одним универсальным признаком результатов интеллектуальной деятельности является их объективная форма. Представляя продукт человеческого разума, любой результат интеллектуальной деятельности появляется, прежде всего, в сознании человека и представляет собой нематериальную субстанцию. Для того чтобы стать доступными для других участников правовых отношений, такие результаты нуждаются во внешнем выражении, отдельном от личности создателя. Следовательно, их нематериальная форма должна быть трансформирована в форму объективную, получающую свое выражение различными способами, зависящими от характера интеллектуального творчества и предназначения полученного объекта. Чаще всего она представляет собой фиксацию результата на каком-либо материальном носителе (бумаге, холсте, пленке и т.п.). В отношении объектов авторского права (литературных произведений) объективной признается, в том числе их устная форма. Для такого объекта смежных прав, как исполнения, объективная форма выражается в живом исполнении или исполнении с помощью технических средств (телерадиовещания, кабельного телевидения и т.п.). Живыми субстанциями может быть представлена объективная форма изобретений (штаммы микроорганизмов, культуры клеток растений или животных) и селекционных достижений (растения и животные).

Наличие у результата умственной человеческой деятельности всех необходимых квалифицирующих признаков не влечет его автоматического признания объектом гражданских прав, так как в силу прямого указания закона ряд творческих результатов исключается из сферы гражданско-правового регулирования и охраны. Основаниями такого исключения выступают официальный или информационный характер результатов, невозможность определения их авторов, противоречие сущности объектов общественным интересам, принципам гуманности и морали (ст. 1259).

На основе выявленных признаков результаты интеллектуальной деятельности в значении объекта гражданских прав можно обозначить как прямо определенные в законе и выраженные в объективной форме творческие произведения нематериального характера.

Часть четвертая Гражданского кодекса РФ подробно регламентирует результаты интеллектуальной деятельности как особый объект гражданских прав. Однако, как и любому универсальному закону созданному как альтернатива нескольким специфичным законам ему свойственны некоторые недоработки и элементы неоднозначности. Остановимся на некоторых из них.

#### 1. Соотношение интеллектуальных прав и права собственности.

Эта проблема только намечена в ст. 1227 ГК РФ, но пока еще не решена. ГК РФ исходит из того, что результаты интеллектуальной деятельности, средства индивидуализации и иные примыкающие к ним объекты нематериальны, в то время как право собственности имеет дело с материальными предметами. Однако некоторые виды изобретений (штаммы и некоторые иные), а также селекционные достижения неразрывно связаны с материальными объектами, без них не существуют.

Кроме того, за владельцами (собственниками) оригиналов авторских произведений всегда закрепляются некоторые авторские права (п. 1 ст. 1291). Принцип «исчерпания прав» – ст. 1272, 1325, 1344, 1359, 1487 – это так же проявление соотношения интеллектуальных прав и права собственности. Наконец, соотношение двух названных видов прав проявляется и в двух авторских правомочиях – праве доступа (ст. 1292) и праве следования (ст. 1293).



2. Использование результата интеллектуальной деятельности в составе сложного объекта.

Этому вопросу посвящена ст. 1240 ГК РФ, в которой, прежде всего, назван «сложный объект», но не определены признаки такого объекта.

Далее в указанной статье содержатся несколько презумпций и императивных норм, касающихся договоров, заключаемых в процессе создания и использования «сложного объекта». Однако использовать эти нормы, прежде всего к аудиовизуальным произведениям (ст. 1263) просто затруднительно [3].

3. Коллективное управление авторскими и смежными правами.

Этим вопросам посвящены ст.ст. 1242–1244 Гражданского кодекса.

«Государственная аккредитация» организаций коллективного управления изложена в ст. 1244 ГК РФ. Под этим специально выбранным термином, взятым из дипломатической и журналистской практики (причем самому термину придано новое значение), имеется в виду нечто среднее между предоставлением административного разрешения (выдачей лицензии) и победой на конкурсе о предоставлении права. Кроме того, абсолютно не ясно как будет осуществляться коллективное управление правами в сети Интернет, о которой законодатель попросту забыл.

4. Защита интеллектуальных прав и ответственность за их нарушение.

В новый ГК РФ добавлены некоторые специфические способы защиты, в частности компенсация (вместо взыскания убытков) за нарушение имущественных прав. Норма о ней содержится в п. 3 ст. 1252 ГК РФ как отсылочная, но на самом деле названы общие принципы взыскания указанной компенсации, хотя и не определены размеры компенсации, которые обозначены в ст.ст. 1301, 1311, 1515, 1537. Остаются неясными и некоторые принципы определения размеров этой компенсации, так и ее правовая природа.

Чрезвычайно важным является вопрос о применимости к ответственности за бездоговорное нарушение исключительных прав норм гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда». Эта проблема в части четвертой Кодекса вообще обойдена вниманием. Между тем очевидно, что бездоговорное нарушение исключительного права приводит к возникновению обязательства из причинения вреда, который и подлежит возмещению.

Следовательно, все положения п. 1 гл. 59 ГК РФ должны применяться к нарушениям исключительных прав.

Принятие части четвертой ГК РФ является значительной вехой осознании результатов интеллектуальной деятельности как особого объекта гражданских прав. Однако в изменяющемся мире пределу совершенствования нет и поэтому очевидно можно надеяться, что интеллект правоприменителя, законодателя и их добрая воля приведут к дальнейшему усовершенствованию этого закона.

### **Литература**

1. Гуляева Е. Что вам надобно? // Решение. 2009. № 23. С. 42.
2. Гаврилов Э.П. Общие положения права интеллектуальной собственности: краткий комментарий к главе 69 ГК РФ // Хозяйство и право. 2007. № 9. С. 33.
3. Астахова М.А. Результаты интеллектуальной деятельности как объект гражданских прав: понятие и квалифицирующие признаки // Юрист. 2009. № 6. С. 28.

# **ИССЛЕДОВАНИЕ ПРИЧИН ФОРМИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ В УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПРЕДПРИЯТИЯ**

**Л.Г. Ворона-Сливинская, доктор экономических наук;  
А.А. Куприн.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Успешная защита организации от возникающих угроз в рамках экономической безопасности организации зависит от целостности управления и системности подхода к решению этой проблемы, то есть предполагает участие различных служб в целях раннего предупреждения опасности и контроля ситуации, где одним из основных слагаемых в формирование этой системы безопасности являются: анализ и оценка угроз, планирование мер по локализации и осуществление мер по противодействию угрозам.

*Ключевые слова:* экономическая безопасность; фактор внешней и внутренней среды; критерии экономической безопасности

## **RESEARCH OF THE REASONS OF FORMATION OF FACTORS OF EFFICIENCY IN MANAGEMENT OF ECONOMIC SAFETY OF THE ENTERPRISE**

**L.G. Vorona-Slivinsky; A.A. Kuprin.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Successful protection of the organization against arising threats within the limits of economic safety of the organization depends on integrity of management and системности the approach to the decision of this problem, i.e. assumes participation of various services with a view of the early prevention of danger and the control of a situation where one of the cores composed in formation of this system of safety are: the analysis and an estimation of threats, planning of measures on localizations and realization of measures on counteraction to threats.

*Key words:* economic safety; the factor of the external and internal environment; criteria of economic safety

Дальнейшее развитие и становление в России общепринятых форм рыночных отношений и как следствие возникновение проблем связанных с экономической безопасностью бизнеса, как минимизации рисков и отражения угроз, связанных с экономической безопасностью, выдвигается на первый план. В основе возникновения существующих проблем лежат следующие причины [1]:

- многоплановое направление менеджмента, в сферу которого попадают все виды ресурсов предприятия, требующее внимания со стороны всех служб организации;
- функциональные и психологические отношения работников, столкновение их экономических интересов, поэтому акцент делается на организационных и психологических аспектах экономической безопасности, что является прерогативой кадровых служб;
- комплексное изучение влияния факторов внешней и внутренней среды подменяется маркетингом, то есть изучением позиций организации на рынке, в результате проявляется

эффект информационной асимметрии, когда экономические отношения с партнерами носят непредсказуемый характер.

Слагаемыми системы безопасности организации являются: анализ и оценка угроз, планирование мер по локализации угроз, осуществление мер по противодействию угрозам. Учитывая спектр возможных угроз экономической безопасности организации следует выделить следующие направления по их защите:

1. Физическую безопасность объектов предпринимательской деятельности: зданий, сооружений, машин, механизмов, товарных запасов, сырья, финансовых ресурсов.

2. Информационную безопасность, защиту информационных сетей, ресурсов, программных средств, а также объектов интеллектуальной собственности и иных нематериальных активов, включая имущественные интересы участников предпринимательской деятельности.

3. Юридическую безопасность, под которой понимается грамотное и корректное оформление прав, порядка и условий осуществления деятельности (устава, регистрационных документов, прав собственности на имущество, патентов, лицензий, арендных и контрагентских договоров, соглашений, бухгалтерской документации и др.).

4. Безопасность персонала, технику безопасности, личную безопасность предпринимателя, топ- менеджмента, безопасность деловых отношений.

Для формулирования критериев экономической безопасности организации необходимо сформулировать концепцию безопасности, основные параметры безопасной работы, определить круг мероприятий, обеспечивающих реализацию концепции. Критерии экономической безопасности могут быть конкретизированы в виде групп показателей. Достаточно известны показатели, характеризующие результаты хозяйственной деятельности организации, ее платежеспособности и финансовой устойчивости. Как правило, здесь используются стандартные методики, используемые в процессе анализа финансовой и хозяйственной деятельности организации, в том числе показатели оперативного учета.

Вторую группу составляют показатели кадровой статистики, учета и отчетности по труду и заработной плате персонала. Нетрудно представить, например, что высокий уровень текучести работников и низкая заработная плата вряд ли свидетельствуют об экономической стабильности организации. Так, уровень текучести, превышающий 10 %, с достаточной степенью вероятности указывает на существование серьезных проблем, возникших по вине менеджмента организации.

Третью группу составляют социальные показатели, характеризующие уровень социального развития организации, состояние социально-психологического климата в коллективе. К их числу относятся демографические показатели, профессионально-квалификационные параметры персонала.

Здесь не названы показатели технико-технологического характера, показатели, характеризующие состав, структуру и техническое состояние оборудования, не рассматриваемые в числе показателей экономической безопасности.

Важнейшая задача, стоящая перед организацией и определяющая уровень ее экономической безопасности, заключается в выявлении всего спектра угроз. Анализ возможных угроз по каждому из объектов защиты организации на практике начинают с фиксации состояния этого объекта, обеспечивающего его нормальное функционирование. Естественно, любое отклонение от этого состояния может расцениваться как возможная угроза в настоящем или будущем.

Например, иностранные компании, работающие в условиях контрактно-договорной экономики, строго регламентируют нормы прибыли на вложенный капитал: минимальную норму прибыли планируют на уровне 6–7 %; на капитальные вложения, направленные на

обновление основных производственных фондов – 12 %; экономию издержек производства – 15 %; рисковые технологии – 25 %. Это качественно меняет форму ответственности за принимаемые решения. Все сказанное заставляет подвергнуть ревизии сложившиеся принципы и методы управления предприятием, определить новые приоритеты [1].

Например, рассмотрим возможные подходы планирования объемов производства организации (предприятия) в условиях контрактно-договорной экономики. В отличие от традиционных методов планирования здесь необходимо усиление экономической обоснованности принимаемых решений, повышение уровня надежности, максимально рентабельное использование всех видов ресурсов: финансовых, материальных и трудовых.

Инструментом реализации этого подхода является широкое использование современных экономико-математических методов, позволяющих активно вмешиваться в процесс реализации производственной программы на каждом шаге хода ее выполнения, что существенно изменяет содержание функций управления организации (предприятия).

Их можно объединить в несколько основных блоков:

1. Производственные: технология производства продукции, товарная политика, привлеченные ресурсы, производственная мощность.

2. Ценовая политика: методы ценообразования, выбор стратегии цен, модели цен, их структура.

3. Маркетингово-реализационные: анализ внешней и внутренней маркетинговой сферы, коммуникация продвижения товаров на целевые рынки, маркетинговая стратегия, товародвижение, листинг.

Для выявления функций планирования и оценки силы их влияния на экономическую безопасность управления организации в последнее время уделяется много внимания разработке методов анализа производственных систем, прогнозированию стратегии их развития.

Это, прежде всего, использование таких методов, как СТЕП-анализ, SWOT-анализ, SPACE-анализ; функционально-стоимостной анализ; методы оценки финансового состояния предприятия и оценки угрозы банкротства – это двух- и пятифакторные модели Альтмана, модели Спрингейта, Ж. Конана и М. Гольдера; универсальная шестифакторная модель; модели оценки устойчивого развития организации (предприятия), уровня его экономической безопасности и др. [2–3]. Естественно, что каждая из методик имеет дифференцированный подход применения, которые могут быть использованы для оценки уровня экономической безопасности организации (предприятия) на этапе разработки программы его развития.

Так, метод СТЕП – анализ является комплексным методом оценки влияния факторов внешней маркетинговой среды (общественных, технологических, экономических, политико-правовых) на объект управления по схеме «фактор-предприятие». Результаты анализа оформляются в виде матрицы. Подлежащим матрицы являются факторы среды, сказуемым – сила влияния, которая может быть выражена баллами, рангами и другими измерителями. Результаты СТЕП – анализа позволяют охарактеризовать внешнюю экономическую ситуацию, складывающуюся в сфере производственной и коммерческой деятельности организации (предприятия).

На экономическую безопасность организации (предприятия) влияют как внешние, так и внутренние факторы. Силу влияния последних представляется возможным оценить широко используемыми такими методами как SWOT и SPACE анализ. Их применение позволяет определить сильные и слабые стороны экономики предприятия, оценить его экономическое состояние, возможные угрозы и меры их упреждения. Именно этим можно объяснить усиленное внимание со стороны экономистов поиску методов оценки грозящего уровня банкротства организации (предприятия).

Все предлагаемые модели основаны на сопоставлении динамики статистических показателей финансовой отчетности. Это и анализ ликвидности, деловой активности, платежеспособности, обеспеченности собственными средствами, маневренности, финансовой независимости; показатели фондоотдачи, оборачиваемости текущих активов, соотношение дебиторской и кредиторской задолженности, рентабельность активов, структура и эффективность капитала и другие.

Оценка экономического состояния предприятия, отсутствия угрозы банкротства является необходимым, но не достаточным условием оценки его экономической безопасности. Здесь должна идти речь об устойчивом экономическом развитии организации (предприятия) на длительную перспективу, упреждающем проявление факторов риска во всех направлениях производственно-реализационной его деятельности. В этом случае под экономической безопасностью следует понимать гармонизацию производственных, маркетинговых и воспроизводственных процессов в работе организации (предприятия), когда вероятность нежелательного его экономического положения, оцениваемого пределами колебания регламентированных параметров, не превышает заданного уровня [4].

При таком подходе планирование, как одна из классических функций менеджмента, выдвигается в ряд важнейших институциональных задач управления, нуждающейся в создании концепции ориентированной на обеспечение релевантной информации.

К первоочередным задачам, требующим своего решения для разработки методологии оценки экономической безопасности предприятия, следует отнести:

1. Классификацию факторов производственного, коммерческого и финансового рисков, которые имеют специфические особенности применительно к предприятиям различной формы собственности и отрасли экономики.

2. Разработку методов прогнозирования продолжительности работы организации (предприятия) с устойчивыми экономическими показателями.

3. Обоснование критериев оценки экономической безопасности предприятия.

4. Установление причин проявления факторов риска и законов распределения последствий их влияния.

5. Разработку мер защиты от проявления факторов риска.

Вышеназванные причины делают правомерным вывод о том, что проблема экономической безопасности становится не просто актуальной, а приоритетной в ряду основных проблем рыночной экономики России, и успешная защита организации от угроз безопасности зависит не только от системности в подходе к решению этой проблемы (участие различных служб в целях раннего предупреждения опасности, контроля ситуации, и т.д.), но и в обоснование методологии оценки значимости факторов риска, поиске интегрального показателя экономической безопасности организации (предприятия).

### **Литература**

1. Буга А.В., Самодуров А.А., Куприн А.А., Управление экономической безопасностью организации: монография. СПб.: Астерион, 2010. 179 с.

2. Богданова Т.А. [и др.]. Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой / под ред. Градова А.П. и Кузина Б.И. СПб.: Специальная литература, 1996. 511 с.

3. Страхов А.И. Безопасность общества – социально-трудовой аспект / РАН. Институт экономики. М., 2001. 320 с.

4. Грунин О.А., Куприн А.А. Формирование адаптивности систем управления организацией предпринимательского типа, Спб: Астерион, 2010. 188 с.

---

---

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

---

---

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА КАК ОДНА ИЗ ГАРАНТИЙ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

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

Определено место Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в структуре Правительства РФ. Перечислен ряд нормативно-правовых актов регулирующих деятельность МЧС РФ по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Проанализирован ряд нормативно-правовых актов, который дает основания полагать об осуществлении органами местного самоуправления мероприятий в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного техногенного характера по защите конституционных права и свобод человека и гражданина.

*Ключевые слова:* Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствии, конституционные права и свободы человека и гражданина, органы местного самоуправления

## **ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF THE PREVENTION AND LIQUIDATION OF EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND TECHNOGENIC CHARACTER, AS ONE OF GUARANTEES OF PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOM OF THE PERSON AND THE CITIZEN**

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

The place of the Ministry of the Russian Federation on civil defence affairs, emergency situations and liquidation of consequences of acts of nature in structure of the Government of the Russian Federation is certain. A number of regulatory legal acts of the Ministries of Emergency Measures of the Russian Federation regulating activity on protection of constitutional rights and freedom of the person and the citizen

is listed. A number of regulatory legal acts which gives the grounds to believe about realisation by local governments of actions in the field of the prevention and liquidation of emergency situations of natural technogenic character on protection of a constitutional rights and freedom of the person and the citizen is analysed.

*Key words:* the Ministry of the Russian Federation of civil defence affairs, emergency situations and to liquidation of consequences spontaneous disaster, constitutional right and freedom of the person and the citizen, local governments

На основании ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государств [1].

Право человека и гражданина – это охраняемая, обеспечиваемая государством узаконенная возможность действовать определенным образом или не осуществлять любое из принадлежащих правомочий. Свобода человека и гражданина в данном контексте – это отсутствие каких-либо ограничений, стеснений в деятельности или поведении [2].

Государственную политику в области соблюдения и защиты прав и свобод в основном осуществляют органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, суды РФ) (ст. 11 Конституции РФ).

Из всех перечисленных органов нас, прежде всего, интересует Правительство РФ и входящая в ее структуру МЧС РФ.

Деятельность МЧС РФ России регулируется рядом нормативно-правовых актов: ФЗ «О пожарной безопасности» [3] от 21 декабря 1994 г.; ФЗ «О гражданской обороне» [4] от 12 февраля 1988 г.; ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5] от 21 декабря 1994 г.; ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [6] от 22 августа 1995 г.; и др.

Проведя анализ вышеуказанных нормативно-правовых актов, можно сделать вывод, что в условиях чрезвычайных ситуаций и в иных случаях, органами МЧС России соблюдаются и защищаются в основном следующие конституционные права: на жизнь и тесно связанное с ним право на здоровье (ст. 20), право на частную личную собственность (ст.35), право на жилище (ст. 40), право на медицинскую помощь (ст. 41); право на защиту окружающей среды и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

Осуществление вышеуказанных мероприятий возложено не только на органы государственной власти, но и на органы местного самоуправления. В Конституции РФ в ст. 12 специально подчеркивается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [7].

Об осуществления органами местного самоуправления мероприятий в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного техногенного характера, говорит ряд рассмотренных выше нормативно-правовых актов: ФЗ «О пожарной безопасности», ФЗ «О гражданской обороне»; ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» Данным нормативно-правовым актам вторит и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [8] от 6 октября 2003 г.

Так, согласно ст. 3 ФЗ «О пожарной безопасности» основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности являются не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления. В этом же ФЗ (в ст. 4) говорится, что кроме государственной пожарной охраны, существуют и иные пожарные охраны, среди которых и муниципальная пожарная охрана [3].

Основными задачами муниципальной пожарной охраны являются: организация и осуществление профилактики пожаров; спасение людей и имущества при пожарах; организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ.

Статья. 11.1. ФЗ «О пожарной безопасности» муниципальная пожарная охрана создается органами местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Кроме организации муниципальной пожарной охраны, органы местного самоуправления, осуществляют и иные полномочия в области пожарной безопасности (ст. 19).

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения поселения, в части касающейся пожарной безопасности (ст. 14 ФЗ), относятся: обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.

В ФЗ «О гражданской обороне» в ст. 8, сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований:

- проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения;

- проводят подготовку и обучение населения в области гражданской обороны и др.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения поселения (п. 23 ст. 14 ФЗ) и муниципального района (п. 21 ст. 15 ФЗ) в части касающийся гражданской обороны относятся организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Кроме того, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в области гражданской обороны содержится право на организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения в сельских поселениях (п. 18 ст. 14 ФЗ) и муниципальных районов (п. 23 ст. 15 ФЗ).

В ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в ст. 11, сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно:

- а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

- б) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

- в) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- г) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др.

Кроме того, в ст. 6 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закрепляется право на информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о



прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в п. 8 ст. 14 к вопросам местного значения поселения (п. 8 ст. 14 ФЗ) и муниципального района (п. 7 ст. 15 ФЗ) в этой области относятся участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

В другом ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» сказано, что профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования создаются, в том числе и в органах местного самоуправления – по решению органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» такое право предоставляется поселениям (п. 23 ст. 14).

Тем не менее, на практике созданию и деятельности аварийно-спасательных служб на территории муниципальных образований, до недавнего времени, препятствовало отсутствие правовых основ деятельности таких подразделений. В целях обеспечения быстрого реагирования и оперативного решения задач по спасению, предупреждению и помощи в ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» были внесены изменения, цель которых дать возможность органам местного самоуправления своими правовыми актами решать вопросы о создании и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований [5]. Ранее данной нормы в законе не было, как фактически не было таких и служб и формирований в муниципальных образованиях.

Таким образом, в завершении статьи хотелось бы сделать вывод, что органы местного самоуправления осуществляя мероприятия в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, тем самым принимают участие вместе с государственными органами власти в защите таких конституционных прав и свобод как: право на жизнь и тесно связанное с ним право на здоровье (ст. 20), право на частную личную собственность (ст. 35); право на защиту окружающей среды и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

## **Литература**

1. Российская газета. 1993 25 дек.
2. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России. СПб.: Питер, 2002. С. 71.

3. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г № 69-ФЗ с послед. измен. и доп. // Рос. газ. 1995. 5 янв.
4. О гражданской обороне: Федер. закон от 12 фев. 1998 г. № 28-ФЗ с послед. измен. и доп. // Рос. газ. 1998. 19 фев.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ с послед. измен. и доп. // Рос. газ. 1994. 24 дек.
6. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон № 151-ФЗ от 22 авг. 1995 г. с послед. измен. и доп. // Рос. газ. 1995. 31 авг.
7. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009. С. 90.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. Ст. 3822.

## **СОВРЕМЕННАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

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

Анализируются основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. с позиции воздействия ее на экономическую составляющую национальной безопасности.

*Ключевые слова:* экономическая безопасность, налоговая политика, налоговое регулирование, инновационное развитие

## **MODERN TAX POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A FACTOR IN STRENGTHENING NATIONAL SECURITY**

**E.G. Filimonova.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

This article analyzes the Main directions of tax policy of the Russian Federation in 2011 and for the planning period 2012–2013 in relation to national economic security.

*Key words:* economic security, tax politics, fiscal regulation, innovative development

Эффективная система обеспечения экономической безопасности – вопрос жизнеспособности любого государства. Она является составной частью национальной безопасности, ее фундаментом и материальной базой и представляет собой такое состояние экономики, при котором возможен достаточно высокий и стабильный экономический рост, рациональное удовлетворение экономических потребностей общества, контроль государства за движением и использованием национальных ресурсов и защита экономических интересов страны на национальном и международном уровнях. Особенно это важно для сегодняшней

России, стремящейся занять достойное место в мировом геополитическом и экономическом пространстве.

Экономическая безопасность государства – сложное социально-экономическое понятие, которое отражает широкий спектр изменчивых условий существования общества и противодействия внешним и внутренним негативным по отношению к обществу факторам воздействия.

Для государства (как для общества в целом, так и для отдельной личности) не существует состояния абсолютной экономической безопасности, при котором отсутствуют какие-либо внешние и внутренние угрозы национальному хозяйству, однако, процесс ее укрепления является явлением абсолютной значимости.

Уровень экономической безопасности государства определяется, прежде всего, состоянием производительных сил и социально-экономических отношений, масштабами использования достижений научно-технического прогресса в хозяйстве страны, структурой внешнеэкономических связей. В этой связи можно утверждать, что развитые производительные силы, способные обеспечить расширенное воспроизводство и цивилизованную жизнь граждан являются целью, обеспечивающей необходимый уровень экономической безопасности государства.

Таким образом, развитие национального хозяйства – один из основных компонентов способствующих укреплению экономической безопасности, поскольку нарушение экономического развития государства приводят к резкому сокращению возможности сопротивляемости негативным внутренним и внешним воздействиям.

Устойчивость национального хозяйства страны как единой системы означает прочность и надежность ее элементов, экономических и организационных связей между ними, способность выдерживать внутренние и внешние нагрузки.

Однако государство может выполнять свои регулирующие и организующие функции только при наличии надлежащего финансирования доходной части бюджета, а налоговая система призвана обеспечивать его финансовую дееспособность. В государствах с развитой рыночной экономикой доходы бюджета на 80–90 % формируются именно за счет налогов, поэтому устойчивость налоговой системы – это неотъемлемая часть экономической безопасности общества, так как налоговая система является связующим звеном между экономикой и бюджетной системой, обеспечивая перераспределение средств между хозяйствующими субъектами, физическими лицами и государством.

Налоговая система является наиболее мощным и эффективным инструментом в разрешении проблем поступательного развития производительных сил общества. В ее арсенале имеются средства как стимулирующего, так и социального, то есть перераспределительного характера, обеспечивающие защиту национальных интересов и социально направленное развитие страны в целом.

В свете изложенного отечественная налоговая политика должна быть направлена на развитие производительных сил общества, внедрение последних достижений научно-технического прогресса, формирование условий устойчивого развития экономики. Попробуем проанализировать «Основными направлениями налоговой политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.» (далее – Основные направления) с этой позиции.

В период 2011–2013 гг. предполагается продолжить реализацию задач, предусмотренных «Основными направлениями налоговой политики на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.» и «Основными направлениями налоговой политики на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 гг.», ожидается принятие федеральных законов, разработанных в рамках реализации Основных направлений налоговой политики.

Предлагаемые Правительством меры в области налоговой политики, планируемые к реализации в 2011 году и в плановом периоде 2012 и 2013 гг., учитывают необходимость долгосрочной сбалансированности доходов и расходов бюджетов бюджетной системы.

Величина налоговой нагрузки в Российской Федерации, рассчитанная как соотношение поступления налогов, иных обязательных платежей и валового внутреннего продукта, в 2000–2008 гг. находилась на уровне 35–36 % ВВП. Эта величина сопоставима со средней величиной нагрузки в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР).

Однако в долгосрочной перспективе уровень налоговой нагрузки в Российской Федерации будет расти, что связано с объективными причинами, которые не могут быть устранены в долгосрочной перспективе.

В связи с тем, что необходимым условием успешного пост кризисного развития российской экономики является, прежде всего, технологическое обновление, модернизация производства товаров и услуг, новый этап налоговой реформы будет нацелен на поддержку инноваций во всех секторах экономики.

Внесение изменений в законодательство о налогах и сборах планируется по следующим направлениям:

- налоговое стимулирование инновационной деятельности;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добавленную стоимость;
- акцизное налогообложение;
- введение налога на недвижимость;
- налогообложение имущества (в том числе земельных участков);
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- налогообложение в рамках специальных налоговых режимов;
- налоговое администрирование;
- создание налоговых условий для деятельности по добыче полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Таким образом, предлагаемые налоговые изменения охватывают практически все основные налоги современной налоговой системы РФ и на первом месте стоит налоговое стимулирование инновационной деятельности, что символично.

Таким образом, предлагаемые налоговые изменения охватывают практически все основные налоги современной налоговой системы РФ и на первом месте стоит налоговое стимулирование инновационной деятельности, что символично.

Роль налоговой системы в поддержке инновационной активности заключается в создании условий для спроса на инновационную продукцию, для модернизации, то есть для инвестиций в новые технологии. При этом целесообразно говорить не о новых налоговых льготах, как утверждается в Основных направлениях, а о корректировке механизма налогообложения, настройке налоговой системы с учетом современных вызовов, а также потребностей инновационных предприятий. Речь идет об уточнении налогообложения сделок с интеллектуальной собственностью и некоторыми видами имущества, упрощении процедур администрирования налогов, в том числе при экспорте, изменении подходов к налоговому администрированию в целом. Часть мероприятий будет реализована в ближайшей перспективе, часть – запланирована к реализации в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В последние годы налоговая политика в Российской Федерации последовательно двигалась в указанном направлении. В результате, законодательство о налогах и сборах уже сегодня содержит большое количество инструментов, направленных на поддержку

инноваций, включая поддержку активности налогоплательщиков в области осуществления научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок (далее – НИОКР).

При подготовке системы мер, направленных на поддержку инновационной деятельности в экономике, был проведен анализ основных инструментов налоговой поддержки спроса и предложения инноваций, используемых в развитых государствах с инновационным сектором экономики. Результаты такого анализа показали, что основные инструменты поддержки инноваций в странах с развитой экономикой в той или иной степени используются в России. Однако для эффективного применения этих инструментов необходима развитая система идентификации – как налогоплательщиков (с точки зрения осуществляемой ими деятельности), так и отдельных видов расходов (с точки зрения их приоритетности для применения налоговых льгот). В отсутствие эффективно функционирующей системы идентификации по этим направлениям возможны как дискредитация самой идеи налоговой поддержки применения инноваций, так и к массовым злоупотреблениям, связанным с применением льгот и преференций налогоплательщиками, для которых они изначально не были предназначены.

С учетом проведенного анализа поддержка инноваций в России с помощью инструментов налоговой политики должна быть реализована по двум направлениям:

- во-первых, необходима поддержка спроса на инновации (создание стимулов для предприятий к модернизации и потреблению инноваций и научных разработок);
- во-вторых, необходима поддержка предложения инноваций (создание стимулов для эффективной деятельности предприятий, формирующих предложение инновационной продукции).

При этом целью налоговой политики должно стать устранение имеющихся препятствий для модернизации и инновационной деятельности, как с точки зрения величины налоговых обязательств, так и сложности их исполнения.

Одновременно элементом налоговой политики должно стать регулярное проведение анализа ранее установленных стимулирующих налоговых льгот, а также оценки эффективности их действия, что позволит принимать решения об их продлении или отмене

Для достижения поставленной цели правительство предлагает реализовать набор мер по следующим основным направлениям:

1. Инструментом поддержки инновационного сектора, который будет реализован уже в ближайшее время, является снижение на продолжительный период (до 2015 г., а для отдельных категорий – до 2020 г.) совокупного тарифа страховых взносов для отдельных категорий плательщиков до 14 % в пределах страхуемого годового заработка. При этом уплату взносов по полной ставке за указанных плательщиков предлагается осуществлять за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, может быть рассмотрен вопрос и о включении в категорию плательщиков страховых взносов, для которых предусматривается пониженная ставка взносов, проектных (инжиниринговых) организаций. К данной категории относятся организации, осуществляющие комплекс высокотехнологичных консультационных услуг. Предлагаемая льгота позволит повысить конкурентные преимущества российских проектных организаций, осуществляющих подобные услуги преимущественно для крупных высокотехнологичных компаний.

Однако поскольку предоставление подобной льготы связано с финансированием из федерального бюджета разницы между фактически уплаченными взносами и величиной взносов, рассчитанного по полному тарифу для каждого плательщика, расширение сферы применения льгот возможно только при условии создания эффективного, не допускающего

злоупотреблений механизма идентификации таких организаций в целях применения льгот и их администрирования.

2. Планируется в среднесрочной перспективе пересмотреть подходы к классификации основных средств на группы и определению норм амортизации для этих групп.

3. Предлагается уточнение порядка учета расходов на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, поскольку применяемые в настоящее время нормы Кодекса, регулирующие порядок налогового учета расходов на НИОКР в целях налога на прибыль организаций, не дают возможность однозначного толкования.

4. Создание благоприятных условий налогового администрирования станет стержнем в устранение административных барьеров, препятствующих добросовестному исполнению налоговых обязанностей, а также обеспечению эффективного использования инструментов, противодействующих уклонению от уплаты налогов.

5. Вступление в силу федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» создало возможность для классификации оборудования в зависимости от его энергетической эффективности. По мере развития системы такой классификации создается возможность для освобождения от уплаты налога на имущество организаций технологического оборудования с высокими классами энергоэффективности (по аналогии с уже существующей возможностью применения повышающего коэффициента 2 при начислении амортизации на объекты, имеющие высокую энергетическую эффективность). Введение указанной льготы будет способствовать обновлению производственных мощностей в промышленности, а также обеспечивать спрос на продукцию высокотехнологичных производств, которые поставляют на рынок оборудование с высоким уровнем энергоэффективности.

6. В Основных направлениях продолжает развиваться тема совершенствования налогообложения организаций, осуществляющих деятельность в социально-значимых областях. В ближайшее время планируется установление особого порядка налогообложения некоммерческих организаций, в том числе бюджетных учреждений, налогом на прибыль организаций. Этот порядок предполагает освобождение доходов указанных организаций (путем применения нулевой ставки налога), получаемых в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, от налогообложения налогом на прибыль при соблюдении ограничений и условий, касающихся связи осуществляемой ими предпринимательской деятельности с основной деятельностью. Ограничения, в частности, будут касаться: организационно-правовой формы некоммерческой организации; видов деятельности, осуществляемых некоммерческой организацией; видов доходов, получаемых некоммерческой организацией; видов расходов, производимых некоммерческой организацией.

С учетом подобных ограничений некоммерческие организации должны быть лишены возможности осуществлять иные виды предпринимательской деятельности, за исключением непосредственно связанных с теми целями, для достижения которых были созданы эти некоммерческие организации.

Освобождение некоторых некоммерческих организаций от налога на прибыль организаций не предполагает их освобождения от отчетности, связанной с ведением уставной деятельности, поступлением и использованием получаемых средств, что сохранит возможности контроля со стороны налоговых органов, как за правомочностью применения освобождения, так и с целью предотвращения злоупотреблений.

7. Предлагается освободить от налогообложения доходы в виде стоимости имущества, оставшегося после окончания действия договора гранта, но в пределах 20 % первоначальной

стоимости такого имущества. Поскольку по имуществу, приобретенному (созданному) за счет средств целевого финансирования, в том числе грантов, амортизация для целей налогообложения не начисляется, предлагается использовать данные бухгалтерского учета о первоначальной и остаточной стоимости такого имущества.

8. После вступления в силу правовых норм, регулирующих порядок предоставления образовательных кредитов, предлагается распространить налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц, предоставляемый в настоящее время на сумму платы за обучение, на уплату процентов по образовательным кредитам.

В части налога на прибыль организаций помимо уже перечисленных выше изменений, направленных на поддержку инновационной активности, предполагается внести следующие изменения.

В Налоговый кодекс будут внесены изменения, направленные на сокращение возможностей минимизации налогообложения, связанных с переносом на будущее убытков поглощаемых (реорганизуемых) или приобретаемых компаний, а также решен вопрос нормативного регулирования отнесения процентов по долговым обязательствам на расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогообложении упущенной выгоды при предоставлении беспроцентных займов, векселей, кредитов и т.п.

Будет проведено уточнение порядка налогообложения прибыли налогоплательщиков, осуществляющих деятельность, связанную с использованием объектов обслуживающих производств и хозяйств и пересмотрены сроки полезного использования амортизируемого имущества, амортизационные группы и корректирующие коэффициенты.

Организации, у которых за предыдущие четыре квартала доходы от реализации, определяемые в соответствии со ст. 249 Кодекса, не превышали в среднем трех миллионов рублей за каждый квартал, в настоящее время уплачивают только квартальные авансовые платежи по итогам отчетного периода. Данный размер не пересматривался с момента принятия нормы, то есть с 1 января 2002 г. Учитывая изложенное, предлагается его повышение с 3 до 10 млн руб. Это позволит снизить нагрузку для налогоплательщиков, прежде всего субъектов малого предпринимательства, за счет сохранения в их распоряжении денежных средств в результате переноса срока уплаты налога с ежеквартальный.

В рамках работы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации основные усилия в ближайшее время будут направлены на урегулирование порядка возмещения НДС с тем, чтобы контроль за правомерностью возмещения не создавал излишних препятствий для добросовестных налогоплательщиков, а также на создание стимулов для инновационной активности российских организаций. Для этого предполагается разрешить оформление счетов-фактур с отрицательными показателями (кредит-счетов) с целью урегулирования порядка применения налоговых вычетов при предоставлении скидок.

Коме того считается необходимым установить порядок восстановления сумм НДС, ранее правомерно принятых к вычету, по строительно-монтажным работам, а также по товарам (работам, услугам), приобретенным для выполнения строительно-монтажных работ при проведении модернизации (реконструкции) объектов недвижимости, приводящей к изменению их первоначальной стоимости, в случае дальнейшего использования этих объектов для осуществления операций, не подлежащих налогообложению.

А также необходимо на законодательном уровне установить, что при выбытии основных средств в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, несмотря на то, что такое выбытие формально не связано с операциями по реализации, не производится восстановление сумм НДС, ранее принятых к вычету по таким товарам.

Следует уточнить порядок освобождения от налогообложения НДС услуг по предоставлению в аренду спортивных сооружений для подготовки спортивно-зрелищных мероприятий, проводимых организациями физической культуры и спорта.

В целях дополнительного обеспечения поступления в бюджетную систему Российской Федерации предполагается осуществлять ежегодную индексацию ставок акцизов с учетом реально складывающейся экономической ситуации.

В ближайшее время планируется введение налога на недвижимость. В бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010—2012 гг.» указывается на необходимость скорейшего создания условий для введения местного налога на недвижимость.

Для введения налога на недвижимость необходимо формирование государственного кадастра недвижимости, а также формирование порядка определения налоговой базы, в качестве которой должна выступать кадастровая стоимость объектов недвижимости.

В целях формирования государственного кадастра недвижимости был принят федеральный закон, который регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельностью. Помимо этого для введения налога на недвижимость, необходимы разработка и принятие таких документов, как методика кадастровой оценки недвижимости, методика проверки результатов кадастровой оценки недвижимости, проведение работ по кадастровой оценке объектов недвижимости и информационному наполнению государственного кадастра недвижимости.

После включения в Налоговый Кодекс главы, регулирующей налогообложение недвижимости, налог на недвижимость может быть введен в тех субъектах Российской Федерации, где проведен кадастровый учет объектов недвижимости и утверждены результаты кадастровой оценки объектов недвижимости.

На основании анализа результатов работ по проведению кадастровой оценки недвижимости и формированию кадастра недвижимости, предлагается провести последовательный и постепенный переход к новому налогу от действующих налога на имущество организаций и земельного налога, а также определены предельные сроки такого перехода. Интересное и перспективное предложение, особенно, если учитывать, что недвижимость неотделима от земельного участка и во многом цена земельного участка может определяться имеющейся на ней недвижимостью и наоборот.

В настоящее время законодательством о налогах и сборах не урегулированы вопросы, связанные с налогообложением имущества (в том числе земельных участков), переданного в паевой инвестиционный фонд. Подобная ситуация на практике привела к появлению инструмента легальной минимизации налогообложения имущества путем его передачи в паевой инвестиционный фонд.

В связи с этим, а также в целях повышения эффективности администрирования налога на имущество организаций и земельного налога представляется целесообразным возложить обязанность по уплате этих налогов в отношении имущества (в том числе земельных участков) паевого инвестиционного фонда на управляющие компании.

В соответствии с одобренными ранее документами, определяющими основные направления налоговой политики в Российской Федерации на трехлетнюю перспективу, в Основных направлениях отмечается, что необходимо продолжить выработку механизмов перехода в долгосрочной перспективе на налогообложение добычи природных ресурсов на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности организации (налог добавочный доход). Это форма изъятия ренты представляется наиболее эффективной с экономической точки зрения и применяется в налоговых системах ряда развитых нефтедобывающих стран, в частности, в Норвегии, Великобритании и США.



При этом переход к налогу на добавочный доход, который на первом этапе предполагается возможным осуществить лишь для новых месторождений, может повлечь за собой изменение всей системы налогообложения природной ренты – от НДС и вывозных таможенных пошлин до акцизов на нефтепродукты.

В связи с этим следует отметить, что проблематика налогообложения природной ренты чрезвычайно сложна, поскольку затрагивает вопросы определения собственности на природные ресурсы, их эксплуатацию, разработку и иные аспекты природопользования, в результате перспективы адекватного обложения природной ренты весьма туманны.

В целях приведения в соответствие положений Кодекса с законодательством Российской Федерации в области использования водных объектов в 2010 году в основных направлениях предлагается подготовить предложения по уточнению плательщиков водного налога, объекта налогообложения и размера ставок. Действующие ставки водного налога были установлены на основе экономических показателей функционирования водохозяйственного комплекса, приведенных к уровню 2004 г., и, несмотря на происходившие изменения экономических условий развития национальной экономики, в том числе водохозяйственного комплекса, до настоящего времени не пересматривались. В результате применения действующих ставок водного налога происходит снижение поступлений данного налога в реальном выражении.

В то же время, тарифы на воду, отпускаемую потребителям, за период с 2004 г. по 2009 г. увеличились в 6,2 раза, что привело к существенному снижению налоговой нагрузки на экономических агентов, осуществляющих деятельность по использованию водных объектов. Действующие ставки водного налога не способствуют заинтересованности хозяйствующих субъектов в организации рационального водопользования (водоемкость производства в России в несколько раз выше в сравнении с промышленно развитыми странами).

Таким образом, для приведения уровня налоговой нагрузки пользователей водными объектами в 2011–2013 гг. к уровню эффективной налоговой нагрузки 2004 г. необходима индексация ставок водного налога.

Однако, с точки зрения автора, предлагаемые изменения не решают системные проблемы водного налога, как налога на пользование природными ресурсами, поскольку параллельно с водным налогом существует плата за пользование водными объектами на основе Водного кодекса и говорить о возможности разрешения существующих проблем посредством индексирования ставок водного налога не приходится. Возможно, интереснее было бы рассматривать водный налог в рамках налогообложения природной ренты, так как водные ресурсы представляют собой одну из разновидностей природных ресурсов.

Предполагается реформировать предусмотренные в настоящее время специальные налоговые режимы упрощенную систему налогообложения на основе патента и систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. При этом будет уточняться перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется упрощенная система налогообложения на основе патента, будет усовершенствован порядок определения размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода, используемого для определения стоимости патента. Соответственно сфера применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности будет сокращаться, в том числе в целях избежания конкуренции с упрощенной системой налогообложения на основе патента и в перспективе система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности будет отменена.

Насущность трансформирования системы налогообложения в виде единого налога на

вмененный доход в упрощенную систему налогообложения на основе патента является спорной, поскольку принципиальная разница между этими режимами отсутствует, а подобные нововведения лишь усиливают нестабильность отечественной налоговой системы.

В соответствии с определенными Президентом Российской Федерации целями и задачами налоговая политика должна быть направлена не только на решение задачи обеспечения необходимого уровня доходов бюджетной системы, но и учет иных приоритетов развития Российской Федерации.

В связи с этим повышается степень ответственности бизнеса при выполнении обязанности по уплате налогов, а также требования по пресечению уклонения от уплаты налогов.

Совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен в целях налогообложения является одним из важнейших направлений развития законодательства о налогах и сборах. В условиях глобализации экономики, концентрации капитала и появления крупных транснациональных корпораций трансфертное ценообразование представляет собой явление, существование которого объективно вызвано протекающими в экономике процессами. При осуществлении налогового контроля одной из основных задач налоговых органов является недопущение потерь бюджетной системы Российской Федерации от использования трансфертных цен. Такой контроль предполагается осуществлять преимущественно в отношении налогоплательщиков, признаваемых крупнейшими, а также крупных операций.

Важное направление налоговой реформы связано с созданием и введением в Российской Федерации института консолидированной налоговой отчетности по налогу на прибыль организаций. Институт консолидированной налоговой отчетности при исчислении группой компаний своих обязательств по налогу на прибыль организаций и налогообложение доходов семьи широко используются в зарубежных странах.

Консолидированной группой налогоплательщиков предусматривается признавать добровольное объединение налогоплательщиков на основе договора в целях консолидации обязанностей по уплате налога на прибыль организаций. При этом в состав группы включаются компании, прямо или косвенно принадлежащие материнской компании на основании критерия в виде минимальной доли участия.

Консолидированная группа налогоплательщиков составляет Единую налоговую декларацию, отражающую сведения о консолидированной расчетной базе, определенной в целом по группе, а также о налоговой базе каждого участника группы. Консолидированная расчетная база при этом определяется путем суммирования по установленным правилам налоговой базы по налогу на прибыль всех организаций – участников консолидированной группы налогоплательщиков. В частности, при определении консолидированной расчетной базы по налогу на прибыль организаций для участников консолидированной группы в этот показатель не включаются доходы и расходы по операциям между организациями – участниками консолидированной группы налогоплательщиков. Также не учитываются прибыли и убытки от операций между организациями – участниками консолидированной группы налогоплательщиков.

Одной из важнейших мер в области налоговой политики будет являться внесение изменений Кодекс в целях противодействия использованию международных налоговых соглашений в неблагоприятных целях, а также в целях создания налоговых стимулов для перехода организаций из оффшорных зон в юрисдикцию Российской Федерации. В частности, предлагается сократить льготы и преференции, предусмотренные действующими международными договорами, участником которых является Российская Федерация, в тех случаях, когда конечными бенефициарами таких льгот и преференций не являются

резиденты стран – участников таких договоров. Фактически предлагаемое к внесению в Кодекс положение основано на соответствующей статье «Модели конвенции об избежании двойного налогообложения», рекомендуемой организацией экономического сотрудничества и развития.

В настоящее время осуществляются организационные и нормотворческие мероприятия, результатом которых должно стать создание условий для внедрения в 2010 году системы электронного документооборота счетов-фактур. В частности, планируется создать соответствующую нормативную правовую базу (включая поправки в Кодекс) для функционирования системы электронных счетов-фактур уже в течение 2010 г.

С внедрением электронного документооборота счетов-фактур представляется возможной интеграция автоматизированных систем управления деятельностью организаций и системы электронного документооборота счетов-фактур. Это послужит мощным стимулом к максимально широкому использованию в электронном виде других документов, на основании которых базируется бухгалтерский, налоговый и финансовый учет.

В настоящее время при налогообложении имуществом налогами (транспортным налогом, земельным налогом, налогом на имущество), а также налогом на доходы физических лиц установлен различный порядок администрирования.

Предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах, позволяющих налоговым органам направлять физическим лицам единое уведомление на уплату имущественных налогов.

В процессе реализации налоговой политики предлагается обращать особое внимание на анализ практики применения и администрирования налоговых льгот, содержащихся в налоговом законодательстве. Принятие решений по вопросам сохранения применения тех или иных льгот необходимо осуществлять по результатам такого анализа, при этом введение новых льгот следует производить на временной основе, с тем, чтобы по истечении определенного срока решение о пролонгации действия льготы принималось также по результатам проведенного анализа результативности. При этом необходимо отметить, активного использования налоговых льгот не предполагается.

Основные направления налоговой политики позволяют экономическим агентам определить ориентиры в налоговой сфере на трехлетний период, что должно способствовать стабилизации и повышению определенности условий ведения экономической деятельности на территории Российской Федерации. Несмотря на то, что Основные направления не являются нормативным правовым актом, этот документ представляет собой основание для внесения изменений в законодательство о налогах и сборах, которые разрабатываются в соответствии с предусмотренными в нем положениями. Такой порядок приводит к увеличению прозрачности и прогнозируемости налоговой политики государства.

Особое значение рассматриваемый документ приобретает в условиях завершения реализации срочных антикризисных действий и перехода к устойчивому развитию экономики. Налоговая политика, с одной стороны, будет направлена на противодействие негативным эффектам экономического кризиса, а с другой стороны – на создание условий для восстановления положительных темпов экономического роста. В этой связи важнейшим фактором проводимой налоговой политики будет являться необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы и стимулирования инновационной активности.

Таким образом, проводимая налоговая политика нацелена на формирование условий устойчивого развития экономики страны с учетом высказанных пояснений. В трехлетней перспективе 2011–2013 гг. приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики – создание эффективной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе и создание стимулов

активного развития, что является важнейшим фактором укрепления экономической безопасности государства.

#### **Литература**

1. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. // Налоговый вестник. 2010. № 8. С. 10–25.

2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru> // Сайт Министерства Финансов Российской Федерации.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРИ УВОЛЬНЕНИИ ПО СОКРАЩЕНИЮ ШТАТОВ СОТРУДНИКОВ И РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ**

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

Рассматриваются актуальные проблемы увольнения сотрудников и работников ГПС Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Даются разъяснения о порядке проведения организационно-штатных мероприятий, рассматриваются социальные гарантии сотрудников рядового и начальствующего состава и работников Государственной противопожарной службы.

*Ключевые слова:* сокращение штатов, увольнение, зачисление в распоряжение, социальные гарантии, реорганизация предприятия, квалификация

## **CURRENT PROBLEMS AND SOCIAL GUARANTEES IN DISMISSAL DURING STAFF REDUCTION IN STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA**

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

The paper discusses urgent issues of firing of the personnel of State Fire Service of EMERCOM of Russia. It explains the order of staff elimination and covers social guarantees for officers and civil personnel of State Fire Service.

*Key words:* staff elimination, firing, reserve, social guarantees, reorganization of enterprise, qualification

Численность федеральной противопожарной службы определяется Правительством Российской Федерации. Численность подразделений Государственной противопожарной службы, содержащихся за счет средств организаций, определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, руководителями организаций, за счет средств которых они содержатся. Как правило, работодатель самостоятельно определяет численность и штаты предприятия. Это право работодателя является безусловным.

Для совершенствования организационной структуры территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, исходя из возложенных на них задач по повышению эффективности при решении вопросов пожарной безопасности и комплектованию подразделений Государственной противопожарной службы квалифицированными кадрами, работодателю предоставлено право создавать и ликвидировать в пределах своих полномочий подразделения пожарной охраны, вносить изменения в их штаты и штатные расписания.

Проведение мероприятий по сокращению численности или штата работников является основным способом, позволяющим работодателю привести количественный и качественный состав персонала организации в соответствие с реальными потребностями производства.

Приступая к процедуре сокращения численности или штата работников организации, работодатель должен учитывать, что нарушение процедуры увольнения может не только повлечь за собой восстановление работника на работе, но и иметь неблагоприятные последствия для руководителя организации. В соответствии со ст. 234 Трудового кодекса РФ (далее ТК РФ), работодатель несет материальную ответственность перед работником и обязанность возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться.

Проведение организационно-штатных мероприятий в отношении сотрудников Государственной противопожарной службы, происходит следующим образом: в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности» на сотрудников ГПС до принятия федерального закона, регулирующего прохождение службы в Государственной противопожарной службе МЧС России, распространяется действие Положения о службе в органах внутренних дел в Российской Федерации.

В соответствии с подп. 12 п. 12 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», Министр принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации в установленном порядке территориальных органов и организаций, находящихся в ведении МЧС России, определяет их структуру и штатное расписание, устанавливает нормативы их штатной численности.

При получении распоряжения, директивы, приказа, постановления о внесении изменений в штаты или штатные расписания, кадровыми подразделениями готовится приказ о проведении организационно-штатных мероприятий с приложением, в котором указываются должности лиц, которые будут сокращены.

О предстоящем увольнении со службы по сокращению штатов сотрудники ставятся в известность уведомлением, вручаемым сотруднику персонально и под роспись не менее чем за два месяца до увольнения и направляются для освидетельствования военно-врачебной комиссией с целью установления годности к службе. В случае отказа сотрудника от

получения уведомления кадровым органом составляется об этом соответствующий акт в установленном порядке, а официальное уведомление об увольнении сотрудника из органов внутренних дел направляется ему заказным письмом.

Сотрудники, чьи должности сокращаются, в ходе собеседования с руководителем подразделения, в присутствии представителей кадровых и правовых подразделений, должны быть ознакомлены со списком предлагаемых вакантных должностей по вновь вводимому штату, соответствующих уровню их квалификации.

При отсутствии равнозначных должностей сотруднику предлагаются нижестоящие вакантные должности.

В случаях назначения сотрудника, при его согласии, на нижестоящую должность с уменьшением должностного оклада (при невозможности перемещения его на равнозначную должность), в соответствии со ст. 23 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 сентября 1999 г. № 750 «Об утверждении Положения о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел», сотрудникам Государственной противопожарной службы, имеющим выслугу 15 лет и более (в календарном исчислении), сохраняется размер должностного оклада по последнему месту службы.

При проведении организационно-штатных мероприятий сотрудник Государственной противопожарной службы может быть освобожден от занимаемой должности с зачислением его в распоряжение на срок не более двух месяцев с сохранением размера денежного довольствия, в соответствии с положением о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел.

Зачисление сотрудников Государственной противопожарной службы в распоряжение органа внутренних дел производится приказом по личному составу.

В срок нахождения сотрудника в распоряжении не засчитывается время освобождения от служебных обязанностей по болезни, время пребывания в очередном и дополнительном отпусках.

На сотрудника, находящегося в распоряжении органа внутренних дел, распространяются все права и социальные гарантии, предусмотренные законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы сотрудниками Государственной противопожарной службы.

Выплата денежного довольствия сотрудникам осуществляется в порядке, установленном приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 сентября 1999 г. № 750 «Об утверждении Положения о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел» и приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 9 апреля 2003 г. № 181 «О дополнительных выплатах сотрудникам Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». Сотрудникам, зачисленным в распоряжение органа внутренних дел выплачиваются: должностной оклад, оклад по специальному званию, процентная надбавка за выслугу лет, ученую степень, другие надбавки, но не более двух месяцев.

Обеспечение вещевым довольствием сотрудников, находящихся в распоряжении органа внутренних дел, осуществляется в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации для сотрудников органов внутренних дел.

Присвоение очередного специального звания сотрудникам Государственной противопожарной службы, находящимся в распоряжении органа внутренних дел, производится после назначения его на должность, время нахождения в распоряжении засчитывается в выслугу лет для присвоения очередного специального звания.

Время нахождения сотрудника в распоряжении органах внутренних дел засчитывается в выслугу лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет и назначения пенсии.

Основанием для прекращения нахождения сотрудника в распоряжении является приказ о назначении его на должность, переводе в другое подразделение или увольнении из органов внутренних дел.

В соответствии с п. 18 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих, сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации» сотрудникам ГПС, уволенным со сокращению штатов без права на пенсию, имеющим выслугу от 15 до 20 лет, в течение 5 лет выплачивается ежемесячное социальное пособие в размерах:

- при общей продолжительности службы 15 календарных лет – 40 % суммы оклада денежного содержания;

- за каждый год свыше 15 лет – 3 % суммы оклада денежного содержания. Даная выплата производится пенсионными службами МВД России.

Лицам рядового и начальствующего состава, уволенным со службы по сокращению штатов без права на пенсию и имеющим общую продолжительность службы менее 15 календарных лет, в течение одного года после увольнения сохраняется выплата оклада по специальному званию. Выплата оклада по специальному званию производится федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена служба и в котором сотрудники ГПС проходили службу перед увольнением, в порядке, установленном этим федеральным органом.

Сотрудник, находящийся в распоряжении органа внутренних дел, вправе уволиться со службы по иным основаниям, не связанным с проведением организационно-штатных мероприятий, до окончания срока нахождения в распоряжении.

По окончании срока нахождения в распоряжении сотрудник, не назначенный на должность, подлежит увольнению из органов внутренних дел Российской Федерации.

Увольнение по сокращению штатов (ст. 58 ч. 1 п. «е» Положения о службе в органах внутренних дел) может производиться в случае невозможности в результате проводимых организационно-штатных изменений дальнейшего использования высвободившегося сотрудника, при его отказе от перемещения по службе либо перемещения на службу в другую местность. С увольняемым сотрудником проводится беседа, в ходе которой ему разъясняется порядок проведения организационно-штатных мероприятий, сообщается об основаниях и критериях, в соответствии с которыми принимается решение о возможности продолжения службы в Государственной противопожарной службе или увольнения из нее, разъясняются льготы, гарантии и компенсации, вопросы трудоустройства, материально-бытового обеспечения и другие вопросы.

Гражданин, увольняемый из органов внутренних дел, имеет право в месячный срок со дня вручения приказа об увольнении обжаловать его в суде (ст. 62 Положения о службе в органах внутренних дел). Гражданин, уволенный из органов внутренних дел, имеет право до направления жалобы в суд обратиться в порядке, установленном ст. 66 Положения о службе в органах внутренних дел, в вышестоящий орган внутренних дел за разъяснением или решением вопроса о восстановлении на службе.

Ответственность за своевременное и правильное оформление зачисления сотрудника в распоряжение, его последующего назначения или увольнения со службы в органах

внутренних дел Российской Федерации несут начальники кадровых подразделений Государственной противопожарной службы.

Увольнение вследствие сокращения персонала является неординарным событием для любого работника. Многие люди, столкнувшись с необходимостью увольнения, испытывают растерянность, потому что оно затрагивает важнейшие стороны труда – профессиональные, социальные, личностно-психологические. Выход человека из определенной профессиональной среды имеет негативные последствия, например, потеря социальных взаимосвязей или статуса.

Учитывая, что сокращение численности или штата работников затрагивают интересы работников и, как правило, влекут за собой увольнение части из них, суды при рассмотрении споров, связанных с увольнением по выше названному основанию, выявляют, имело ли место реальное сокращение численности или штата работников организации и не нарушены ли при этом права работников. Это обстоятельство должно быть подтверждено приказом о сокращении численности или штата работников и новым штатным расписанием. При этом новое штатное расписание должно быть утверждено до начала проведения мероприятий по сокращению численности или штата работников организации.

Например, трудовые отношения с работником ГУ ГОЧС прекращены по сокращению штатов по п. 2 ст. 81 ТК РФ, в то время как судом установлено, что произошла реорганизация ГУ ГОЧС, а трудовые отношения с работником прекращены при отсутствии его согласия на их прекращение.

В соответствии с п. 5 и 6 ст. 75 Трудового кодекса РФ изменение подведомственности (подчиненности) организации или ее реорганизация (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) не может являться основанием для расторжения трудовых договоров с работниками организации. При отказе работника от продолжения работы в случаях изменения подведомственности (подчиненности) организации или ее реорганизации трудовой договор прекращается в соответствии с п. 6 ст. 77 Трудового кодекса РФ.

Основание: решение Советского районного суда г. Тамбова от 26 октября 2006 г. по иску Васильева Александра Евгеньевича к ГУ «Тамбовский областной пожарно-спасательный центр» и администрации Тамбовской области о восстановлении на работе.

Каким образом проводятся мероприятия, связанные с реорганизацией или ликвидацией подразделений ГПС МЧС России, в отношении работников?

Если в ходе проведения мероприятий по реорганизации юридического лица сопровождается фактическим сокращением численности или штата работников организации, то у работодателя имеются основания для увольнения работников по п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (сокращение численности или штата работников).

Работодателю при принятии решения о сокращении численности или штата работников необходимо провести следующие действия:

1. Предупредить орган службы занятости населения об увольнении работников не позднее чем за два месяца до начала соответствующих мероприятий и указать должность, профессию, специальность и квалификационные требования, условия оплаты труда каждого конкретного работника.

2. Уведомить в письменной форме выборный орган первичной профсоюзной организации, не позднее, чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий (статья 82 ТК РФ).

3. Уведомить в письменной форме персонально каждого работника под расписку о предстоящем увольнении в связи с сокращением занимаемой должности не позднее, чем за два месяца до увольнения.



4. Определить работников, имеющих преимущественное право на оставление на работе в соответствии со статьей 179 ТК РФ.

5. Работодатель обязан в течение всего периода с момента уведомления об увольнении до принятия окончательного решения предлагать работнику в письменной форме другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

В соответствии со ст. 179 ТК РФ при сокращении численности или штатов работников преимущественное право на оставление на работе предоставляется работникам с более высокой производительностью труда и квалификацией.

При равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на работе отдается семейным – при наличии двух или более иждивенцев, лицам, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком, работникам, получившим трудовое увечье или профессиональное заболевание в данной организации, инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите Отечества, работникам, повышающим свою квалификацию по направлению работодателя без отрыва от работы.

Для подтверждения более высокой квалификации работника принимаются во внимание, помимо уровня образования, опыт и знание специфики работы, повышение квалификации, наличие дополнительных профессиональных навыков. Могут учитываться и личностные качества (доброжелательность, умение быстро ориентироваться в нестандартных ситуациях и проч.), если они необходимы в силу профессиональной специфики. Для подтверждения деловых качеств могут использоваться различные документы (аттестации, докладные записки и т.п.).

Кроме того, в соответствии со ст. 261 ТК РФ не допускается расторжение трудового договора по инициативе работодателя:

- с беременными женщинами;
- с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет;
- с одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет);
- с другими лицами, воспитывающими указанных детей без матери.

В случае отказа от предложенных должностей трудовой договор с работником расторгается по п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Следует отметить, что при увольнении по данной статье на работников распространяется действие гарантий, установленных ч. 6 ст. 81 ТК РФ, а именно не допускается увольнение работника по инициативе работодателя в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске. Помимо этого, увольнение работников являющихся членами профсоюза производится с учетом мотивированного мнения выборного органа.

Кадровой службой издается проект приказа с указанием даты и основания увольнения. С приказом каждый работник должен быть ознакомлен под роспись.

При расторжении трудового договора в связи с сокращением штатной численности или штата работников организации (п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) увольняемому работнику выплачиваются компенсации в соответствии со ст. 178 ТК РФ. А именно, увольняемому работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а

также за ним сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия).

В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за уволенным работником в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в двухнедельный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен.

В случае прекращения трудового договора в связи с отказом работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора (п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ) ему выплачивается выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка.

Таким образом, увольнение сотрудника (работника) по сокращению штатов считается правомерным, если:

- в подразделении нет вакансий, соответствующих образованию, квалификации, опыту работы и состоянию здоровья сотрудника (работника);
- нет вакансий в структурных подразделениях, расположенных в местности дислокации организации;
- сотрудник (работник) отказался от всех предложенных вакансий (письменное предложение и письменный отказ от всех должностей). В случае отказа от вакансий – должности предлагаются неоднократно;
- сотрудника (работника) невозможно перевести с его согласия на другую работу (например, по медицинским показаниям).

### **Литература**

1. Абрамова О.В. [и др.] Права работодателей в трудовых отношениях / под ред. А.Ф. Нуртдиновой, Л.А. Чикановой; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ЭКСМО, 2009. 480 с.

2. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2003. 638 с.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. / СЗ РФ № 197-ФЗ.

4. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

5. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел РФ: Постановление Верховного Совета РФ от 23 дек. 1992 г. № 4202

6. О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, и их семьям в Российской Федерации: Постановление Совета министров – Правительства РФ от 22 сен. 1993 г. № 941.

7. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ.

8. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 14 дек. 1999 г. № 1038.

9. Об утверждении Положения о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел: приказ МВД РФ от 30 сен. 1999 г. № 750.

10. О дополнительных выплатах сотрудникам Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 9 апр. 2003 г. № 181.

## **ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ И ЧАСТНОПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук.**

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

**Ю.С. Бережной. НОУ ВПО «Институт экономики и предпринимательства»**

Рассматривается ряд общетеоретических и практических вопросов соотношения публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений, связанных с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора).

*Ключевые слова:* публичное право, частное право, законные права и интересы, субъекты предпринимательской деятельности

## **PROTECTION OF THE RIGHTS OF SUBJECTS OF ENTERPRISE ACTIVITY AT REALIZATION OF THE STATE CONTROL (SUPERVISION): STATE-LEGAL AND CIVIL ASPECTS**

**T.V. Zhukova.**

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

**Yu.S. Bereznoy. Economy and business Institute**

The general-theoretical and practical aspects of publicly-legal and concrete legal regulation of public relations connected with protection of the rights of the business activity subjects while the realization of the state control (supervision) are examined.

*Key words:* public law, private law, legal rights and interests, subjects of business activity

При оценке современного состояния защищенности законных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), на наш взгляд, необходимо акцентировать внимание на выяснении правовой природы возникающих при этом правоотношений. Только с учетом такого анализа возможно правильное понимание специфики соответствующего правового регулирования.

Как известно, одной из существенных особенностей общественных отношений в сфере осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации является то, что они находятся в области правового регулирования нормами как публичного, так и частного права. Система гражданского права России исходит из монистической концепции правового регулирования имущественных и личных неимущественных отношений. Наиболее ключевые, принципиальные нормы, регулирующие предпринимательскую деятельность, содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ). В отличие от ряда зарубежных государств (ФРГ, Франция, Испания, Португалия и другие) они помещены в ГК РФ наряду с другими нормами об имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношениях, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Следствием указанного монизма российского гражданского права является то, что порой защита прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности оказывается недостаточно эффективной из-за реальной или предполагаемой невозможности применения частноправовых конструкций к отношениям, воспринимаемым в качестве исключительно публично-правовых.

Как показывает анализ действующего российского законодательства о государственном контроле (надзоре), правовая регламентация оснований, порядка, способов и форм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении в отношении них мероприятий по государственному контролю (надзору) осуществляется как в плоскости публичного, так и частного права.

О необходимости системного применения права в современных условиях говорят многие специалисты. Большое внимание этому вопросу уделяет В.Ф. Яковлев [1]. Он отмечает, что без налаживания взаимодействия публичного и частного права ни одно из них не может эффективно действовать. «При этом очень важна, – отмечает ученый, – расстановка правильных акцентов». В нашем праве сейчас восстановлено деление на частное и публичное право. Существуют два типа регулирования: присущий частному праву, основанный, прежде всего, на правонаделении, и присущий публичному праву, основанный на обязывании и на запретах. Ученый задается вопросом: что же является главным в этом соотношении? По его мнению, первое место должно принадлежать частному праву, поскольку именно оно регулирует главные, фундаментальные отношения в человеческом обществе, основу жизнедеятельности людей. Отношения собственности, отношения товарно-денежного оборота, отношения в сфере интеллектуального творчества, отношения предпринимательства, трудовые отношения, семейные отношения, отношения по природопользованию – это сфера действия частного права. В то время как публичное право – это право, которое опосредует деятельность государств. Для В.Ф. Яковлева не вызывает сомнения, что важнее само общество, а не государство; важнее та отрасль права, которая регулирует частноправовые отношения, составляющие основу нормальной жизни общества в целом. Но и государство должно выполнять свою роль, и эта роль выполняется посредством применения норм публичного права.

Наладить нормальную систему правоприменения можно, в первую очередь, с помощью норм частного права [1, 5]. Именно в частном праве на первом месте стоит именно право как средство удовлетворения интересов человека. В частном праве заложен колоссальный потенциал самоприменения права, применения его субъектами предпринимательской деятельности. Поэтому чем лучше отработано правовое регулирование частноправовых отношений, тем меньше необходимости в использовании норм публичного права и методов правового регулирования, ему свойственных. Тем не менее, и без публичного права обойтись нельзя. Исполнение субъективной обязанности должно быть обязательно обеспечено системой санкций, возможностью принудительного исполнения. Именно такими являются

отношения по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности.

Высказываются и иные взгляды на обозначенные проблемы. Так, в частности, Е.М. Примаков считает, что «единственный способ спасти рынок от катастрофы – существенное расширение роли государства» [2].

Системность правоприменения должна быть заложена в самом праве, то есть в нем должны существовать все элементы и частного, и публичного права. Государство должно начинать с себя, то есть оно само должно быть субъектом безупречного применения права. Государство и его органы, чиновники должны выступать организаторами исполнения законов.

В свете обозначенных выше подходов Ю.А. Тихомиров предлагает выделять юридические режимы регулирования. Ученый отмечает, что в настоящее время предпринимаются попытки найти более обоснованное сочетание государственного управления и регулирования с самостоятельностью хозяйствующих субъектов и свойственной им саморегуляцией. Иначе трудности и кризисные явления в экономике трудно преодолеть. Речь идет о поиске баланса публично-правовых и частноправовых методов в экономической сфере. Первые можно разделить на общегосударственную (конституционную и другие), административно- правовую и уголовно-правовую регуляцию. Каждая отличается набором специфических средств и юридической природой, способами воздействия на поведение граждан и деятельность юридических лиц [3].

Действующее российское законодательство определяет конкретные границы, за которыми полномочия государственных органов по вмешательству в повседневную деятельность хозяйствующих субъектов резко ограничиваются. Такое вторжение может осуществляться только в случаях нарушения норм действующего законодательства в области противопожарной безопасности, санитарных правил, экологии, социальной защиты, трудового законодательства и т.п.

Осуществляя управление экономической сферой, государство гарантирует субъектам экономических правоотношений реальную защиту экономической деятельности (правовую, организационную, финансовую и т.п.); единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; развитие и поддержку конкуренции; свободу экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством [4]. Положения конституционного права, базирующиеся на соответствующих нормах Конституции Российской Федерации предусматривают гарантии общественного контроля со стороны гражданского общества над процессом «погружения» государства в сферу экономики. Как справедливо отмечает Г.А. Гаджиев, совершенствование контрольных механизмов над государственным аппаратом со стороны предпринимательского сообщества – это реалии современного конституционализма [5, 84].

В середине 1990-х годов наиболее востребованными оказались те нормы Конституции Российской Федерации, которые на конституционном уровне обеспечивали охрану частноправовых ценностей общества. В результате приватизации государственной собственности получила развитие частная собственность. Наиболее востребованными для выработки либеральной экономической политики оказались такие положения Основного закона Российской Федерации, как свобода экономической деятельности, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств, неприкосновенность частной собственности, признание и защита равным образом частной и публичной собственности. В решениях Конституционного суда Российской Федерации была обоснована необходимость признания того, что из совокупности конституционных положений путем их своеобразного агрегирования вытекает конституционный принцип свободы договора, о котором в тексте

Конституции ничего не говорится [6]. В конце 1990-х гг. и в начале XXI века обозначился новый вектор в конституционной экономической политике, в целом характеризуемый как усиление конституционных публично-правовых начал и социализация экономики [5, 85].

Первым в истории нашего государства законом, в котором законодатель предпринял попытку системно подойти к регулированию общественных отношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности государственных структур в отношении субъектов предпринимательской деятельности, стал Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее – Федеральный закон № 134-ФЗ) [7] (в настоящее время утратил силу). Анализ практики применения Федерального закона № 134-ФЗ показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились незначительно.

Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым одним из первых был издан указ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [8]. Президент поручил Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу Российской Федерации проекты федеральных законов, которые бы предусматривали усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности; ограничение прав контролирующих органов при проведении плановых и внеплановых мероприятий по контролю; исключение вне процессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности и другие.

Как справедливо отмечается в научной литературе, главная сложность в применении норм предпринимательского законодательства – большое количество федеральных законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, решений органов местного самоуправления. Ежедневно только актов федеральных органов исполнительной власти принимается более 35 тысяч [9].

С учетом практики применения положений Федерального закона № 134-ФЗ и поступательным движением административных реформ в Российской Федерации был разработан и принят новый Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [10]. Следует учитывать, что оба названных Закона имеют общий характер. Это предполагает сохранение необходимой специфики работы отдельных контролирующих органов, но на общей для всех правовой основе.

Значимость вновь принятого закона получила должную оценку со стороны исследователей. Так, А.В. Чураев полагает, что, во-первых, трудно найти какой-либо иной комплексный по своему содержанию закон, история разработки и принятия которого вкладывалась бы в период шести месяцев от формирования идеи до подписания Президентом Российской Федерации. Во-вторых, данный закон, должен кардинально изменить систему властеотношений между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, с одной стороны, и государственными и муниципальными органами, с

другой стороны, должен вывести на новый уровень отношения государства и бизнеса, придать им взаимовыгодный и вместе с тем взаимоответственный характер [11].

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ входит в пакет законодательных актов, направленных на снятие излишних административных барьеров в сфере предпринимательства и составляет основу специального законодательства, посвященного регулированию отношений в связи с необходимостью защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Вместе с тем правовой анализ положений Федерального закона № 134-ФЗ и Федерального закона № 294-ФЗ показывает, что и на настоящий момент не устранены проблемы недостаточной эффективности и результативности действующей системы контроля (надзора), что во многом является следствием того, что органы государственного контроля (надзора) не объединены единой идеологией. Как отмечается исследователями, это связано не только с содержанием норм названных Федеральных законов и правоприменительной практикой, но и с несоответствием методов государственного контроля (надзора) его задачам [12].

Несмотря на принимаемые на различных уровнях нормативные правовые акты, продолжает вызывать озабоченность уровень коррумпированности государственных структур, реализующих государственные функции по контролю (надзору) в сфере предпринимательства. Так, характеризуя состояние современного российского общества и государственной власти, сами ее представители (Сергей Харючи, председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа) констатируют, что «сегодня в обществе происходит перекося от идеологии государственного служения к идеологии частного интереса» [13].

По данным Российского союза промышленников и предпринимателей, в каждой третьей компании проверяющие требуют избыточное число документов. Но самое неприятное состоит в том, что многие чиновники даже не выдумывают поводов для вымогательства, а действуют в открытую. По словам бизнесменов, за год более чем вдвое выросло число прямых или косвенных намеков на оплату «услуг чиновников». На такой беспредел жалуются 30 % бизнесменов. При этом труднее стало в целом пройти проверку без претензий со стороны проверяющих. Это получилось лишь у 13 % опрошенных коммерсантов. Остальные были вынуждены платить: либо штрафы, либо мзду. Два года назад предпринимателей, успешно прошедших проверку было в два раза больше [14].

Отношение к проверкам у бизнес-сообщества неоднозначное. В проверках видят как необходимый элемент контроля со стороны государства за соблюдением хозяйствующими субъектами установленных правил, так и серьезное оружие против конкурентов, способ коррупционного давления на бизнес. В подобной оценке системы государственного контроля (надзора) субъектами предпринимательской деятельности наглядно прослеживается двойственность общественных отношений по защите прав участников рыночных отношений что, в свою очередь, предопределяет регулирование рассматриваемых правоотношений нормами как публичного, так и частного права. Сформулированные в настоящей статье положения и выводы, на наш взгляд, в полной мере применимы и к вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) подразделениями МЧС России.

## **Литература**

1. Яковлев В.Ф. О системном применении права (выступление в Высшем арбитражном суде РФ) // Вестник ВАС РФ. 2007. № 3.

2. Примаков Е. Пора выкупать // Рос. газ. 2008. 14 окт.
3. Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5.
4. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс». 2009.
5. Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 84.
6. По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 29 Федер. закона от 3 февр. 1996 г. «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко: Постановление Конституционного суда РФ от 23 февр. 1999 г. № 4-П // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1254.
7. Собрание законодательства РФ от 13 авг. 2001 г. № 33. Ч. 1. Ст. 3436.
8. Собрание законодательства РФ от 19 мая 2008 г. № 20. Ст. 2293.
9. Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России: науч. очерки. М.: Статут. РАП, 2008.
10. Собрание законодательства РФ от 29 дек. 2008 г. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.
11. Чуряев А.В. Государственный и муниципальный контроль за предпринимателями: новое в правовом регулировании // Право и экономика. 2009. № 2.
12. Плешакова О.В., Королев А.Н. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: комментарий к Федер. закону от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (постатейный). М.: Деловой двор, 2009.
13. Харючи С. Начать с головы // Аргументы и факты. 2008. № 25. С. 4.
14. Беляков Е. К нам и обществу относятся как к кошельку // Комсомольская правда. 2010. С. 7.

## **ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА АДАПТИВНОСТИ КАК ФАКТОРА УСТОЙЧИВОСТИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Е.Н. Бардулин, кандидат экономических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Организационная структура управления является одним из ключевых понятий управления, тесно связанных с целями, функциями, процессом управления. Этим обусловлено внимание, которое должно уделяться принципам и методам построения структур организации и особенно изучению тенденций адаптации структур к конкурентной среде для обеспечения соответствия новым задачам и эффективности работы организации.

*Ключевые слова:* адаптационное управление; адаптация системы управления; адаптивный механизм управления; проектирование адаптивной системы управления; организационно-экономический механизм адаптивности



# FORMATION ECONOMIC MECHANISM OF ADAPTIBILITY OF A CONTROL SYSTEM OF THE ORGANIZATIONS OF ENTERPRISE TYPE

**E.N. Bardulin.**

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

The organizational structure of management is one of the key concepts of management closely connected with the purposes, functions, managerial process. It causes attention which should be given principles and methods of construction of structures of the organization and especially studying of tendencies of adaptation of structures to the competitive environment for maintenance of conformity to new problems and an overall performance of the organization.

*Key words:* adaptable management; adaptation of a control system; the adaptive mechanism of management; designing of an adaptive control system; the organizational-economic mechanism of adaptibility

Ускорение изменений в конкурентной среде, появление новых запросов и изменение позиции потребителя, возрастание конкуренции за ресурсы, интернационализация бизнеса, появление новых, зачастую совершенно неожиданных возможностей для осуществления бизнеса, развитие информационных сетей, делающих возможным молниеносное распространение и получение информации, широкая доступность современных технологий, изменение роли человеческих ресурсов, а также ряд других факторов привели к резкому возрастанию значения управления конкурентоспособностью товара и в целом фирмы.

Сейчас исключительно важным становится осуществление такого управления, которое обеспечивает конкурентные преимущества в быстро меняющейся конкурентной среде. Практика бизнеса показала, что не существует конкурентной стратегии, единой для всех компаний. В то же время есть ряд основополагающих принципов осуществления адаптации системы управления предприятием к конкурентной среде.

Адаптационное управление – это в первую очередь продукт творчества высшего руководства, но в то же время можно говорить и о некой теории такого управления, знание которой позволяет более эффективно осуществлять управление организацией, адаптацию систему управления к среде [1].

Система управления – это способ взаимодействия между субъектом и объектом управления, способ построения взаимосвязи между уровнями управления и функциональными областями, обеспечивающий оптимальное при данных условиях достижение целей организации. Таким образом, организационная структура управления является одним из ключевых понятий управления, тесно связанных с целями, функциями, процессом управления, работой менеджеров и распределением между ними полномочий, т.е. структурой управленческой системы, построенной для того, чтобы все протекающие в ней процессы осуществлялись своевременно и качественно. Этим обусловлено внимание, которое руководители организаций уделяют принципам и методам построения структур организации, выбору их типов и видов, изучению тенденций адаптации структур к конкурентной среде для обеспечения соответствия новым задачам организаций.

Перераспределение задач, прав и ответственности, информационных потоков повышает эффективность организации путем роста производительности и, по крайней мере, временно

сдерживает рост издержек, повышает прибыльность. Улучшение организационных форм нередко способствует выработке новых и более совершенных решений. Эта взаимосвязь стратегии и структуры лежит в основе всех рекомендаций по корректировке и изменению организации управления предприятием. Аналитический процесс по изучению стратегии предприятия является неотъемлемым элементом корректировок в структуре.

Многосторонность организационного механизма управления несовместима с использованием каких-либо однозначных методов его адаптации к изменяющимся условиям среды – либо формальных, либо неформальных. Именно поэтому необходимо исходить из сочетания научных методов и принципов формирования структур с экспертно-аналитической работой, изучением отечественного и зарубежного опыта, тесным взаимодействием разработчиков и тех, кто практически будет внедрять и использовать проектируемый организационный механизм. В основу всей методологии проектирования структур должно быть положено четкое формулирование целей организации. Все это требует тщательно разработанной поэтапной процедуры проектирования структур, детального анализа и определения системы целей, продуманного выделения организационных подразделений и форм их координации [2].

Применявшиеся до последнего времени методы построения организационных структур управления характеризовались чрезмерно нормативным характером, недостаточным разнообразием, гипертрофированным использованием типовых решений, что приводило к механическому переносу применявшихся в прошлом организационных форм в новые условия. Нередко аппарат управления на самых разных уровнях повторял одни и те же схемы, наборы функций и состав подразделений, отличающихся только по численности. С научной точки зрения узкую трактовку получали исходные факторы формирования структур: численность персонала вместо целей организации; постоянный набор органов вместо изменения их состава и комбинации в разных условиях; упор на исполнение неизменных функций в отрыве от менявшихся задач; устаревшие схемы и штаты как усредненные показатели существующих организаций без анализа их недостатков и пригодности.

Системный подход ориентирует исследователей и разработчиков на более общие принципы проектирования организаций. Прежде всего, он предполагает исходное определение системы целей организации, которые обуславливают структуру задач и содержание функций аппарата управления.

Многообразие целей организации обычно не может быть сведено к одному измерителю. Основное назначение большинства производственных организаций с точки зрения общества определяется целями удовлетворения рыночной потребности в производимой продукции и услугах, в любом случае каждая цель отражает одну из объективно необходимых сторон функционирования и развития организационной системы. Вместе с тем соответствие между системой целей и организационной структурой управления не может быть однозначным.

Содержание процесса формирования системы управления в значительной мере универсально. Оно включает в себя формулировку целей и задач, определение состава и места подразделений, их ресурсное обеспечение (включая численность работающих), разработку регламентирующих процедур, документов, закрепляющих и регулирующих формы, методы.

Весь этот процесс можно организовать по трем крупным стадиям [3]:

- 1) формирование общей структурной схемы аппарата управления;
- 2) разработка состава основных подразделений и связей между ними;
- 3) регламентация системы управления.

Формирование общей структурной схемы во всех случаях имеет принципиальное значение, поскольку при этом определяются главные характеристики организации, а также направления, по которым должно быть осуществлено более углубленное проектирование как системы управления, так и других важнейших аспектов системы (внутриорганизационного экономического механизма, способов переработки информации, кадрового обеспечения).

Основная особенность второй стадии процесса проектирования системы управления – определения состава основных подразделений и связей между ними – заключается в том, что предусматривается реализация организационных решений не только в целом по крупным линейно-функциональным и программно-целевым блокам, но и вплоть до базовых подразделений аппарата управления, распределения конкретных задач между ними и построения внутриорганизационных связей.

Третья стадия – регламентация системы управления – предусматривает разработку количественных характеристик аппарата управления и процедур управленческой деятельности. Она включает:

- определение состава внутренних элементов базовых подразделений (бюро, групп и должностей);

- определение проектной численности подразделений, трудоемкости основных видов работ и квалификационного состава исполнителей; распределение задач и работ между конкретными исполнителями;

- установление ответственности за их выполнение; разработку процедур выполнения управленческих работ в подразделениях, в том числе на основе автоматизированной обработки информации; разработку порядка взаимодействия подразделений при выполнении взаимосвязанных комплексов работ; расчеты затрат на управление и показателей эффективности аппарата управления в условиях проектируемой системы управления.

Специфика проблемы проектирования системы управления состоит в том, что она не может быть адекватно представлена в виде задачи формального выбора наилучшего варианта системы управления по четко сформулированному, однозначному, математически выраженному критерию оптимальности. Это – количественно-качественная, многокритериальная проблема, решаемая на основе сочетания научных, в том числе формализованных методов анализа, оценки, моделирования организационных систем с субъективной деятельностью ответственных руководителей, специалистов и экспертов по выбору и оценке наилучших вариантов организационных решений.

Процесс организационного проектирования состоит в последовательности приближения к модели рациональной структуры управления, отвечающей состоянию конкурентной среды предприятия, в котором методы проектирования играют вспомогательную роль при рассмотрении, оценке и принятии к практической реализации наиболее эффективных вариантов организационных решений.

Фирма, действующая на рынке, рассматривается не сама по себе, а с учетом всей совокупности отношений и информационных потоков, связывающих ее с другими субъектами рынка. Условия конкурентной среды, в которой действует фирма, принято называть деловой или маркетинговой средой фирмы. Таким образом, конкуренты являются важной составляющей микросреды фирмы, без учета и изучения которой невозможна разработка приемлемой стратегии и тактики функционирования фирмы на рынке.

Основой механизма адаптации системы управления к конкурентной среде являются организационные изменения. Во многих фирмах изменение условий окружения и технологии вызывает необходимость соответствующих организационных изменений, адаптации к изменяющейся конкурентной среде. Утверждают даже, что быстрота, с которой происходят социальные изменения, и растущая сложность условий окружения уже сами по себе

определяют необходимость в частых организационных изменениях. На этом основании У. Беннис утверждает, что бюрократический тип организации будет вытеснен «органично-адаптивными» структурами, то есть «адаптивными, быстро изменяющимися системами временного типа, состоящими из различных специалистов, объединенных в органичное целое усилиями специалистов по координации и оценке задач» [4].

Лишь быстрота и оперативность реакции организации (предприятия) на внешние изменения и реализация ответных действий, позволит организации выйти из зоны нестабильности и конкурентоспособно функционировать в новых условиях окружающей среды. Обновление организации представляет собой процесс замены устаревших и неспособных в должной мере выполнять свои функции ее элементов новыми или дополнение их ранее не существовавшими с целью приблизить ее возможности к требованиям рынка, отсутствие быстрого обновления, прежде всего, отразится на результатах ее деятельности, приведет к уменьшению клиентов, снижению качества товаров (услуг), уменьшению сбыта, и в итоге – падению прибыли.

Организационные проблемы обычно бывают связаны с устаревшей структурой фирмы, системой управления ею, сбоем в информационном обмене, неблагополучии в персонале, финансах, технологиях. Приближение к точке разрыва требует от организации принятия мер по обновлению основных направлений своей деятельности. Но даже если дела идут благополучно, и организация находится на подъеме, она все равно должна обновляться, если хочет достичь или сохранить лидирующее положение в своей сфере. Поэтому процесс совершенствования, по сути, непрерывен и является одним из важнейших объектов управления.

Преобразования, происходящие в организации, можно рассматривать с самых различных точек зрения. Прежде всего, они бывают запланированными и незапланированными. Первые осуществляются в рамках эволюционного развития, тенденции которого хорошо отслеживаются, и на основании этого заблаговременно намечается наиболее подходящий момент для преобразований. Незапланированные часто приходится осуществлять спонтанно, в неожиданных ситуациях, поэтому иногда их процесс может стать стихийным, неуправляемым.

Преобразования могут быть разовыми или многоступенчатыми, что во многом определяется их масштабом, располагаемым временем, внутренней гибкостью организации, ее способностью выдержать шок, вызванный переменами.

Если преобразования навязываются членам организации, они вызывают их недовольство и снижают деловую активность; правда, не всегда согласование тех или иных вопросов с исполнителями бывает возможным и целесообразным, тем не менее, это по возможности рекомендуется делать, например, путем привлечения рядовых членов организации к совместной выработке решений, консультированию и т.п.

Методы, с помощью которых осуществляется адаптация, могут быть технологическими; организационными; пропагандистско-воспитательными; административными; экономическими. Направленность процесса преобразований и методов их осуществления должны быть согласованы друг с другом, а также с повседневной деятельностью организации и системой управления ею.

Любые преобразования требуют наличия определенных предпосылок, ослабляющих сопротивление членов организации и обеспечивающих конечный успех. Они могут быть идеологическими, организационными, кадровыми, материальными. В большинстве случаев решения о корректировке структур принимаются высшими руководителями организации как часть их основных обязанностей. Значительные по масштабам организационные преобразования не осуществляются до тех пор, пока не появится твердая уверенность в том,

что для этого существуют серьезные причины, вызывающие их необходимость. Можно назвать некоторые ситуации в отдельности или в комбинации, когда оправданы затраты на корректировку структуры или разработку нового проекта. Наиболее распространенной причиной необходимости разработки нового проекта организации являются неудачи в попытке применения каких-либо других методов снижения роста издержек, повышения производительности, расширения все сужающихся внутренних и внешних рынков или в привлечении новых финансовых ресурсов. Обычно предпринимаются такие меры, как изменения в составе и уровне квалификации работающих, применение более совершенных методов управления, разработка специальных программ. Но, в конце концов, руководители на высшем уровне приходят к выводу, что причина неудовлетворительной деятельности предприятия заключается в определенных недостатках системы управления.

Некоторым предприятиям удается функционировать удовлетворительно только ценою чрезмерной изнурительной нагрузки на нескольких высших руководителей. Если очевидные меры по изменению методов и процедур управления не позволяют уменьшить нагрузку, не приводят к сколько-нибудь продолжительному облегчению, то весьма эффективным средством решения этой задачи становится перераспределение прав и функций, корректировки и уточнения в формах организации. А значит, динамика развития организационной структуры предприятия требует со стороны руководителей все больше уделять внимания стратегическим задачам, то есть стабильности организационной структуры предприятия, свидетельствующей не столько о внутренней гармонии организационной структуры, а в большей степени об успешном решении конфликтных ситуаций и создании здорового психологического климата внутри организации.

Отсутствие же выше сказанного, создает препятствия для эффективной работы, затрудняет достижение целей некоторых отделов или подразделений, недостаточно четко отражает значение некоторых функциональных ролей, допускает несправедливое распределение власти, положений и полномочий и т.д. Эти обстоятельства должны быть масштабно изучены в организации, так как могут являться симптомами ряда негативных причин в эффективности управления организационной системой, одни из которых действуют внутри предприятия, а другие полностью выходят из сферы его влияния.

Даже в условиях устойчивого ассортимента продукции, стабильных производственных процессов и сбыте при продолжительном увеличении размера предприятия появляется необходимость в значительном структурном преобразовании. К росту масштаба деятельности можно приспособиться и посредством небольших изменений в структуре. Тем не менее, если основная структура остается без изменений, от этого затруднится координация, руководители будут перегружены, ухудшится функционирование предприятия. Расширение номенклатуры выпускаемой продукции или услуг, выход на разнообразные рынки, дополнительное освоение новых производственных процессов вносят совершенно новые моменты в организацию [5].

Научные достижения в области управления начинают оказывать все большее влияние на организационные структуры и процессы. Появляются новые должности и функциональные подразделения, изменяются процессы принятия решений. Необходимо помнить, что адаптационные механизмы должны быть разработаны и для сотрудников организации, которым достаточно трудно адаптироваться к произошедшим изменениям в структуре управления, методах управления, технологических процессах, изменениях организационной культуры.

## **Литература**

1. Беляев А.А., Коротков Э.А. Системология организаций: учебник. М.: ИНФРА-М, 2000.
2. Основы управления производством: учебник для студентов экон. спец. вузов / под ред. Д.М. Крука. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 1998.
3. Мыльник В.В., Титаренко Б.П., Волочиенко В.А. Исследование систем управления: учеб. пособ. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Академический Проект. Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 352 с.
4. Алабугин А.А. Управление сбалансированным развитием предприятия в динамичной среде: монография: в 2 кн. Кн. 1: Методология и теория формирования адаптационного механизма управления развитием предприятия. Челябинск: ЮУрГУ, 2005. 362 с.
5. Глаголев С.Н., Бухонова С.М. Анализ формализованных подходов оценки гибкости промышленных предприятий. Современные проблемы строительного материаловедения: материалы седьмых академических чтений РААСН / Белг. гос. техн. акад. строит. матер. Белгород, 2001. Ч. 2.
6. Грунин О.А., Куприн А.А. Формирование адаптивности систем управления организаций предпринимательского типа: монография / Санкт-Петербургская академия управления и экономики. Санкт-Петербург: Астерион, 2010. 188 с.

## **ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТУРИСТОВ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

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

Посвящается вопросам юридической ответственности субъектов туристской деятельности и туристов как средства обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Обращается внимание на то, что юридическая ответственность является средством повышения уровня безопасности туризма, в частности при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций. Рассматривается вопрос о недостаточности законодательного регулирования в области обеспечения безопасности туризма при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций, в том числе и в вопросах, касающихся юридической ответственности в данной сфере общественных отношений. Вносятся ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства посредством введения гражданско-правовой и административной ответственности туриста при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие действий самого туриста.

*Ключевые слова:* безопасность туризма, юридическая ответственность, туризм, чрезвычайные ситуации в туризме

# THE INSTITUTE OF THE RESPONSIBILITY OF TOURIST ACTIVITY SUBJECTS AND TOURISTS AS THE MEANS OF EMERGENCY SAFETY PROVIDING

**E.A. Zorina.**

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

Dedicated to legal responsibility of tourist activity subjects and tourists as the means of emergency safety providing. The attention is drawn to the fact that the legal responsibility is the means of increasing the level of tourism safety particularly connected with the threats of emergency situations occurrence. The questions of lack of legal regulation in the field of tourism safety providing connected with the threats of emergency situations including the questions of legal responsibility in this sphere of public relations are considered. Some offers concerning the improvement of contemporary legislation with the help of the civil legal and the administrative legal responsibility of tourists when the emergency situation is caused by the activity of tourist are made.

*Key words:* safety in tourism, legal responsibility, tourism, extreme situations in sphere of tourism

В современной правовой действительности категория «ответственность» пронизывает всю систему законодательства Российской Федерации. Но в тоже время, в самых различных отраслях законодательства России, а тем более в тех, где стержневой основой являются соответствующие Кодексы, мы не увидим легального определения ответственности. Понятие юридической ответственности – удел теории и ученых исследователей. В настоящее время существует множество разработок посвященных юридической ответственности.

В науке общепризнанно, что «ответственность – есть разновидность юридических последствий, наступающих при наличии определенных фактов, что это форма воздействия норм права на общественные отношения» [1].

Особенностью юридической ответственности является то, что она наступает лишь в результате нарушения правовых норм. Следовательно, юридическая ответственность как определенное социальное явление возможна лишь при условии регулирования поведения людей с помощью правовых норм.

В связи с вышесказанным, необходимо выделить еще один ключевой «источник» в определении понятия ответственности – законодательство Российской Федерации. Именно четкое представление о том, какое понятие обозначает сам законодатель тем или иным термином в различных нормативных актах, в каком значении указанный термин употребляется в языке юридической практики, и является ключом в его определении.

Если мы обратимся к языку права, то увидим, что в нормативных актах под термином «юридическая ответственность» подразумевается обязанность субъекта к определенным действиям, поведению: нести лишения имущественного характера (уплата штрафа, конфискация, возмещение причиненного ущерба), личного характера (лишение свободы, обязанность претерпевать лишения, связанные с ущербом социальному престижу).

В современной учебной юридической литературе юридическая ответственность определяется, преимущественно, следующим образом – это «применение к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер государственного принуждения в установленном для этого процессуальном порядке» [2].

В новейшей юридической литературе звучат такие определения: Юридическая ответственность – это правовое явление, рассматриваемое в динамике, имеющее своей сутью

взаимосвязь диспозиции и санкции правовой нормы, позитивной ответственности, мер государственного принуждения, обеспечивающих должное поведение физических лиц и ответственность юридических лиц [3].

Основной вывод, который необходимо сделать в первую очередь: юридическая ответственность – это сложное многоплановое правовое явление. До настоящего времени не выработано четкого определения юридической ответственности и ее признаков.

Задачей юридической ответственности является не только кара правонарушителей, но также удержание их от совершения новых правонарушений и стимулирование правомерного поведения людей.

В юридической литературе авторы, в целом, едины в определении целей юридической ответственности. Общими целями юридической ответственности являются: 1) создание упорядоченного состояния общественных отношений, их урегулированности; 2) превенция правонарушений, обеспечение правомерного поведения граждан, снижение уровня правонарушаемости; 3) воспитание активной гражданской позиции, формирование уважительного отношения к закону и вытеснение из сознания граждан правового нигилизма; 4) наказание правонарушителей; 5) восстановление общественных отношений.

Реализация указанных целей ведет к достижению другой цели – укреплению законности и правопорядка. Глобальной целью юридической ответственности является формирование гражданского общества и построение правового государства.

Говоря о целях юридической ответственности, необходимо определить принципы реализации юридической ответственности. Принципы юридической ответственности – это такие правовые принципы, которые проявляются во всех субинститутах юридической ответственности [4]. Таковыми являются законность, справедливость, целесообразность и гуманизм.

Обобщая все вышесказанное, считаем необходимым, дать следующее определение юридической ответственности: это сложное правовое явление, а именно правовое воздействие, обеспеченное мерами государственного принуждения, связанное с возложением на субъекты права обязанности претерпевать неблагоприятные, невыгодные последствия, предусмотренные санкциями нарушенных юридических норм в установленном для этого процессуальном порядке.

Применение юридической ответственности, будь то гражданско-правовой, административной или уголовной, является средством превенции правонарушений, преступлений, обеспечения правомерного поведения субъектов в любой сфере общественных отношений, в частности и в сфере туризма, а также средством повышения уровня безопасности, в том числе при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций.

Во всех случаях спрос на услуги в области туризма, как в одной из важнейших сфер деятельности современной экономики, нацеленной на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения, в значительной степени зависит от уровня обеспечения безопасности со стороны соответствующих организаций и органов, включая мероприятия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности включает:

– гражданско-правовую ответственность туристских организаций и туристов за нарушение условий договора о реализации туристского продукта, включая имущественную ответственность за вред, причиненный туристу вследствие недостатков услуги, и компенсацию морального вреда;



- административную ответственность туристских организаций перед государством, административную ответственность сотрудников туристских организаций;
- уголовную ответственность сотрудников туристских организаций.

Говоря об ответственности за нарушение договора о реализации туристического продукта, точнее, о гражданско-правовой ответственности хотелось бы сказать о правах потребителя туристических услуг. Гражданское законодательство и Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [5] действуют в комплексе и дополняют друг друга. Основными формами гражданско-правовой ответственности, согласно этим актам, являются взыскание убытков и неустойки за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта. Возмещение убытков направленно на восстановление имущественных прав потерпевшего за счет имущества правонарушителя. Убытки могут выражаться в реальном ущербе и в упущенной выгоде. Статья 15 ГК РФ указывает на то, что реальный ущерб включает в себя расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества. Другая часть статьи 15 говорит о несостоявшемся увеличении имущества потерпевшего и называется упущенной выгодой, включающей в себя неполученные доходы, которые мог бы получить потерпевший при обычных условиях гражданского оборота. Упущенная выгода должна быть подтверждена документально. В пп. 3 и 4 ст. 393 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) установлены правила, исчисляющие убытки. Учитывая конкретные обстоятельства дела, суд может удовлетворить требования о возмещении убытков, принимая во внимание условия инфляции, цены, существующие в день вынесения решения. Указанное правило применяется в том случае, если иное не предусмотрено законом, или иными правовыми актами.

В силу ст. 13 Закона «О защите прав потребителей» убытки взыскиваются независимо от взыскания неустойки и сверх нее (пункт 10 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» (в ред. Постановления Пленума от 17 января 1997 г. № 2). Суду предоставлено право уменьшить размер неустойки, если она явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства, в частности, если размер причиненных убытков является небольшим или они вообще отсутствуют (ст. 333 ГК РФ [6]). Неустойка выплачивается сверх убытков.

Согласно ст. 14 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [7] при заключении договора о реализации туристского продукта туроператор, турагент обязаны представить туристу и (или) иному заказчику достоверную информацию о реализуемом турпродукте. При причинении вреда жизни, здоровью и имуществу потребителя, в данном случае туриста, вследствие непредоставления ему полной и достоверной информации о товаре (работе, услуге) (например, туристском продукте) потребитель (турист) вправе потребовать возмещения такого вреда в установленном порядке (ст. 14 «О защите прав потребителей»).

По общему правилу гражданско-правовая ответственность наступает при наличии вины (умысла или неосторожности) лица, не исполнившего обязательство либо исполнившего его ненадлежащим образом (п. 1 ст. 401 ГК РФ). Однако законом или договором могут быть предусмотрены исключения из этого правила.

Как упоминалось ранее, туроператор несет предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта (в том числе за неоказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться,

или оказывались эти услуги). Существенным нарушением условий договора о реализации туристского продукта признается нарушение, которое влечет для туриста и (или) иного заказчика такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении договора.

Финансовые гарантии, установленные в Законе об основах туристской деятельности – банковская гарантия и страхование гражданской ответственности туроператора (ст. 17.1 Закона), как элемент гражданско-правовой ответственности туроператоров перед туристами, позволяют более эффективно бороться с незаконной туристской деятельностью, а также с недобросовестными предпринимателями, в отношении которых возбуждаются административные и уголовные дела.

Говоря о размерах финансового обеспечения, возникает вопрос о финансовом обеспечении для турагентов. По общему правилу обязанность предоставления финансовых гарантий возлагается на туроператоров – организаторов путешествий, которые действуют от собственного имени и под свою ответственность, а также несут наибольший риск возможных нарушений условий туристского договора. Турагенты же, как правило, выполняют посреднические и информационные функции, соответственно и уровень юридической ответственности их перед потребителями намного ниже.

Основанием для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии является факт установления обязанности туроператора возместить туристу и (или) иному заказчику реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, если это является существенным нарушением условий такого договора [7]. Итак, в Законе установлена финансовая ответственность туроператоров за качество и безопасность оказываемых ими услуг (финансовое обеспечение), предусмотрена возможность расторжения (изменения) договора о реализации туристского продукта в случае возникновения угрозы безопасности жизни и здоровья туристов в стране (месте) временного пребывания. С учетом же определения понятия «турагентская деятельность», установленного ст. 1 Закона об основах туристской деятельности, турагент не несет ответственности за последствия ненадлежащего формирования туристского продукта и исполнение договора о реализации туристского продукта. Вместе с тем турагент, действующий от своего имени, несет полную ответственность перед потребителями за нарушение их прав на стадии заключения договора о реализации туристского продукта и ранее, прежде всего, в части своевременного предоставления необходимой и достоверной информации, обеспечивающей правильный выбор физическими лицами туристских продуктов.

Моральный вред, причиненный потребителю (туристу) вследствие нарушения исполнителем прав потребителя, предусмотренных законами и правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, подлежит компенсации причинителем вреда при наличии его вины. Размер компенсации морального вреда определяется судом (ст. 15 Закона «О защите прав потребителей»).

Конституционная норма о гарантиях судебной защиты прав и свобод граждан применительно к гражданскому законодательству конкретизирована положениями ст. 11 ГК РФ, предусматривающими защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав судом, в соответствии с нормами о подведомственности. Таким образом, в случае отказа в удовлетворении претензии или неполучения ответа в установленный срок, турист вправе обратиться в суд с иском к турорганизации, с которой был заключен договор. Согласно ст. 17 Закона РФ «О защите прав потребителей» такая защита осуществляется судом.

Первое, что хотелось бы отметить, начиная говорить об административной ответственности в туризме, это то, что основанием для ее возникновения является административное правонарушение [8], противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В сфере туризма и обеспечения его безопасности предусмотрена административная ответственность за оказание населению услуг ненадлежащего качества (ст. 14.4 КоАП РФ), за оказание туристических услуг без установленной информации об их продавце (туроператоре) либо без применения контрольно-кассовых машин (ст. 14.5 КоАП), за обман потребителей (введение в заблуждение относительно качества туруслуги) (ст. 14.7 КоАП), а также за нарушение прав потребителя на получение необходимой и достоверной информации об услуге и включение в договор о реализации туристского продукта условий, ущемляющих права потребителя (ст. 14.8 КоАП). Целями данных норм закона является защита административно-правовыми методами прав и законных интересов потребителей в сфере торговли, выполнения работ и оказания услуг, в частности, в сфере оказания туристских услуг и обеспечения их безопасности.

Необходимо подчеркнуть, что любая продажа товаров, выполнение работ или оказание услуг должны отвечать требованиям безопасности и осуществляться с соблюдением законодательства о защите прав потребителей. Соответственно административная ответственность турорганизаций может наступить в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» [5]. Статья 8 вышеупомянутого Закона РФ гласит: потребитель вправе потребовать предоставления ему необходимой и достоверной информации об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах). Следует отметить, что Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [7] достаточно широко и полно определяет объем необходимой и достоверной информации о туристском продукте, туроператоре, турагенте, предоставляемой потребителю, которая является одним из ключевых моментов в деле обеспечения безопасности туризма, в том числе при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций.

Положения вышеуказанного Федерального закона о финансовом обеспечении деятельности туроператоров имеют самое непосредственное отношение к потребителям. При реализации турпродукта туристу должна быть предоставлена информация о возможности предъявления требований о возмещении ущерба непосредственно страховщику или гаранту, порядок и сроки предъявления требований, перечень необходимых документов. В случае отсутствия такой информации или предоставления недостоверных сведений потребитель лишится возможности получить возмещение причиненного ущерба, таким образом, будут нарушены его права, предусмотренные законом. В Законе о туристской деятельности и в Правилах оказания услуг по реализации туристского продукта [9] содержится подробный перечень информации, которую туроператоры и турагенты обязаны предоставлять туристам в целях обеспечения их безопасности.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ, составляют действия или бездействие туристической организации, направленные на уклонение от исполнения или ненадлежащее исполнение обязанностей по предоставлению потребителю необходимой и достоверной информации; нарушение требований, касающихся способов доведения информации до сведения потребителя. В статье предусмотрена ответственность за включение в договор пунктов, ущемляющих права потребителей. Часто встречающиеся в практике договоры, содержащие условия, предусматривающие право турфирмы в одностороннем порядке (без уведомления и

согласования с туристом) произвести замену отеля проживания на равноценный, изменение программы пребывания, маршрута, условий путешествия и иных потребительских свойств туристского продукта, а также право турфирмы на перенесение срока поездки, ущемляют права потребителя и противоречат положениям ст. 310 и ч. 1 ст. 452 ГК РФ. Кроме того, многие турфирмы включают в договоры условия, предусматривающие обязанность потребителя в случае отказа от исполнения договора уплатить неустойку либо произвести оплату фактически понесенных расходов, выраженных в процентном, порой до 100 %, отношении к стоимости туристского продукта. Хотелось бы обратить внимание, что фактически понесенные турфирмой расходы по исполнению обязательств по договору не могут быть известны заранее и требуют документального подтверждения. Включение таких пунктов в договор может расцениваться как правонарушение по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ.

В отличие от гражданской или административной, субъектами уголовной ответственности могут быть только физические лица (дееспособные граждане). Следовательно, ответственность за преступления, совершенные в сфере туризма, будет налагаться либо, к примеру, на директора турфирмы, соучредителей турфирмы, главного бухгалтера, либо ответственного менеджера туроператора.

В сфере туристического оборота нередко можно столкнуться с мошенничеством – хищением чужого имущества или приобретением прав на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 159 УК РФ), присвоением и растратой – хищением чужого имущества, вверенного виновному (ст. 160 УК РФ), незаконным предпринимательством, то есть осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или лицензии (ст. 171 УК РФ), что, несомненно, влечет нарушение порядка осуществления предпринимательской деятельности на рынке, приносящее вред потребителям товаров и услуг. Это лишь часть статей Уголовного кодекса, нарушения которых работниками туристского бизнеса наиболее распространены.

В настоящее время УК РФ установлена уголовная ответственность за оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей (ст. 238 УК РФ). Для наступления уголовной ответственности по ст. 238 УК РФ «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности» в сфере оказания туристских услуг необходимо наличие факта оказания туруслуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей. В ч. 2 ст. 238 УК РФ среди квалифицирующих признаков данного деяния указаны совершение его в отношении товаров (работ, услуг), предназначенных для детей в возрасте от шести лет (это может, например, быть тур, рассчитанный на детский отдых, не отвечающий требованиям безопасности), причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью либо смерть человека.

За время действия Федерального Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» появилась определенная правоприменительная практика. По ч. 1 ст. 171 УК РФ («Незаконное предпринимательство», а именно осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением лицензионных требований и условий, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере [10]) был осужден предприниматель, осуществляющий туроператорскую деятельность без внесения сведений в реестр. Таким образом, решение суда свидетельствует

о том, что внесение сведений о туроператоре в реестр является ни чем иным как выдачей предпринимателю специального разрешения на занятие предпринимательской деятельностью [11]. Таким образом, было бы логичным дополнить ст. 171 Уголовного кодекса положением о незаконности предпринимательства при работе без внесения в реестр.

Хотелось бы также подчеркнуть, что необходимо разрабатывать и постоянно совершенствовать комплекс мер по усилению контроля за туроператорской деятельностью, а также по обеспечению безопасности российских туристов внутри страны и за рубежом. В этой связи представляется целесообразным установить в законе дополнительные основания для исключения из Единого федерального реестра туроператоров компаний, реализующих «небезопасные» услуги, которые причиняют вред жизни и здоровью туристов и др.

Таким, образом, возвращаясь к вопросу юридической ответственности в туризме, определим, что под юридической ответственностью в данной сфере понимается правовое воздействие, обеспеченное мерами государственного принуждения, связанное с возложением на субъекты туристских правоотношений обязанности претерпевать неблагоприятные, невыгодные последствия, предусмотренные санкциями нарушенных ими юридических норм в установленном для этого процессуальном порядке. Ответственность в сфере туризма возникает из-за невыполнения установленных законами обязанностей и обязательств участниками туристских правоотношений, или их ненадлежащего исполнения.

Рассмотрев и проанализировав виды юридической ответственности, применяемой в сфере туризма, хотелось бы отметить, что на наш взгляд, повышению безопасности туризма при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций будет способствовать совершенствование его нормативно – правового регулирования посредством введения гражданско-правовой и административной ответственности туриста при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие действий самого туриста.

Так, в случаях, когда чрезвычайная ситуация является прямым следствием действий самого туриста, то у государства сохраняется обязанность по совершению спасательной операции, но турист обязан будет возместить государству расходы на проведение спасательной операции. В случае смерти этого туриста возмещение расходов, на наш взгляд, должно производиться из его имущества. Указанные положения в целях защиты прав граждан и государства на возмещение вреда должны быть изложены в отдельном нормативно-правовом документе, определяющем правовые, организационные и экономические основы наступления гражданской ответственности туриста за возникновение чрезвычайной ситуации по вине туриста.

В настоящий момент за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций для юридических лиц (в том числе и туристических организаций) предусмотрена административная ответственность. Относительно случаев возникновения чрезвычайных ситуаций по вине туристов, то представляется необходимым дополнить КоАП РФ [8] ст. 20.6.1 и изложить ее в следующей редакции: «1. Невыполнение гражданами предусмотренных законодательством обязанностей в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей. 2. Невыполнение гражданами предусмотренных законодательством обязанностей в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, повлекшее возникновение чрезвычайной ситуации, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей». В настоящее время такая ответственность предусмотрена только для должностных лиц и юридических лиц.

Таким образом, юридическая ответственность в сфере туризма возникает из-за невыполнения или ненадлежащего исполнения установленных законами обязанностей и

обязательств участниками туристских правоотношений. Ответственность за нарушение законодательства РФ о безопасности туристской деятельности включает гражданско-правовую ответственность туристских организаций и туристов за нарушение условий договора о реализации туристского продукта, включая имущественную ответственность за вред, причиненный туристу вследствие недостатков услуги, и компенсацию морального вреда; административную ответственность туристских организаций перед государством, административную ответственность сотрудников туристских организаций; уголовную ответственность сотрудников туристских организаций. Юридическая ответственность является, помимо всего прочего, средством повышения уровня безопасности туризма, в частности при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций. Совершенствование нормативно-правового регулирования посредством введения гражданско-правовой и административной ответственности туриста при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие действий самого туриста будет способствовать повышению безопасности туризма от чрезвычайных ситуаций.

### **Литература**

1. Черданцев А.Ф., Кожевников С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. 1976. № 5. С. 42.
2. Марченко М.Н. Общая теория права. Академический курс. М.: Зерцало, 1999. С. 464.
3. Прокопович Г.А. Юридическая ответственность в российском праве: Теоретический аспект: автореф. дис... М. 2003.
4. Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: автореф. дис... канд. юр. наук. 2000.
5. О защите прав потребителей: Закон РФ от 7 фев. 1992 г. № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.
6. Гражданский кодекс от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Ч. 1.
7. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.
8. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ от 7 янв. 2002 г. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
9. Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2007 г. № 452 // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3942.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
11. Правоприменительная практика реализации Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: интернет-интервью с зам. руководит. Федер. агентства по туризму Е.Л. Писаревским в Центре информац. техн. комп. «Гарант» 2009. март [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/action/interview/10223/> (дата обращения: окт. 2010).

# **ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ИСТОКИ РАДИКАЛЬНЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ УЧЕНИЙ РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА**

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

Рассматриваются идеологические походы субъектов политической деятельности по радикальному преобразованию государства и права во второй половине XIX века.

*Ключевые слова:* радикализм, идеология, революция

## **THE IDEOLOGICAL ROOTS OF RADICAL POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY**

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

The article deals with ideological campaigns of the subjects of political activity by the radical transformation of the state and law in the second half of the nineteenth century.

*Key words:* radicalism, the ideology of the revolution

Теоретико-методологическое содержание радикальных учений изучается главным образом в ходе научной полемики на теоретических конференциях, в материалах научных форумов, где поднимаются проблемы прошлого России и будущего ее развития.

Вместе с тем, невозможно адекватно понять особенности радикальных теорий без историософского и культурно-исторического контекста, в который вписана построенная радикальными мыслителями теоретическая модель идеального государства и права.

Являясь самобытной, возникшей на русской почве формой социально-политической утопии, народничество представляло собой доминирующую идейную силу, оказывающую решающее воздействие на формирование революционного сознания в России до тех пор, пока его позиции не поколебал марксизм. Но, как и марксизм, включавший в себя наряду с леворадикальными более умеренные положения, народническая идеология могла вписываться в рамки и революционно-разрушительной, и либерально-реформистской программы, что и происходило в действительности.

Идеология революционного народничества не была монолитной, и внутри нее можно выделить несколько направлений, связанных общей радикальной идеей.

В русской революционной интеллигенции исследователи выделяли три основных духовно-психологических типа, последовательно сменявших друг друга: идеалисты-романтики 30–40-х гг. XIX века, «реалисты»-нигилисты и народники 60–70-х гг. XIX века, волевые, «твердокаменные» большевики.

Идеалистам-романтикам (А.И. Герцен) были свойственны широкий культурный кругозор, увлеченность гуманитарными науками, а главное – революционеры первого поколения не были заражены духом всеобщего отрицания – нигилизмом. По сравнению с нигилистами радикалы 30–40-х гг. представляли собой более мягкий духовно-

психологический тип, чуждый духовному аскетизму и бытовому опрошению, столь характерным для разночинцев-нигилистов.

В практическом плане «душевный тип» «желчевика-нигилиста» отличался от предшествующего большей активностью и реалистичностью [1, с. 46].

Нигилизм, духовный аскетизм и утилитаризм революционеров 60–70-х гг., с точки зрения веховцев, приводил к развитию противокультурной тенденции в среде радикальных интеллигентов. По мнению С.Л. Франка, «желчевик-нигилист» Базаров, исходящий злобой и ненавистью к окружающему миру, восстающий против дворянской культуры, оказался не только типичной фигурой второго поколения русских радикалов, но и духовной предтечей большевизма. «Ненависть Базарова к барской жизни и барскому либерализму Кирсанова, по содержанию своему, по своей духовной субстанции совершенно тождественна с большевистской злобой...» [2]. Другой подход заключается в следующей позиции: «Марксизм-ленинизм, – писал Н.А. Бердяев, впитал в себя все необходимые элементы народнического социализма, но отбросил его большую человечность, его моральную щепетильность, как помеху для завоевания власти. Он оказался ближе к морали старой деспотической власти» [1, с. 106].

Подчеркивая глубокие народные корни интеллигентского раскола с официальным обществом, исследователи проводили историческую параллель между казацкой вольницей прежних времен, которая, по их мнению, раньше и острее всего выражала нарастающие в народном сознании и быту противогосударственные устремления, и русской интеллигенцией, также восстающей против существующего общественного и государственного устройства. «После того, как казачество в роли революционного фактора сходит на нет, в русской жизни зреет новый элемент, который, как ни мало похож он на казачество в социальном и бытовом смысле, приходит ему на смену, является его историческим преемником. Этот элемент – интеллигенция» [3].

Духовный аскетизм и утилитаризм, породившие антикультурную тенденцию в среде русских интеллигентов, приводили к общему снижению духовного уровня самой радикальной интеллигенции.

Народничество, полагал Н.А. Бердяев, представляло собой тип культуры, «пониженной по сравнению с культурой людей 40-х годов» XIX века. Их предшественники интересовались гуманитарными науками, философией, искусством, литературой, они были скептиками, но не нигилистами, аскетическая черта сознания у них отсутствовала. Они не отрицали высшие духовные ценности, не рассматривали культуру исключительно с позиции социального заказа. Народнический тип сознания ограничивал мировоззренческий кругозор только материалистическими теориями, был открыт только для таких научных занятий, которые служили революционным целям. Изменилась направленность сознания.

В народническом движении Ф.И. Дан выделял четыре основных течения, представленных четырьмя главными идеологами – П.Л. Лавровым, М.А. Бакуниным, Д.И. Писаревым и П.Н. Ткачевым. Им принадлежат базовые идеи, составляющие духовный арсенал русского народничества: индивидуалистическая идея личного самосовершенствования (Д.И. Писарев); рационалистическая идея социалистического просвещения (П.Л. Лавров); эмоционально-мистическая идея плебейского возмущения (М.А. Бакунин); яacobинская идея решения политических проблем с помощью интеллектуального меньшинства (П.Н. Ткачев) [4].

По мнению Ф.И. Дана, две последние из названных базовых идей стали отправными для большевистского движения, которое объединило в себе бунтарско-люмпенский дух и яacobинско-бланкистские принципы. От народничества большевизм унаследовал идею особого российского пути к социализму. В большевистской интерпретации она превратилась



в концепцию мировой революции: Россия, начав социалистические преобразования, приведет в революционное движение пролетариат развитых капиталистических стран и с его помощью приблизится к достижениям мировой цивилизации.

Следует подчеркнуть и неопределенность употреблявшейся по отношению к большинству русских революционеров и социалистов дефиниции «революционная демократия». Представляется, что указанный термин использовался для того, чтобы выделить коммунистическое учение и показать его превосходство над всеми другими, даже духовно близкими идейно-политическими течениями.

Конечно, взглядам В.Г. Белинского и Н.Г. Чернышевского, а также А.И. Герцена были присущи черты, характерные для левого радикализма. Но наиболее активная часть их жизни и деятельности пришлась на тот период, когда их идеи не могли соединиться со сколь-нибудь значительным политическим движением внутри страны.

Реформа 1861 г. существенным образом изменила социально-политическую и экономическую ситуацию. Она обозначила начало нового этапа модернизации страны, однако своей ограниченностью и непоследовательностью вызвала у многих слоев русского общества разочарование, породив многочисленное оппозиционное движение.

Возникновение и деятельность различных кружков и тайных групп, возникающие связи между ними подготавливали мысль о необходимости создания разветвленной общероссийской организации.

Идея такой революционной организации обсуждалась и в эмиграции, в редакции «Колокола», где Герцен и Огарев пытались разработать теоретическую и политическую программу для нее [5].

К осени 1862 г. относится возникновение тайного общества «Земля и воля», в создании которого принимали участие Н. Чернышевский, А. Герцен, Н.П. Огарев, Н. Серно-Соловьевич, А. Слепцов, Н. Утин. Это была централизованная организация, построенная по принципу тайных «пятерок», получавших указания из одного центра. Она имела отделения в Санкт-Петербурге, Москве и в провинциях, стремилась развернуть широкую антисамодержавную пропаганду среди самых различных слоев населения. Характерной чертой народнической идеологии была идеализация народа. Крестьянина нередко рисовали в идиллических тонах. Иллюзией было убеждение, что «горючего материала» в деревне накопилось вполне достаточно, что стоит лишь провозгласить лозунг «Воля — народу, земля — крестьянам», как широкие народные массы восстанут и пойдут за теми, кто придет к ним. После поражения польского восстания и из-за ареста ряда членов общество распалось. В политической программе исполнительного комитета говорилось: «Террористическая деятельность... имеет своей целью подорвать обаяние правительственной силы, давать непрерывное доказательство возможности борьбы против правительства, поднимать таким образом революционный дух народа и веру в успех дела» [6].

В 60-х годах XIX столетия возникали и другие тайные общества [7]. Так, в Москве действовал кружок ишутинцев, руководителем которого стал Н.А. Ишутин, разделявший взгляды Н. Г. Чернышевского. Они ставили перед собой две задачи: во-первых, добиться сближения интеллигенции с народом, и, во-вторых, организовать террор против деспотического правительства. Ишутинцы полагали, что молодежь должна пойти в народ, чтобы узнать, как он живет и чего хочет. Только на основе такого знания и сближения, считали они, можно вести эффективную революционную пропаганду. Народ можно вывести из апатии и с помощью другого сильнодействующего средства – террора, убийства царя, которое даст толчок революционному возмущению.

Сам Николай Ишутин, двоюродный брат Каракозова, [8] считал крестьянскую революцию единственно возможным средством переустройства общества, в частности

России, на социалистических началах, а пропаганду среди крестьян — решающим средством подготовки социально-революционного взрыва. Но социалистические идеи Ишутина были односторонними. Например, он отвергал необходимость борьбы за конституционные права и за конституцию, так как полагал, что они выгодны прежде всего состоятельному классу, буржуазии.

Ишутинцы фактически первыми не только задумались над возможностью революционного террора, но и создали нелегальную организацию для осуществления индивидуальных террористических актов. В рамках общей «Организации» был создан строго законспирированный кружок под названием «Ад». Входящие в него лица должны были осуществлять контроль за деятельностью других революционеров и антигосударственный террор (систематические цареубийства), пока напуганное правительство не согласится «устроить государство на социальных началах». В противном случае следовало «произвести революцию» путем возбуждения «народных страстей». При совершении теракта участники предполагали, что исполнитель должен иметь «шарик гремучей ртути» для последующего самоубийства и обезображивания лица. Ишутин предлагал взорвать Петропавловскую крепость, произвести в Москве мятеж и другие проекты [9].

Царский суд учел в приговоре, что участники организации только замыслили террористические акты, но не приступили к их реализации. Из 32 преданных суду лиц пятеро были приговорены к смертной казни, но она была заменена по высочайшему повелению каторжными работами на 20 лет, и в 1871 г. все находившиеся на каторге были переведены на поселение. Террористические замыслы ишутинцев были подготовлены слухами, привезенными И.А. Худяковым из-за границы в 1865 г., о некоем «Европейском комитете», ставившем своей целью совершение цареубийств, а также покушением на императора Наполеона III 4 января 1858 г. Тогда Ф. Орсини бросил бомбу, вследствие чего погибли около десятка человек. Это был не только первый случай применения взрывного метательного устройства в террористических целях, но и первый акт «слепого» терроризма, при котором могли погибнуть и погибали непричастные люди.

К середине 70-х годов XIX века среди народников появилось течение, возглавляемое П. Л. Лавровым, которое группировалось вокруг журнала «Вперед». Другое течение представляли сторонники идей М. А. Бакунина. Лидером третьего течения стал П.Н. Ткачев, придерживающийся позиции «заговорщического социализма».

П.Л. Лавров и его сторонники полагали, что, прежде чем призвать народ к активным действиям против самодержавия, необходимо провести подготовительную работу, разъясняя ему революционно-социалистическую программу. Революция должна носить организованный характер. П.Л. Лавров писал: «Во-первых, сблизиться с народом; во-вторых, готовить его к минуте, когда будет возможно сбросить давящее на него иго государства, разрушить старые стеснительные формы общежития и основать новое общество по своим потребностям, согласно своим задачам; наконец, в-третьих, роль нашей передовой молодежи будет заключаться в том, чтобы помочь народу всеми приобретенными его силами в трудную минуту борьбы основать не эфемерный, но прочный порядок вещей» [10].

Он полагал, что условия для развития капитализма были созданы в результате реформ середины XIX столетия, но современная ему стадия развития капитализма такова, что буржуазия еще не стала экономической и политической силой, ее еще можно сбрасывать со счетов как силу в общественной борьбе. Существует благоприятная революционная ситуация: можно сразу покончить и с самодержавием, и с помещиками, и с неокрепшей буржуазией, перейдя и через стадию «классового парламентаризма».

П.Л. Лавров считал, что именно социализм будет тем идеальным обществом, в котором смогут осуществиться естественные интересы людей и установиться гармоничные

отношения между ними. Борьба же за демократические свободы, по его мнению, является предварительным условием распространения в обществе высоких нравственных идеалов, обеспечивающих движение к социализму. Социализм же должен выдвинуть работника, человека труда в наиболее благоприятное положение. При социализме «работник станет самой уважаемой личностью нового общества, а его труд обеспечит ему и человеческое развитие, и политическое значение» [11].

Подобно другим революционным народникам, П.Л. Лавров полагал, что община является специфически русской находкой в социализме. Община может быть исходным пунктом социалистических преобразований, но ее следует развить. Пути развития он видел в следующем: «...сделать из мирской сходки основной политической элемент русского общественного строя, поглотить в общинной собственности частную, дать крестьянину то образование и понимание его общественных потребностей, без которых оно никогда не сумеет воспользоваться своими легальными правами, как бы широки они ни были, и никак не выйдет из-под эксплуатации меньшинства даже в случае самого удачного переворота — вот специально русские цели, которым должен содействовать всякий русский, желающий прогресса своему отечеству» [12].

То обстоятельство, что Лавров откладывал решительные действия на неопределенное будущее, которое наступит после длительной пропагандистской работы, делало его программу неприемлемой и для решительных бакунистов, и для приверженцев идей Ткачева. Бакунисты критиковали слишком абстрактный характер призывов лавровцев. Русский крестьянин созрел для революции, он «социалист по инстинкту и революционер по натуре», с ним не надо вести нудную разъяснительную работу. Народ созрел для революции. Однако поднять народ на масштабное выступление против власти не удавалось.

Являясь абсолютным общественным злом, как считал М.А. Бакунин, государство навязывает всем членам общества свою мораль, развращает всех, кто им пользуется как орудием. Это устройство государства основано на представлении о неспособности масс самостоятельно устроить свои дела, и в этом смысле оно антинародно.

М.А. Бакунин понимал революцию как радикальный переворот в социально-экономических отношениях, который приводит к существенному улучшению положения широких масс. Он полагал, что государство есть абсолютное зло, оно навязывает народу свое представление о морали, руководствуется принципом «цель оправдывает средства», «...только из всеобщего разрушения могут возникнуть новые живые материалы, а с ними и новые организмы» [13].

М.А. Бакунин не только не видел никакой необходимости в создании в ходе социалистической революции нового социалистического государства, которое якобы способствовало бы социальным преобразованиям, но определенно заявлял, что пролетариат в государстве не нуждается, что, разрушив буржуазное государство, он должен отбросить вместе с государством и понятие государственности. Разрушив в России существующее деспотическое государство, народу необходимо создать близкие ему по образу жизни федерации ассоциаций и артелей.

М.А. Бакунин критически относился к вере Герцена и Огарева в революционные свойства общины. М.А. Бакунин подчеркивал воздействие развития капитализма на общину после реформ середины XIX века, когда писал о заметном внутреннем расслоении общины, о стремлении богатых мужиков выйти из общины. Он считал, что главная сила общины — сила нравственного убеждения мужика в его праве на землю. Земля, по их мнению, принадлежит тем, кто ее обрабатывает. Этим М.А. Бакунин аргументировал возможность поднять мужика-общинника на всеобщий бунт.

Причем крестьянские бунты были аргументом и в пользу анархистской концепции русской революции. По определению М.А. Бакунина, народ – коллективное существо, обладающее как физиологически-психологическими, так и политико-социальными особенностями, которые индивидуализируют его, отделяют от других народов. Эти особенности народа, по Бакунину, проявляются и в его отношении к революции, то есть существуют народы «способные» к революции и «неспособные» к ней. Русский народ, безусловно, бунтарь по натуре, он способен к революции, считал М.А. Бакунин.

В России присутствует важное условие успеха русской социальной революции — нищенское положение народа. Чем хуже условия жизни масс, тем вероятнее взрыв. Надо лишь добиться революционной комбинации — соединения революционного инстинкта мужика с идейностью интеллигенции, которая, заинтересовав революцией лучших крестьян, сможет поднять все деревни [14].

Исследование радикальных политико-правовых учений России приводит к пониманию, что негативная идейно-политическая установка и схематизм мешают понять глубинную культурно-историческую сущность и истоки радикальных политико-правовых идей, проникнуть во внутренние механизмы их происхождения и развития, вписать данное явление в национально-специфический и международный исторический контекст, дать ему правовую оценку и определить направления юридической регламентации.

### **Литература**

1. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990.
2. Франк С.Л. По ту сторону «правого» и «левого». Статьи по социальной философии // Новый мир. 1990. № 4. С. 212.
3. Струве П.Б. Вехи: сборник статей о русской интеллигенции. С приложением «Библиографии Вех» / Послесловие и примечания Б.В. Емельянова, К.Н. Любутина. Свердловск: Изд-во УрГУ, 1991. С. 150.
4. Дан Ф.И. Демократизация станет исторически возможной // Коммунист. 1990. № 7. С.72.
5. Малинин В.А. Философия революционного народничества. М., 1972. С. 12–16.
6. Революционное народничество 70-х годов XIX в. М.–Л., 1965. Т.2. С. 173–174.
7. Козлинина Е.И. За полвека. 1862–1912. Воспоминания, очерки, характеристики. М., 1913.
8. Шилов А.А. Каракозов и покушение 4 апреля 1866 г. Пг., 1919. С. 51–59.
9. Государственный архив РФ. Ф. 272. Оп. 1. Д. 15. Л. 345.
10. Лавров П.Л. Избранные произведения. М., 1934. Т. 2. С. 69.
11. Лавров П.Л. Философия и социология. М.: Наука., 1965. Т. 2. С. 7.
12. Лавров П.Л. Избранные произведения. М., 1934. Т. 2. С. 30.
13. Бакунин М.А. Письмо к Салиасу от 18 марта 1864 года // Материалы для биографии М. Бакунина. М.–Л., 1928. С. 3.
14. Бакунин М.А. Избранные философские сочинения и письма. М., 1923. С. 262–264.

---

---

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

---

---

## АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГО- КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА КАК ИННОВАЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

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

Анализируются проблемы охраны окружающей среды, мониторинга и диагностирования. Рассматривается разработанный на базе СПбУГПС МЧС России экокриминалогический подход в обеспечении экобезопасности с использованием автоматизированной системы эколого-криминалогического мониторинга и ГИС технологий. Концептуальный алгоритм построения Системы международного эколого-правового мониторинга и его структура

*Ключевые слова:* автоматизированные системы эколого-криминалогического мониторинга (АСЭКМ), геоинформационные экокриминалогические системы (ГИЭКС), экологические преступления, чрезвычайные экологические ситуации (ЧЭС), экологическая безопасность, единая международная организация постоянного экологического мониторинга

## THE AUTOMATED SYSTEMS OF EKOLOGO- CRIMINOLOGICAL MONITORING AS INNOVATIVE TECHNOLOGY OF THE PREVENTION OF EXTREME ECOLOGICAL SITUATIONS AND COUNTERACTION OF TRANSNATIONAL ECOLOGICAL CRIMINALITY

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

Problems of preservation of the environment, monitoring and diagnosing are analyzed. It is considered developed on the basis of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia the Ministry of Emergency Measures of Russia the approach in maintenance with use of the automated system of ekologo-criminological monitoring and SIS technologies. Conceptual algorithm of construction of System of the international ekologo-legal monitoring and its structure.

*Key words:* the automated systems of ekologo-criminological monitoring (ACECM), geoinformation ekocriminological systems (GIECS), ecological crimes, extreme ecological situations (EES), ecological safety, the uniform international organization of constant ecological monitoring

В настоящее время проблемы охраны окружающей среды волнуют все более широкие организационные структуры государства и общества. Причиной этому служит угроза не только исчезновения биологических видов, но и прямой опасности для здоровья человека.

В свою очередь, охрана окружающей среды невозможна без системы оценки экологической ситуации, экологического контроля и наблюдения за состоянием среды, обработки и анализа информации, полученной по данным наблюдения, прогнозирования развития чрезвычайных экологических ситуаций, выявления и фиксирования экологических правонарушений и преступлений, а также принятия управленческих решений. Эффективное решение этих задач невозможно без использования компьютерных систем, локальных и нормативных сетей, автоматизированных систем контроля и управления.

Весь перечень вопросов объединяет в себе техническая диагностика, которая осуществляет свою деятельность в следующих направлениях:

- во-первых, количественная оценка экологической ситуации (работоспособность) окружающей среды;
- во-вторых, поиск и обнаружение причин и источников загрязнения окружающей среды с классификацией вида и объема загрязнения;
- в-третьих, фиксирование данных о выявленных источниках загрязнения и закрепление их в базе данных;
- в-четвертых, прогнозирование изменения экологической ситуации по наблюдениям за ее эволюцией в предшествующие моменты времени;
- в-пятых, анализ негативных последствий и ущерба, причиненного загрязнением не только окружающей среде, но и населению данного района, региона, области и т.п.;
- в-шестых, давать правовую оценку сложившейся экологической ситуации и действиям хозяйственных субъектов и физических лиц;
- в-седьмых моделировать развитие эко-криминогенной ситуации и прогнозировать последствия в зонах экологического бедствия и зонах чрезвычайных ситуаций.

Для решения задач диагностирования необходимо описать предметную область исследования как в структурном, математическом, информационном, так и в правоприменительном плане.

Реализация государственной политики в области взаимодействия человека и природы, обеспечения экологической безопасности должна основываться:

- на предотвращении загрязнения и деградации окружающей среды и восстановлении экологически нарушенных территорий;
- на уменьшении риска глобальных изменений климата и природной среды;
- на снижении риска природных и техногенных катастроф;
- на обеспечении бережного использования возобновляемых природных ресурсов;
- на оптимизации использования минеральных и энергетических ресурсов;
- на безопасной утилизации и захоронении отходов;
- на четкой системе выявления и пресечения экологических преступлений, предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций;
- на создании эффективных средств (систем) контроля и экологического мониторинга;
- на повышении качественного уровня экологической экспертизы.

Не трудно заметить, что решение последних задач может обеспечить диагностирование окружающей экологической ситуации.

В различных источниках даются различные понятия экологического мониторинга. Обобщая все эти понятия можно сказать, что мониторинг окружающей среды – это регулярные, выполняемые по заданной программе, наблюдения природных сред и природных ресурсов в пространстве и во времени, позволяющие оценить их состояние и

происходящие в них процессы под влиянием антропогенной деятельности с целью управления качеством окружающей природной среды.

Идеи эко-криминологической и технической диагностики в области обеспечения экобезопасности и охраны окружающей среды реализуются конкретно с помощью разработанных автором на базе СБУГПС МЧС России автоматизированных систем эколого-криминологического мониторинга (АСЭКМ).

АСЭКМ должна выполнять следующие основные процедуры: выделение (определение) объекта наблюдения; обследование выделенного объекта наблюдения; составление информационной модели для объекта наблюдения; планирование измерений; оценка состояния наблюдаемого объекта и идентификация его информационной модели; прогнозирование изменения состояния объекта; представление информации в удобной для использования форме и доведение ее до потребителя.

Основное назначение АСЭКМ – обеспечение служб управления МЧС, природоохранной, правоохранительной деятельности и экологической безопасности своевременной и достоверной информацией.

Автоматизированная система эколого-криминологического мониторинга объединяет в единой информационной технологии весь процесс получения, передачи и обработки данных об экологической ситуации региона, начиная от накопления данных первичных наблюдений и измерений, заканчивая поддержкой принятия решений на основании правовых и нормативных требований по предотвращению и выявлению противоправных действий со стороны хозяйствующих субъектов, а также оперативным средним и долгосрочным управлением экологической ситуацией в регионе.

Основной задачей АСЭКМ является сбор и анализ данных о криминогенной экологической обстановке, чрезвычайных экологических ситуациях, параметрах экопреступности, получаемых в результате функционирования в режиме реального времени информационно-измерительной сети, оценкой криминологической ситуации и выработкой рекомендаций по управлению экологической безопасностью и определения санкций и степени причиненного ущерба. Что приведет к неотвратимости наказания конкретно виновных лиц и улучшению уровня качества судебно-следственной практики.

Согласно современным представлениям, система эколого-криминологического мониторинга должна обеспечить:

1. Выявление по групповым, родовым и другим заданным признакам различных видов экопреступлений.
2. Построение оценок и прогнозов криминогенного экологического состояния.
3. Выявление аномалий и поддержку в определении причин их возникновения.
4. Сравнительно-правовой анализ влияния техногенной и антропогенной деятельности юридических и физических лиц на различные сферы окружающей среды.
5. Оказание поддержки при определении комплекса профилактических мероприятий, направленных на улучшение ситуации в промышленно-развитом регионе, предупреждении возникновения ЧС.

При необходимости система эколого-криминологического мониторинга позволит по заданным параметрам, решать различные задачи по исследованию криминологических (криминалистических) и других характеристик конкретного субъекта, оказывающего преступное воздействие на различные объекты окружающей среды.

Полученные данные позволят безошибочно установить количественные и качественные показатели превышения пределов допустимых концентраций (ПДК) и других установленных норм, что даст возможность правоприменителю объективно устанавливать форму вины и определять признаки преступления, предусмотренные соответствующей статьей действующего законодательства.

Таким образом, наряду с существующими различными формами контроля в области охраны окружающей среды (экологический контроль) и соответствующими мониторингами окружающей среды (экологический мониторинг, государственный экологический мониторинг), нельзя не заметить тех пробелов в системе предпринимаемых мер, которые неразрывно связаны с изучением реальных причин и условий способствующих возникновению и развитию экопреступности, их устранению или минимизации.

Именно этот пробел может восполнить геоинформационная криминологическая система (ГИКС), геоинформационная эколого-криминологическая система (ГИЭКС) с соответствующими функциональными подсистемами.

Разработка и внедрение геоинформационных технологий при решении задач выдвигаемых экологической криминологией, позволяют повысить уровень судебно-следственной практики и качество борьбы с экологическими преступлениями.

Полученные данные свидетельствуют, что сбор и закрепление доказательной базы затруднен, а в ряде случаев практически невозможен из-за отсутствия конкретного субъекта экопреступления. Так различные загрязнения, выбросы в окружающую среду с течением не большого промежутка времени могут переместиться под воздействием ветра (стоков и т.п.) за многие километры от места преступления.

Выявленные проблемы, с которым сталкивается правоприменитель (дознатель, следователь, судья и др. процессуальные лица), и решение которых будет возложено на АСЭКМ, можно распределить в следующем порядке:

1. Криминологическая оценка воздействия на окружающую среду:

а) установление причинно-следственной связи между наступившими вредными (преступными) последствиями и деятельностью различных субъектов, совершивших экопреступление;

б) выявление, сбор и анализ прямых, косвенных и иных последствий на окружающую среду в целях принятия решения о возбуждении уголовного дела или принятия мер административной и другой ответственности.

2. Определение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и точного сопоставления с признаками преступления, предусмотренного конкретным составом экопреступления (функция идентификации или отождествления).

3. Поиск, в многочисленном разнообразии бланкетных и других нормативных документов, подзаконных актов, позволяющих установить:

а) нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов;

б) нормативы допустимых физических воздействий;

в) лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов;

г) нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;

д) нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и т.п.

Автоматизированная система эколого-криминологического мониторинга включает в себя:

1. Геоинформационную криминологическую систему (ГИКС), которая при помощи эколого-криминологического (ЭКМ) мониторинга будет собирать и анализировать информацию о состоянии окружающей среды в режиме реального времени на определенной территории.

2. Геоинформационную правовую систему (ГИПС), которая на основе данных ГИКС путем эколого-правового (ЭПМ) мониторинга будет анализировать полученные данные, сопоставляя их с нормативно-правовой базой в области охраны окружающей среды.

Основная информация о состоянии природной среды для АСЭКМ региона с высокой



концентрацией промышленных предприятий поступает от пунктов приземных наблюдений и измерений. Данные дистанционного зондирования территорий с авиационных и космических средств выступают в качестве дополнительного источника информации.

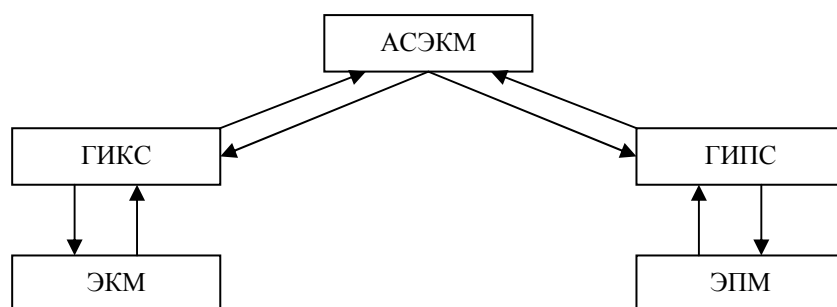
В качестве пространственной основы при построении геоинформационной модели территории региона используются:

- топографические карты региона;
- дистанционное зондирование;
- карта-схема расположения основных источников и реципиентов загрязнения.

ГИКС АСЭКМ промышленного региона должна содержать всю совокупность пространственных данных, необходимых для решения задач мониторинга:

1. Условно-постоянные данные о естественной структуре территории.
2. Условно-постоянные данные о социально-экономической и административной структуре территории.
3. Условно-постоянные данные о характере и объектах антропогенно-техногенного воздействия.
4. Сведения о расположении структурных элементов и объектов системы эколого-правового мониторинга.
5. Исходные данные, необходимые для решения задач математического моделирования экологических процессов.
6. Данные, описывающие текущую экологическую ситуацию.

Таким образом, АСЭКМ будет осуществлять контроль за состоянием окружающей среды посредством ЭКМ (ЭПМ), контролируя уровень предельно допустимых концентраций тех или иных вредных веществ, а в случае их превышения, фиксировать и обобщать информацию об этом. Кроме того, на основе разветвленной системы датчиков, ГИКС будет в состоянии определить источник выброса, что позволит зафиксировать правонарушителя и поставить его на экологический учет, на случай повторения факта нарушения. В тот момент, когда ГИКС начинает собирать информацию о произошедшем выбросе того или иного вредного вещества и о правонарушителе, в анализ включается ГИПС, которая фиксирует уровень выброса, его объемы и характеристики, подбирая на основе ЭПМ норму, нарушение которой последовало вследствие выброса, и дает правовое заключение о применении вида ответственности за выявленное правонарушение. Работу АСЭКМ можно представить в виде следующей схемы, отображающей режим запросов и ответов системы на них:



Помимо этого, АСЭКМ должна содержать в себе:

1. Базу данных о наиболее экологически опасных производствах на определенной территории и о возможных видах выбросов с их территории.
2. Базу данных о допустимых нормах концентраций вредных и радиоактивных веществ,

биоорганизмов в той или иной среде, а также состояние окружающей среды на момент начала мониторинга.

3. Постоянно обновляющуюся эколого-правовую базу на основе систематизированного нормативно-правового материала и законодательства.

Однако чтобы такая система работала более эффективней, необходимо внедрение ее на всей территории Российской Федерации. А поскольку, данные АСЭКМ необходимы и достаточны для выявления правонарушений в области охраны окружающей среды и привлечения конкретных субъектов к той или иной ответственности, то необходимо, чтобы АСЭКМ была нормативно закреплена в законодательстве и объявлена официальным средством выявления и предупреждения нарушений в области экологии.

Создание и внедрение АСЭКМ требует не только специальных разработок в области организации разветвленной системы датчиков-контролеров, но и достаточно большой материальной базы, то есть финансовых затрат государства.

Если говорить о первом, то следует отметить, что в этой области уже ведутся разработки и есть предложения об использовании уже существующих датчиков пожарной безопасности, сигнализации и т.п. Путем усовершенствования их можно конструировать в датчики экологической сигнализации (ДЭС). Но что касается финансирования данной системы, то здесь все немного сложнее, поскольку правительство Российской Федерации не в состоянии пока реализовать такой проект на практике. Однако выход из этой ситуации тоже есть.

Как ранее упоминалось, проблема экологической безопасности, это не просто проблема одного или нескольких государств. Это проблема выживаемости всего человечества, а поэтому решение такого масштаба должно контролироваться мировым сообществом. Анализируя экологическую ситуацию, следует сказать, что мир разделился на два «лагеря»: «богатый Запад» и «бедный Восток». В результате все более нарастающего противостояния и конфликта, над миром нависла угроза экологического терроризма и экологической катастрофы.

Поэтому «углубляющийся экологический кризис настоятельно требует срочного принятия глобальных мер, глобальных политических решений, обязательных для всех стран, невзирая на существующие между ними разногласия и противоречия»[1, с. 11]. Поскольку, в случае, если одни страны будут принимать необходимые меры по сохранению окружающей природной среды, а другие лишь декларативно выполнять эту функцию, то мировое сообщество останется «топтать на месте» и каких-либо реальных изменений не произойдет. Не следует забывать и о тех странах, которые просто не в состоянии заниматься проблемами охраны окружающей среды, так как не могут элементарно накормить население и преодолеть бедность и болезни.

В этой связи мировое сообщество должно сконцентрировать свое внимание на решении как мировых экологических проблем, так и локальных экологических ситуаций в каждой отдельно взятой стране. Организацию постоянного экологического мониторинга во всем мире должна взять в свои руки единая международная организация. Структурно, она может находиться при ООН или представлять из себя самостоятельную международную организацию, но ее статус должен быть настолько высок, чтобы ее контролируемые функции в области экологического мониторинга могли реализовываться не только в рекомендательных предписаниях правительствам всех стран, но и в возможности наложения санкций на то или иное государство, в случае невыполнения таких предписаний (например, путем введения экономических санкций). В настоящий же момент понятие международно-правовой ответственности государства в области экологии фактически отсутствует.

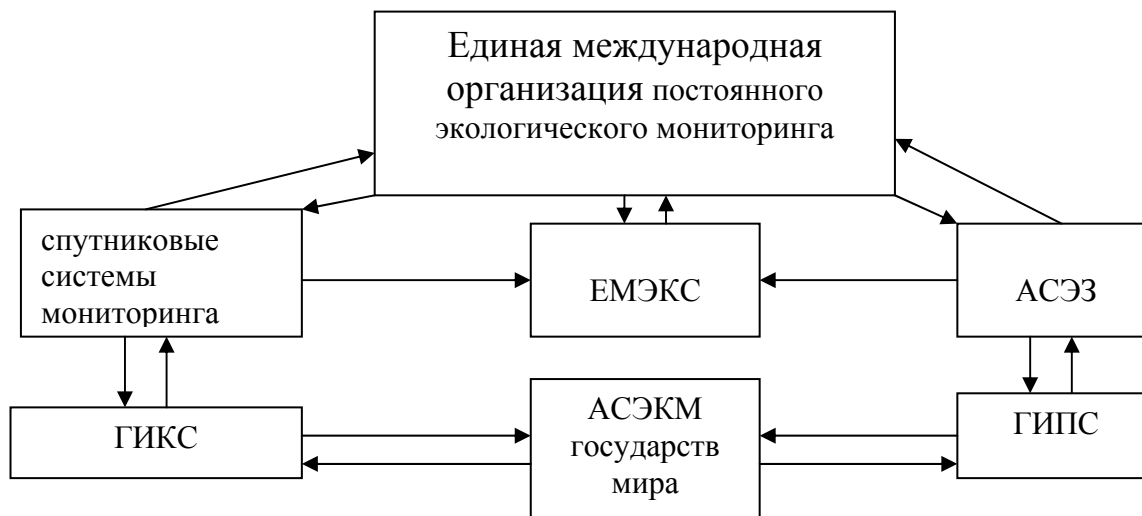
Необходимость такого международного контроля вызвана тем, что в случае

возникновения какой-либо локальной экологической катастрофы в отдельном государстве, которое при всей своей добросовестности не будет иметь экономической или материальной возможности устранить ее последствия, то путем аккумуляции сил всех государств мира, такая международная организация сможет в кратчайшие сроки ликвидировать такие последствия и предупредить тем самым их нарастание и распространение по территориям других государств.

Неоднократно в научной литературе высказывалась идея о создании «мирового правительства». «Она высказывалась в разное время мыслителями разных стран – начиная с Эразма Роттердамского, Яна Коменского до Руссо, Канта, Фихте, В.Ф. Малиновского (русского просветителя второй половины XVIII – начала XIX в.) и авторов ряда исследований «Римского клуба» [1, с. 12–13]. Однако, по нашему мнению, мир пока не готов к таким переменам, поскольку развернувшийся в настоящее время процесс глобализации показал не только свою положительную, но и отрицательную стороны, породив тем самым движение антиглобалистов по всему миру.

В связи с этим, представляется возможным создание такой действенной международной организации при ООН, путем включения ее структурно в Совет Безопасности ООН. Хотя в настоящее время при ООН функционирует несколько организаций, такие как Отдел народонаселения ЮНЕСКО, отделы народонаселения экономической комиссии ООН и природоохранная организация ООН – ЮНЕП. Но деятельность этих организаций малоэффективна и малозаметна.

В рамках такой международной организации должна работать единая международная экоинформационная криминологическая система (ЕМЭКС). В настоящее время функционирование ЕМЭКС может базироваться на мировой системе спутниковой связи, которая заменит систему датчиков-контролеров на ограниченной территории, постольку постольку датчики не в состоянии обеспечить всемирный контроль за экологической ситуацией на больших территориях одного или нескольких государств. Помимо этого, ЕМЭКС должна включать в себя автоматизированную систему экологического законодательства (АСЭЗ) каждого отдельно взятого государства и систему международных договоров, связанных с охраной окружающей природной среды и деятельности данной международной организации. Система построения международного эколого-правового мониторинга может выглядеть следующим образом:



Следует отметить, что наряду с созданием международной организации в области охраны окружающей среды, будет актуальна работа Международного экологического суда, который уже в настоящее время существует.

Международный суд экологического арбитража и примирения был учрежден как неправительственная организация инициативной группой юристов в 1994 году, куда вошли 29 юристов-экологов из 24 стран мира, включая и Россию. В компетенцию данного суда входит решение широкого круга вопросов:

1) споры по возмещению вреда, причиненного в результате трансграничных загрязнений окружающей среды или иных негативных экологических воздействий трансграничного характера;

2) споры, связанные с выявлением, оценкой, недопущением, устранением, приостановлением, прекращением экологически вредной деятельности;

3) споры, связанные с использованием и охраной разделяемых природных ресурсов, природных комплексов и особо охраняемых природных объектов, международных пространств и природных объектов, находящихся в этих пространствах;

4) споры, связанные с возмещением экологического вреда и реабилитацией территорий, природная среда которых нарушена в результате военных действий или военной деятельности (учений, испытаний оружия и т.п.);

5) споры о защите экологических прав граждан.

Однако следует отметить, что действует данный суд по принципам третейского суда. То есть судопроизводство возможно лишь в случае, если стороны договариваются между собой передать спор в Международный Экологический Суд и заранее признают, что решение данного суда будет для них носить обязательную силу. Помимо этого стороны должны договориться о возмещении расходов по судебному рассмотрению спора [2].

Однако такое положение вещей не делает обязательным рассмотрение всех экологических споров между государствами, и делает безоружным предложенную нами международную организацию в области охраны окружающей среды. В этой связи, следует признать на международном уровне необходимость существования такого международного суда как обязательного института решения всех международных экологических вопросов, как в области применения санкций к государству за нарушение международного экологического законодательства, так и в области применения экологической помощи со стороны мирового сообщества. Построенный на таких началах Международный Экологический суд станет действенным инструментом борьбы с экологической преступностью на мировом уровне и позволит дисциплинировать государства в этой области.

Взаимодействие этих двух структур позволит наиболее эффективно решать вопросы экологии на всей планете.

В Международный экологический суд смогут обращаться государства в лице правительства или иных компетентных органов, международные организации, международные правительства, неправительственные организации, а также организации, предприятия и иные экономические структуры, отдельные группы лиц, отдельные физические лица.

Деятельность данного суда будет строиться строго на соблюдении международного законодательства и внутреннего законодательства каждого государства в области защиты и охраны окружающей среды.

Развернутая в таких масштабах деятельность за контролем экологической ситуации во всем мире может принести свои результаты, только в том случае, если каждое государство, и каждый человек на Земле примет для себя решение сохранить природные богатства планеты для следующих поколений и оставить для них шанс на выживание.

## **Литература**

1. Зотов В.Д. Глобальная экологическая политика // Социальные гуманитарные знания. М. 2002.
2. Колбасов О.С. Международный экологический суд // Охрана окружающей среды, 1996. № 5.
3. Об охране окружающей среды: Закон. Официальный текст, действующая редакция. М., 2009.
4. Криминология XX века / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб. Юридический центр Пресс, 2000. 554 с.
5. Тангиев Б.Б. Экокриминология (oikoscrimenlogos). Парадигма и теория. Методология и практика правоприменения / под ред. В.П. Сальникова, предисловие Д.А. Шестакова СПб.: Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 432 с.
6. Тангиев Б.Б. Криминология: Контроль и противодействие экологической преступности. Монография (в приложении программа спецкурса). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2006. 342 с.

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОМПЛЕКСА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРИРОДНЫХ ПОЖАРОВ**

**Ю.В. Федотов, кандидат педагогических наук, доцент;  
С.И. Шепелюк, кандидат военных наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проводится анализ причин возникновения крупных природных пожаров летом 2010 г. Определена необходимость совершенствования комплекса мероприятий по предупреждению крупных природных пожаров. Разработаны и предложены основные направления совершенствования комплекса мероприятий направленных на предупреждение и смягчения последствий крупных природных пожаров.

*Ключевые слова:* охрана лесов, аномальная жара, крупный природный пожар, ущерб

## **BASIC DIRECTIONS OF A COMPLEX OF ACTIONS FOR THE NATURAL FIRES PREVENTION**

**Yu.V. Fedotov; S.I. Shepelyuk.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The article analyzes the causes of large wildfires in the summer of 2010. Identified the need to improve the package of measures to prevent large wildfires. Developed and proposed guidelines to improve a complex of measures aimed at preventing and mitigating the effects of large wildfires.

*Key words:* forest protection, heat waves, large natural fire damage

В засушливые годы природные пожары охватывают большие площади, нанося ущерб хозяйству всех стран. Устойчивые поавальные пожары вызывают смену пород леса, растительного покрова, способствуют водной и ветровой эрозии, ухудшают режим стока в реках. В сырых и влажных типах леса возникают процессы заболачивания, на горных склонах усиливаются селевые потоки, снежные лавины и оползни, изменяются флора, фауна, структура всего биоценоза. Повторяемость и интенсивность природных пожаров существенно зависит от климата, обнаруживает 22-летнюю и другую ритмичность. Наиболее часты лесные и степные пожары в местах наибольшей деятельности человека. В XX веке в результате добычи торфа обычным явлением стали и торфяные пожары.

В каждый момент на Земле возникает не менее 10 пожаров в результате воздействия молний или самовозгорания органического вещества [2].

В сухое лето число одновременных пожаров может достигать нескольких сотен.

Леса России с древних времен тоже многократно опустошались лесными пожарами. Аномально жаркое и засушливое лето 2010 г. вместе с «человеческим фактором» привело к чрезвычайной пожароопасной ситуации в ряде регионов страны.

По данным МЧС, с начала пожароопасного периода и до 7 сентября 2010 г. на территории Российской Федерации возникло 30376 очагов природных пожаров на общей площади 1,25 млн га (в том числе 1162 очагов торфяных пожаров на общей площади 2092 га).

В период с конца июля до середины августа за сутки в стране (в основном, в ее Европейской части) возникало до 400 пожаров.

Главной причиной того, что пожары в 2010 г. вышли из-под контроля и распространились на огромную площадь, стало разрушение в ходе административной реформы 2000–2006 гг. сложившейся на протяжении двух столетий системы государственного управления лесами, начавшееся в 2000 г. с ликвидации самостоятельной Федеральной службы лесного хозяйства и Государственного комитета по охране окружающей среды, продолженное разрушением централизованной системы управления лесами на землях сельскохозяйственного назначения (2005 г.) и завершенное принятием нового лесного законодательства (Лесного кодекса и ФЗ «О вступлении в силу Лесного кодекса») в 2006 г.

Одной из основных причин неэффективности борьбы с пожарами явилось отсутствие профилактической работы по обеспечению пожарной безопасности. За последние годы профилактическая работа с населением по обеспечению пожарной безопасности (как в лесах, так и в населенных пунктах) практически прекратилась. Нет ни одного органа государственной власти, отвечающего за такую работу, а потенциал органов лесного хозяйства существенно снижен в результате реформ последнего десятилетия. У органов местного самоуправления на эту работу практически нет сил и средств. В большинстве лесных поселков нет обученных добровольных пожарных команд или инструкторов, нет эффективной системы оповещения, нет достаточных средств пожаротушения и источников воды, окрестности заросли бурьяном и захламлены легковозгораемым мусором.

Комплекс мероприятий по предупреждению природных пожаров представляет собой деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и органов управления РСЧС, специальных сил, направленная на предупреждение и смягчение последствий крупных природных пожаров.

Он включает: вычисление комплексного показателя пожарной опасности; регламентацию работы лесопожарных служб; запрещение огневой очистки лесосек после схода лесного покрова; ограничение посещения лесов в период засушливого лета (особенно на автомашинах); соблюдение мер пожарной безопасности при лесоразработках и

производстве других работ с применением технических средств; обучение населения основным приемам тушения природных пожаров; контроль за подготовкой сил и средств, поддержание в готовности невоенизированных формирований для борьбы с огнем; устройство заградительных минерализованных полос; контроль за направлением распространения крупномасштабных пожаров, оповещение и эвакуацию населения в случаях реальной угрозы [1].

Существующая государственная система контроля и управления лесами в настоящее время не в полной мере способна к адекватным действиям для минимизации лесных пожаров и наносимого ими ущерба.

Новое лесное законодательство России облегчает получение быстрой прибыли крупными лесопромышленниками, оставляя беззащитным лес как экосистему, ограничивая права граждан на пользование лесами и не обеспечивая экологической безопасности лесопользования.

О последствиях, к которым приведет разрушение системы управления лесным хозяйством, многократно публично, в средствах массовой информации, на разного рода совещаниях и в обращениях к Президенту, в правительство и Федеральное собрание предупреждали специалисты, научные и общественные организации.

Против принятия Лесного кодекса в 2006 г. официально выступили законодательные собрания нескольких десятков регионов. Все это было проигнорировано. Обещания, которые давались официальными лицами при утверждении Лесного кодекса, оказались необоснованными.

По выводам специалистов, Лесной кодекс 2006 г. стал главной организационной причиной пожарной катастрофы летом 2010 г.

Этот закон ликвидировал 200-летнее государственное лесное хозяйство России практически со всеми его территориальными и организационными структурами, огромным накопленным научным багажом и практическим опытом.

Лесной кодекс 2006 г. превратил российский лес в «дикое поле», сделал неэффективной охрану лесов от пожаров и браконьеров, лесовосстановление, расточительное лесопользование.

Для исправления сложившегося положения, по мнению специалистов, необходимо:

1. Незамедлительно, на основе принципа общественного участия, приступить к разработке нового Лесного кодекса РФ, который смог бы стать основой для создания в стране более эффективной государственной системы защиты лесов и устойчивого и высокодоходного лесного хозяйства.

В таком новом Лесном кодексе необходимо возвращение к экосистемному понятию «лес» и государственной ответственности за состояние лесов. В новом лесном законодательстве должны быть предусмотрены разные варианты организации лесопользования (в том числе прямой отпуск древесины местному населению, продажа отведенных в рубку древостоев на открытых аукционах при равных условиях и обременениях для всех лесопользователей и др.).

2. Конкретными мероприятиями по снижению пожарной опасности и уменьшению наносимого огнем ущерба можно назвать:

- противопожарное обустройство на лесопокрытых территориях в виде дорог (проездов), противопожарных барьеров, системы опорных минерализованных полос, пожарных водоемов и пр.;

- наличие в территориальных структурах лесного хозяйства достаточного арсенала технических средств, средств связи и запаса материальных ресурсов противопожарного назначения;

– наличие достаточного числа, как было в прошлые годы, (около 20 тыс.) государственных инспекторов (лесной стражи, лесной охраны — лиц, для которых охрана лесов является единственной задачей), с персональной ответственностью за происходящее на закрепленных участках леса, способной предупреждать неадекватное поведение людей в лесу и ликвидировать возникающие загорания. Эта государственная лесная охрана должна быть полностью обеспечена финансированием из федерального бюджета, иметь высокую зарплату и социальную защиту, и лишена права зарабатывать средства хозяйственной деятельностью в лесах.

– наличие в лесничествах технически оснащенной и надежно работающей службы раннего обнаружения пожаров;

– наличие в лесной отрасли наземных и авиационных мобильных групп, подготовленных лесных пожарных, способных «задавить» пожары на ранних стадиях;

– наличие центральной службы авиалесоохраны с сетью филиалов, имеющих задачей обнаружение и борьбу с пожарами на труднодоступных территориях, а также борьбу с огнем совместно с подразделениями МЧС при возникновении особо опасных пожаров.

– применение наиболее экологически и экономически эффективных технологий тушения лесных и торфяных пожаров;

– указание на щитах противопожарной информации, адресов и телефонов ответственных за противопожарную безопасность в данной местности.;

– инвентаризация заброшенных торфоразработок, возвращение им, где это целесообразно, эффективного пользователя. Неиспользуемые осушенные болота должны быть постепенно восстановлены на основе научно обоснованных проектов мелиорации;

– при лесовосстановлении в южных и центральных районах Европейской России избегать монокультур, опасных в пожарном отношении;

– создание эффективной национальной системы спутникового мониторинга, доступность спутниковой информации о природных пожарах для всех заинтересованных государственных и негосударственных организаций;

– дополнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и других федеральных и региональных законов нормами по усилению безопасности населения и усилению персональной ответственности должностных лиц за действия (бездействия) при пирогенных природных ситуациях;

– законодательное запрещение выжигания сухой травы, стерни, соломы и тростника, а также сжигания иных растительных остатков на природных территориях в течение пожароопасного сезона и разведение огня на торфяниках;

– организация общественных групп пожарной защиты во всех поселениях в пожароопасной зоне.

На основе анализа, специалистами МЧС были сделаны выводы о том, что пожарное лето 2010 г. показало неспособность государства обеспечить безопасность граждан от масштабных лесных и торфяных пожаров и уберечь важнейший национальный природный ресурс, каким в России является лес. Государственная политика управления лесами, сформулированная в Лесном кодексе 2006 г. требует коренного пересмотра, о чем было сказано ранее.

То, что летом 2010 г. природные лесные и торфяные пожары в России приняли масштаб национального бедствия свидетельствуют факты.

Они привели:

– к гибели на пожарах десятков человек;

– полному или частичному уничтожению нескольких сотен населенных пунктов и тысяч домовладений;



- уничтожению природных экосистем на площади нескольких млн. га;
- загрязнению атмосферы продуктами горения лесов и торфяников, вызвавшим заметное увеличение смертности и заболеваемости, которая будет сказываться на состоянии здоровья населения в ближайшие годы;
- выбросу огромного количества парниковых газов и черного углерода, что будет иметь глобальные последствия для природной среды на планете.

Таким образом, как видим, для предотвращения катастрофических природных пожаров и минимизации их последствий необходимо:

- заменить Лесной кодекс 2006 г. законодательством, направленным на обеспечение охраны лесов и устойчивое развитие лесного хозяйства;
- восстановить самостоятельное федеральное лесное ведомство, для которого охрана и воспроизводство лесов были бы главными задачами;
- резко увеличить расходы на охрану и восстановление лесов;
- восстановить централизованную систему авиационной охраны лесов.

Таким образом, система охраны лесов от пожаров должна быть строго организована и функционировать в условиях существенно меняющихся лесных пожарных ситуаций. Это должно идти по нескольким направлениям.

Поскольку основными причинами возникновения лесных пожаров, исходя из анализа комиссий, являются антропогенные факторы (по вине человека возникает более 80 % лесных пожаров), необходимо формировать в сознании людей, начиная с детского возраста, бережное отношение к лесу.

Необходимо усилить агитационную деятельность по профилактике лесных пожаров с помощью средств массовой информации.

Вызывает необходимость развивать наземную службу обнаружения лесных пожаров, которая будет осуществляться путем эффективного использования стационарных пунктов наблюдения (пожарно-наблюдательных вышек и мачт) и установки на них современных телевизионных камер цветного изображения с высокой разрешающей способностью.

Для повышения оперативности тушения лесных пожаров необходимо укомплектовать существующие пожарно-химические станции до нормативного уровня технического оснащения и заменить изношенную пожарную технику и оборудование.

Главной целью авиационной охраны лесов является обнаружение и ликвидация очагов огня в начальной стадии развития.

Для достижения этой цели следует обеспечить необходимую кратность патрулирования.

Одним из путей снижения затрат на авиапатрулирование является внедрение легкой авиации. Необходимо завершить создание, сертификацию и приобретение легких самолетов, обустройство аэродромов и аэропортов, обеспечение наземных служб средствами технического обслуживания и контроля.

Предусматривается дальнейшее развитие технологии тушения лесных пожаров с воздуха с применением авиационных танкеров, а также химических средств и полимеров, повышающих эффективность использования воды для тушения лесных пожаров.

Будет продолжено внедрение автоматизированных систем пакетной радиосвязи для оперативного управления охраной лесов, осуществление радиоэлектронного контроля за работой воздушных судов, переоснащение радиосетей, применяемых в лесном хозяйстве.

Следует продолжить работы по развитию центров космического мониторинга лесных пожаров на всей территории России, материалы которого должны дополнять сведения авиационного и наземного обнаружения лесных пожаров.

Система охраны лесов от пожаров предусматривает также:

- осуществление зонирования территории лесного фонда по уровню требуемой противопожарной охраны с учетом экономической и экологической ценности лесов, а также степени хозяйственного освоения территорий;
- совершенствование системы управления тушения крупных лесных пожаров;
- осуществление мониторинга лесных пожаров на базе геоинформационных систем, обеспечивающих обработку наземных, авиационных и космических наблюдений;
- переход от методов организации тушения всех лесных пожаров к научно обоснованному управлению огнем и ликвидации очагов возгорания в лесу (управлению лесными пожарами);
- расширение научно-исследовательских и проектных работ в этой области;
- совершенствование правового и экономического обеспечения охраны лесов от пожаров исходя из четкого разграничения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий и ответственности в сфере осуществления мероприятий по охране лесов, финансированию расходов на профилактику, обнаружение и тушение пожаров.

Таким образом, комплекс мероприятий по предупреждению природных пожаров направлен на совершенствование деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и органов управления РСЧС, а также специальных сил с целью повышения эффективности проводимых мероприятий по предупреждению и смягчению последствий крупных природных пожаров.

### **Литература**

1. Ю.Л. Воробьев [и др.]. Гражданская защита: энцикл. словарь / под ред. С.К. Шойгу. МЧС России. М.: ДЭСК–ПРЕСС, 2005. С. 353.
2. Мазур И.И., Иванов О.П. Опасные природные процессы. Вводный курс: учебник / И.И. Мазур, О.П. Иванов. М.: ЗАО «Изд-во Экономика», 2004. С 341–364.

## Сведения об авторах

**Бардулин Евгений Николаевич** – зам. нач. каф. фин.-хоз. деят. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45, канд. экон. наук, доцент;

**Бережной Юрий Сергеевич** – аспирант НОУ ПВО «Институт экономики и предпринимательства» (125368, Москва, ул. Дубравная д. 46), e-mail: berezhnou61@mail.ru;

**Воробейчикова Ольга Павловна** – нач. каф. прав. и кадр. обеспеч. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук;

**Ворона-Сливинская Любовь Григорьевна** – зав. каф. фин.-хоз. деят. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45, д-р экон. наук;

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

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

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

**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, доц.;

**Казанцев Вячеслав Григорьевич** – ст. науч. сотр., ген. д-р ООО «Дар», председ. совета общ. организац. «Российское воинское братство» (г. Пушкин, ул. Малая, д. 5) НИИ ВМФ, канд. тех. наук;

**Куприн Андрей Анатольевич** – соискатель СПб университета ГПС МЧС России (196105, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-05-45;

**Максимова Елена Михайловна** – ст. препод. каф. гражд.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68;

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

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

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

**Сливинский Елисей Владимирович** – ст. препод. Междунар. банк. института (191011, Санкт-Петербург, Невский пр., д. 60), тел. (812) 571-12-19;

**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;

**Солнцев Владимир Олегович** – нач. отдела кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-44-49, канд. пед. наук, доц.;

**Тангиев Бахаудин Батырович** – проф. каф. гос.-прав. дисциплин СПб университета ГПС МЧС России, академик МАНЭБ, действит. член Русского географич. общества, канд. юр. наук, канд. техн. наук, доцент, тел. (812) 601-31-20;

**Федотов Юрий Васильевич** – проф. каф. защиты населения и территорий СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. пед. наук, доц.;

**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.

**Шепелюк Сергей Иванович** – проф. каф. защиты населения и территорий СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. воен. наук, доц.

---

---

## ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

---

---

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

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

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

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

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

*В состав университета входят:*

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

*Три факультета:*

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

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

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

В университете созданы:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

пожарных и спасателей по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня научно-исследовательской и педагогической работы в 2004–2005 гг. учебным заведением были подписаны соглашения о сотрудничестве с Государственным институтом Гражданской Защиты Французской Республики, университетом Восточного Кентукки (США), Центром исправительных технологий Северо-запада США, Государственной пожарной школой Гамбурга (Германия), учебными заведениями пожарно-спасательного профиля стран СНГ.

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

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

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

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

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

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

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

В университете большое внимание уделяется спорту. Составленные из преподавателей, курсантов и слушателей команды по разным видам спорта – постоянные участники различных спортивных турниров, проводимых как в Санкт-Петербурге, России так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта.



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



---

---

# АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

---

---

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

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

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

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

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

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

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

6. Белоус Н.А. прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5\\_3\\_1.htm](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**

**№ 4 (9) – 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 23.12.2010. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. л. 11,5 . Тираж 1000 экз.

---

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