

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 1 (14) – 2012**

**Редакционный совет**

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

Заместитель председателя – доктор технических наук, профессор подполковник внутренней службы **Шарапов Сергей Владимирович**, заместитель начальника университета по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – доктор юридических наук, профессор полковник внутренней службы **Рыбкина Марина Владимировна**, начальник кафедры гражданского права, руководитель учебно-научного комплекса – 3 «Правовое и кадровое обеспечение деятельности МЧС России».

**Члены редакционного совета:**

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

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

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

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

доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный сотрудник МВД России **Сальников Виктор Петрович**, советник начальника университета;

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

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

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

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

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

**Секретарь совета:**

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

## **Редакционная коллегия**

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

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

**Члены редакционной коллегии:**

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

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

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

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

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

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

**Секретарь коллегии:**

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



## СОДЕРЖАНИЕ

### ***ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ***

Стадников М.Ю., Жильский Н.Н. Проблемы правового регулирования жилищных правоотношений в Российской Федерации.....	5
Безбабнов О.Г., Рыбкина М.В. Проблемы правового регулирования страхования ответственности.....	13
Артамонова Г.К., Тихомирова Н.В. Историко-правовой анализ института права частной собственности на землю.....	19
Максимова Е.М., Рыбкина М.В. Внедрение принципа единства кассы в систему управления бюджетными средствами при осуществлении финансовой реформы в России в 60–70-х годах XIX века.....	28
Одинокова Е.Ю., Жукова Т.В. Правовое обеспечение подразделений и органов системы МЧС России.....	33
Смертин А.Н. К вопросу о юридической природе вещных прав.....	38
Яхонтов Р.Н., Яхонтова О.С., Султыгов М.М. Особенности гражданско-правового регулирования поставки систем видеонаблюдения для госучреждений.....	43

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

Шевченко И.В., Немченко С.Б. Правовое регулирование ограничений прав и свобод человека в период чрезвычайного положения.....	49
Сулейманов А.М., Яхонтова О.Н., Чабан Т.А. Мероприятия по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности региона.....	54
Муталиева Л.С., Текалина К.Н. Правовое регулирование добровольной пожарной охраны.....	62
Ворона-Сливинская Л.Г., Сливинский Е.В. Финансовый контроль как гарант экономической безопасности государства.....	65

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

Прокофьева С.М. Соотношение принципов законности и гуманизма в уголовном судопроизводстве.....	70
Тангиев Б.Б., Агаева Р.Э., Никанорова М.Н. Состояние и перспективы исследований в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и снижения латентности экологических правонарушений, связанных с химическим загрязнением природных вод.....	75
Агаев Г.А., Зорина Е.А. Проблемы квалификации хищений в нефтегазовом комплексе.....	84

Сведения об авторах.....	89
Информационная справка.....	91
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	96

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

**ББК 67**

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

**ISSN 2074-1626**

© Санкт-Петербургский университет Государственной  
противопожарной службы МЧС России, 2012

---

---

# **ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

---

---

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**М.Ю. Стадников.**

**Министерство Российской Федерации**

**по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям  
и ликвидации последствий стихийных бедствий.**

**Н.Н. Жильский, доктор юридических наук, профессор.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы правового регулирования жилищных отношений. Исследованы теоретические проблемы, связанные с применением понятий, используемых в сфере жилищного права. Изучены актуальные вопросы правоприменения в сфере предоставления жилых помещений сотрудникам ГПС МЧС России.

*Ключевые слова:* жилищное право, социальная гарантия, жилое помещение

## **HOUSING ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LEGAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**M.Y. Stadnikov.**

**The Ministry of the Russian Federation for Civil Defense,**

**Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters.**

**N.N. Zhilsky.**

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

This article examines the issues of legal regulation of housing relationships. Studied theoretical problems related to the application of the concepts used in the field of housing rights. A discussion of current issues of law enforcement in the area of staff members of EMERCOM of Russia.

*Key words:* housing, social security, living room

Понятие «жилищное право» употребляется в юридической литературе в двух смыслах: узком и широком. В узком смысле жилищное право представляет собой субъективное право конкретного человека на жилое помещение. Жилищное право в широком смысле – это совокупность правовых норм, регулирующих жилищные правоотношения, а также отношения, связанные с жильем. К таким нормам, в частности, относятся нормы административного, земельного, финансового и иных отраслей права.

Предметом регулирования жилищного права являются разнородные общественные отношения, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название «жилищные отношения». Перечень жилищных отношений установлен ст. 4 ЖК РФ [1].

Жилищное право в узком смысле традиционно понимается как часть (отрасль)

гражданского права, совокупность норм гражданско-правового характера, регулирующих отношения пользования жилыми помещениями, проживание в них. Эти отношения считаются ядром жилищных отношений, главным компонентом их содержания [2]. Например, И.Л. Брауде считал, что «жилищное право не образует самостоятельной отрасли права в единой системе советского права. То, что у нас называют жилищным правом, есть часть гражданского права». Кроме того, И.Л. Брауде высказался за выделение жилищного права из гражданского права в комплексную (многоотраслевую) учебную и научную дисциплину [3]. В.Н. Литовкин также считает, что «жилищное право является составной частью гражданского права... Жилищное право – это специальные нормы гражданского права, регламентирующие владение и пользование чужим жильем» [4]. Сторонники этого взгляда исходят из понимания жилищного права как, главным образом, права, регулирующего пользование жилыми помещениями. Что касается других правовых норм (например, регулирующих управление, эксплуатацию жилищного фонда), то они рассматриваются не как жилищные, а как нормы «иного рода», регулирующие отношения, которые находятся за пределами жилищных правоотношений. Другие авторы исходят из более широкого понимания жилищного права – регулирующего «отношения, в которых удовлетворяется потребность в жилье», либо «отношения, складывающиеся в процессе удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей», либо «отношения по удовлетворению потребностей граждан в жилье».

Вместе с тем некоторые авторы высказываются в пользу выделения жилищного права в особую, комплексную отрасль права. Так, С.И. Аскназий полагает, что наряду с основными (базовыми, профилирующими и иными основными) отраслями права, образующими сердцевину, ядро правовой системы, имеются вторичные, комплексные образования в структуре права [5, с. 25].

В результате формирования вторичных, комплексных образований структура (система) права приобретает многоуровневый (многоплоскостной) характер

По мнению В.Д. Комарова, «наиболее правильно... считать жилищное право комплексной отраслью права, которая базируется на комплексной отрасли законодательства. Как комплексная отрасль права жилищное право представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения по управлению жилищным фондом, его содержанию и ремонту; отношения, возникающие в связи с предоставлением гражданам жилых помещений и пользованием ими на условиях найма или аренды, отношения собственности в жилищной сфере и другие общественные отношения, связанные с удовлетворением жилищной потребности» [6].

Комплексный характер жилищного права заключается в том, что оно соединяет в себе не только нормы гражданско-правового характера (которые составляют большинство в общей массе жилищных норм), но и нормы других отраслей права, которые посвящены либо непосредственно жилищным правоотношениям, либо отношениям, так или иначе связанным с жильем. К последним относятся административное, земельное, экологическое, финансовое право. В процессе кодификации произошло не просто систематизированное изложение жилищно-правового материала в жилищных законах и Жилищном кодексе России, а переработка и обогащение содержания правовых норм, восполнение пробелов в праве, введение в юридическую ткань новых особых системных нормативных правовых обобщений, что позволило создать относительно самостоятельное комплексное правовое образование.

В жилищных законах не определено понятие «жилищные отношения». До принятия Жилищного кодекса РСФСР под жилищными правоотношениями обычно понимались лишь гражданско-правовые отношения по пользованию гражданами жилыми помещениями; эти отношения регулировались гражданским законодательством. После кодификации жилищного законодательства и принятия в 1983 г. Жилищного кодекса РСФСР понятие «жилищные отношения» стало рассматриваться в более широком смысле, как общее, собирательное, охватывающее все виды жилищных отношений [7].

Необходимость выработки такого понятия была обусловлена потребностью в

комплексном подходе к решению жилищных вопросов в условиях изменения и усложнения характера задач в области обеспечения граждан жильем. По мнению Ю.К. Толстого, понятие «жилищные отношения» собирательное. На это следует обратить внимание, поскольку в обыденном сознании жилищные отношения ассоциируются с отношениями по использованию уже полученного или приобретенного жилья. Понятие «жилищные отношения» имеет в жилищном законодательстве такое же значение, как, например, понятие «водные отношения» в водном законодательстве, «лесные отношения» – в лесном законодательстве, которые охватывают совокупность различных по юридической природе общественных отношений, регулируемых соответственно водным и лесным законодательством.

В результате регулирования нормами жилищного права общественных отношений они приобретают правовую форму и становятся жилищными правоотношениями. Этим понятием, как справедливо отмечает Э.Б. Лыкова, охватывается широкий круг правоотношений, классифицируемый различными учеными по-разному в зависимости от того, что они понимают под жилищным правом: институт гражданского права, подотрасль или комплексную отрасль права [8].

В.Н. Литовкин считает жилищными лишь отношения по владению и пользованию чужим имуществом, принадлежащим кому-либо другому на праве собственности (вещном праве). При этом отношения, возникающие из потребления собственного жилища, он выводит за границы жилищных отношений.

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу:

- 1) возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;
- 2) пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда, общим имуществом собственников помещений;
- 3) отнесения помещений к числу жилых и исключения их из жилищного фонда;
- 4) учета жилищного фонда, содержания, ремонта, переустройства и перепланировки жилых помещений;
- 5) управления многоквартирными домами;
- 6) создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
- 7) предоставления коммунальных услуг, внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- 8) контроля над использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства [9].

Особенностями жилищного правоотношения является то, что:

- 1) объектом его всегда выступает только жилое помещение; 2) оно носит длящийся характер; 3) по своему юридическому содержанию это правоотношение является, как правило, структурно сложным, поскольку каждый из субъектов имеет к другому право требования и одновременно несет обязанность совершения положительных действий в соответствии с правомочиями второго субъекта.

Основанием возникновения жилищных правоотношений выступают юридические факты, то есть конкретные жизненные обстоятельства (факты реальной действительности), с которыми нормы жилищного права связывают возникновение, изменение или прекращение жилищных правоотношений.

Ст. 10 ЖК РФ указывает, что жилищные правоотношения возникают из оснований, предусмотренных ЖК РФ, другими федеральными законами и иными правовыми актами, а также из действий участников жилищных отношений, которые хотя и не предусмотрены такими актами, но в силу общих начал и смысла жилищного законодательства порождают жилищные права и обязанности. В соответствии с этим жилищные права и обязанности возникают:

1) из договоров и иных сделок, предусмотренных федеральным законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных федеральным законом, но не противоречащих ему;

2) из актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей;

3) из судебных решений, устанавливающих жилищные права и обязанности;

4) в результате приобретения в собственность жилых помещений по основаниям, допускаемым федеральным законом;

5) из членства в жилищных и жилищно-строительных кооперативах;

6) вследствие действий (бездействия) участников жилищных отношений или наступления событий, с которыми федеральный закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

Наиболее распространенным юридическим фактом являются договоры и иные сделки. Жилищные права и обязанности могут возникать из сделок, непосредственно не предусмотренных в федеральном законе, но не противоречащих ему (ст. 421 ГК РФ, конкретизирующая принцип свободы договора).

Другим основанием возникновения жилищных прав и обязанностей являются акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей. К таким актам относятся акты органов власти и управления Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Иные акты не могут порождать таких прав. К правопорождающим актам относятся, например, государственная регистрация права на жилое помещение, решение исполнительного органа государственной власти о предоставлении жилого помещения (ст. 63 ЖК РФ). Ранее ордер был важнейшим административным актом, являвшимся основанием для вселения в жилое помещение и заключения договора социального найма. Жилищный кодекс Российской Федерации отказался от этого. Отныне основанием для вселения в квартиру является договор социального найма, который заключается на основании решения о предоставлении жилого помещения.

Содержание жилищных правоотношений образуют взаимные права и обязанности его субъектов (участников). По характеру и объему они различаются в зависимости от правового режима жилого помещения, субъектного состава и вида жилищного правоотношения. Так, в организационных отношениях гражданин, имеющий право на получение жилой площади из фонда социального использования, приобретает право требования к органам, которые в соответствии с законом ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вследствие чего они несут обязанность при наличии определенных условий: поставить гражданина на учет по улучшению жилищных условий, вынести решение о предоставлении лицу жилого помещения. Сходные отношения возникают в связи с вступлением гражданина в действующий жилищно-строительный или жилищный кооператив и получением там жилой площади. Особенность данных правоотношений состоит в том, что одной из сторон их выступает орган, который уполномочен законом способствовать реализации конституционного права гражданина на жилище [10].

Особенность имущественных правоотношений состоит в том, что права и обязанности сторон в данном правоотношении – это в основном права (соответственно обязанности) по пользованию жилым помещением, направленные на материальный объект – жилое помещение. Вследствие этого права пользователя жилой площади имеют характер вещных прав (наряду с их обязательственными чертами). Поэтому не случайно в законодательстве большее место занимают субъективные права пользователя жилого помещения (а не его обязанности). Комплекс правомочий нанимателя по пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным ему по договору или иному основанию, иногда именуют как «право на жилую площадь», понимая под ним особое право на занимаемое им жилое

помещение. Так, С.И. Аскназий понимал под правом на жилую площадь особый гражданско-правовой институт вещно-правового характера, затем, правда, он, уточняя свою точку зрения, предлагал понимать «право на жилище» как термин, выражающий комплекс правомочий нанимателя по пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным ему по договору или другому законному основанию [5, с. 11]. По мнению Ю.Г. Басина, термин «право на жилище» неудачен, так как совпадает с субъективным правом пользования жилым помещением, поэтому он предлагал именовать данный институт «жилищным правом» [11]. В.П. Грибанов считал, что право на жилплощадь включает и право на жилище [12].

Очевидно, что термин «право на жилище» используется в литературе и на практике в различных значениях, в том числе и как особое вещное право, охватывающее совокупность полномочий пользователя жилого помещения, полученного по разным правовым основаниям.

Многие положения российского жилищного законодательства вызывают вопросы. И, прежде всего, какие отношения регулируются ЖК РФ.

Согласно Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ [13].

В соответствии с общими правилами, установленными ст. 6 ЖК РФ, акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим только после введения его в действие. Действие этих актов может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения их в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этими актами. В жилищных отношениях, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется к жилищным правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие.

Например, система предоставления определенным категориям граждан льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленной до введения в действие ЖК РФ. Данная система базировалась на федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Например, в ст. 3 Федерального закона от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» предусмотрены льготы по предоставлению, строительству, оплате жилья и по оплате коммунально-бытовых услуг, в частности, установлено освобождение Героев Социалистического Труда, полных кавалеров ордена Трудовой Славы и проживающих совместно с ними членов их семей от оплаты жилья (в том числе от оплаты технического обслуживания и эксплуатации жилья) в домах независимо от вида жилищного фонда. Этот и подобные ему нормативные правовые акты, устанавливающие льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, будут действовать до внесения изменений в соответствующие федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Это вызвано тем, что ст. 160 ЖК РФ предусмотрена иная система – компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов. Таким образом, до принятия указанных нормативных актов будет функционировать прежний порядок предоставления указанных льгот.

Ст. 7 ЖК РФ допускает применение жилищного законодательства по аналогии. В случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений, и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним, если это не противоречит их существу, применяется жилищное законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона). Данное положение регулирует возможность разрешения ситуации при возникновении пробелов в правовом регулировании. То есть аналогия закона – это применение в указанных случаях правовых норм, регулирующих сходные отношения. Эта правовая структура используется при рассмотрении ситуаций, когда жилищные отношения не регламентированы ни нормами жилищного права, ни соглашением сторон. Тогда для принятия необходимого решения при наличии конкретных условий допустимо применение закона по аналогии.

При отсутствии соответствующих норм жилищного законодательства для установления прав и обязанностей сторон жилищных отношений возможно применение общих начал и смысла жилищного законодательства и требований добросовестности, гуманности, разумности и справедливости. При отсутствии норм, позволяющих применять аналогию закона (например, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), части первая, вторая и третья), применяются общие начала и принципы права. Данное положение соответствует общим нормам гражданского законодательства, установленным ст. 6 ГК РФ.

Нормы права согласованы между собой и образуют единую систему права, в которой внутренне организованы нормы различных отраслей права, тесно взаимосвязанные. Поэтому говорить, что к жилищным правоотношениям подлежат применению только нормы жилищного законодательства, нельзя.

В первую очередь необходимо обратить внимание на соотношение норм гражданского и жилищного законодательства. Можно выделить следующие случаи пересечения области регулирования жилищного законодательства с нормами гражданского или иного законодательства.

Например, гл. 35 ГК РФ регулирует вопросы найма жилого помещения, в том числе найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования (то есть те же вопросы, которые рассматриваются непосредственно в ЖК РФ). Несмотря на то, что нормы ГК РФ имеют приоритет в регулировании договора найма жилого помещения, законодатель в ст. 672 ГК РФ устанавливает, что договор найма жилого помещения заключается по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством. Однако к такому договору применяются также правила ст.ст. 674, 675, 678, 680, п.п. 1–3 ст. 685 ГК РФ. Другие положения ГК РФ применяются к договору социального найма жилого помещения, если иное не предусмотрено жилищным законодательством.

Таким образом, ряд вопросов регулируется одновременно и жилищным, и гражданским законодательством Российской Федерации. Например, гл. 18 ГК РФ посвящена регламентации права собственности и других вещных прав на жилые помещения. При этом права и обязанности собственника жилого помещения и иных проживающих в принадлежащем ему помещении граждан определены в гл. 5 ЖК РФ. В результате этого содержащиеся в разд. 2 ЖК РФ нормы о праве собственности и других вещных правах на жилое помещение являются гражданско-правовыми и применяются с учетом соответствующих положений ГК РФ.

В некоторых случаях, которые перечислены в ЖК РФ, нормы гражданского законодательства применяются в обязательном порядке. Например, ст. 18 ЖК РФ регламентирует порядок государственной регистрации прав на жилые помещения. Согласно этой статье право собственности и иные вещные права на жилые помещения подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных ГК РФ, Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ЖК РФ. Правила государственной регистрации недвижимости (а жилые помещения также отнесены к этой категории) закреплены в ст. 131 ГК РФ. В соответствии с ней право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Договор продажи и переход права считаются зарегистрированными со дня внесения записей соответственно о договоре продажи и о переходе права в Единый государственный реестр прав (п. 3 ст. 2, п. 7 ст. 16 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что гражданское и жилищное право взаимосвязаны и соотносятся друг с другом как общие нормы (содержащиеся в гражданском

законодательстве) и более конкретизированные, специальные нормы жилищного права [14].

Однако в ст. 15 ЖК РФ в числе актов, регулирующих жилищные отношения, не упоминается ГК РФ. В соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71), а жилищное законодательство – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Между тем жилищное законодательство, как уже было отмечено, включает в себя гражданско-правовые нормы. Налицо явное противоречие. Как отмечает А.П. Сергеев, все просто закрывают глаза на очевидное несоответствие двух этих положений друг другу [15].

Положение осложняется еще и тем, что в ЖК РФ, так же как и в ГК РФ, установлен приоритет норм соответствующего кодекса по сравнению с другими нормативными правовыми актами. Так, в ч. 8 ст. 5 ЖК РФ установлено, что в случае несоответствия ЖК РФ норм жилищного законодательства, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, применяются положения ЖК РФ. С другой стороны, в ч. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ закреплено, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ. В законодательстве остается открытым вопрос, какой закон подлежит приоритетному применению в случаях, если гражданско-правовые нормы, содержащиеся в жилищном законодательстве, противоречат положениям ГК РФ.

В юридической литературе по этому поводу не сложилось единого мнения. В частности, Т. Журавлев при анализе ст.ст. 674, 675, 678, 680 и п. 1–3 ст. 685 ГК РФ о договоре найма жилого помещения указывает на приоритет норм Гражданского кодекса над нормами жилищного законодательства [16]. О.Ю. Шилов считает, что равная юридическая сила обоих Кодексов, являющихся федеральными законами, не дает основания для жесткого подчинения норм жилищного права, регулирующих гражданско-правовые отношения, требованиям гражданского законодательства. Поскольку ЖК РФ, будучи актом комплексного законодательства, включает нормы гражданского права и заимствует их применительно к отношениям, связанным с владением, пользованием и распоряжением одним из объектов гражданских прав – жилым помещением, жилищное законодательство в этой части следует признать специальным по отношению к гражданскому законодательству, содержащему общее регулирование соответствующих отношений. Следовательно, доктрина права и буква законодательства допускают наличие в ЖК РФ специальных правил, отличающихся от общего гражданско-правового регулирования [17]. В то же время в части, не урегулированной ЖК РФ, продолжают действовать общие нормы гражданского права. Представляется, что решение данного вопроса требует законодательного закрепления.

Кроме того, в ЖК РФ содержатся нормы, в соответствии с которыми к жилищным отношениям применяется иное законодательство. Это допустимо в случае, когда речь идет о жилищных отношениях, связанных с ремонтом, переустройством и перепланировкой жилых помещений, использованием инженерного оборудования, предоставлением коммунальных услуг, внесением платы за коммунальные услуги. При этом применяется соответствующее законодательство с учетом требований, установленных ЖК РФ. Например, правоотношения, возникающие при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, регулируются Градостроительным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Также с проблемами ремонта, переустройства и перепланировки жилых помещений связаны нормы гражданского законодательства, регулирующие отношения в сфере бытового подряда [18].

Подводя итоги сказанному, можно отметить, что в сфере регулирования жилищных отношений имеют приоритет нормы ЖК РФ и иных нормативных правовых актов, отнесенных к сфере жилищных правоотношений. Данные акты соотносятся с актами гражданского и иного законодательства как специальное законодательство по отношению к общему. То есть применение положений иной отрасли права должно быть обосновано либо отсылочной нормой жилищного законодательства, либо отсутствием необходимой жилищной нормы права, непосредственно регуливающей спорную ситуацию.

Необходимо также раскрыть место жилищного законодательства РФ в системе

международного права.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Ст. 9 ЖК РФ устанавливает правила соотношения положений жилищного законодательства и норм международного права, а также декларирует положение о том, что, если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены жилищным законодательством, применяются правила международного договора.

Серьезные перемены в правовом регулировании жилищных отношений в современной России обусловлены изменением жилищной политики государства и активным развитием рынка жилья. Недостатки и пробелы в правовом регулировании жилищных отношений порождают массу проблем в сфере реализации конституционных прав граждан на жилье. Некоторые из них разрешаются с помощью норм принятого Жилищного кодекса, другие требуют дальнейшего совершенствования жилищного законодательства, причем с активным участием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Благодаря произошедшим за последнее десятилетие глубинным изменениям российского законодательства, жилые помещения превратились в полноценные объекты гражданского оборота. Данное положение вещей порождает необходимость глубокого изучения институтов жилищного права, определения места и роли жилищного законодательства в системе российского законодательства в целом.

### **Литература**

1. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Рос. газ. 2005. 12 янв. № 1.
2. Елизарова Н.В. Жилищное право: учебный курс (учебно-методический комплекс). С. 4.
3. Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВШОН. 1955. С. 5.
4. Литовкин В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 62.
5. Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Жилищное право. М., 1956.
6. Комаров В.Д. Жилищное право. М., 1980. С. 9.
7. Филиппова Е.С. Современные тенденции развития жилищных правоотношений // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006, № 101. С. 162.
8. Лыкова Э.Б. Жилищное право России: учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 52.
9. Литовкин В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 63.
10. Филиппова Е. С. Современные тенденции развития жилищных правоотношений // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006, № 101. С. 163–164.
11. Басин Ю.Г. Вопросы советского жилищного права. Алма-Ата, 1963. С. 18.
12. Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства. М., 1983. С. 25–27.
13. Конституция РФ от 12 декабря 1993г. // СЗ РФ. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.
14. Ростовцева Н.В. Об актуальных вопросах российского жилищного законодательства.
15. Сергеев А.П. Жилищное право: учеб. М., 2006. С. 4.
16. Журавлев Т.О. соотношении гражданского и жилищного законодательства в регулировании договора найма жилого помещения // Нотариус. 2007. № 4. С. 22.

17. Шиловост О.Ю. Новеллы наследственного права в новом Жилищном кодексе Российской Федерации (критический анализ) // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 53.
18. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**О.Г. Безбабнов.**

**Правовое управление МЧС России.**

**М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены проблемы правового регулирования страхования ответственности. Проанализированы теоретические аспекты, связанные с определением различных категорий страхования, и, в частности, страхования ответственности. Раскрыты экономическая и правовая сущность страхования.

*Ключевые слова:* страхование, страхование ответственности, юридические лица, граждане

## **ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LIABILITY INSURANCE**

**O.G. Bezbabnov.**

**Legal administration of EMERCOM of Russia.**

**M.V. Rybkina.**

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

Article is devoted to the research of legal regulation of liability insurance. The authors analyze the theoretical aspects related to the definition of the various categories of insurance, including insurance. Expands economic and legal entity.

*Key words:* insurance, liability insurance, legal persons and citizens

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде [1].

Участниками гражданских правоотношений могут выступать наряду с физическими лицами – гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, юридические лица. Невозможно представить себе жизнь современного общества без объединения людей в группы, союзы разных видов, без соединения их личных усилий и капиталов для достижения тех или иных целей. Преимущественно правовой формой такого коллективного участия лиц в гражданском обороте является конструкция юридического лица.

Усложнение социальной организации общества, развитие экономических отношений и общественного сознания обусловили появление института юридического лица в самом общем виде, а также возникновение и эволюцию права. На определенном этапе развития общества правовое регулирование отношений с участием одних физических лиц как единственных субъектов частного права оказалось недостаточным для непрерывно развивающегося экономического оборота.

Так, уже во II–I в. до н. э. юристами Римской республики обсуждалась идея существования организаций (союзов), обладающих нераздельным, обособленным имуществом (частные корпорации: коллегии), выступающих в гражданском обороте от собственного имени (городские общины), существование которых в принципе не зависит от изменений в составе их участников. Однако понятие «юридическое лицо» было неизвестно римским юристам, а его сущность не исследовалась, но идеей расширить круг субъектов частного права за счет особых организаций, союзов граждан, несомненно, принадлежит римскому праву.

В Средние века сильное влияние догматов римского права обусловили представления о юридических лицах. Глоссаторы и постглоссаторы ограничивались комментированием античных текстов, пытаясь приспособить их к потребностям развивающегося хозяйства [2]. В эту эпоху и, особенно, в Новое время конструкция юридического лица получила дальнейшее практическое развитие. Торговый дом Фуггеров в Германии, генуэзский банк св. Георгия, английские и голландские Ост- и Вест-Индские компании – «в этих торговых предприятиях вырабатывалась техника коллективного ведения крупных дел», а накопленный ими опыт регулирования отношений с участием юридических лиц сыграл впоследствии важную роль в создании гражданских и торговых кодексов XIX века [1]. Бурное развитие экономики середины – конца XIX века дало мощный импульс развитию учения о юридических лицах. Появились оригинальные исследования проблем юридических лиц таких авторов, как Савиньи, Иеринг, Гирке, Дернбург, Саллейль и других, преимущественно немецких и французских цивилистов, которые заложили основы современного понимания этого института.

Значение института юридического лица в XX веке еще более возрастает вследствие усложнения инфраструктуры и интернационализации предпринимательской деятельности, расширения государственного вмешательства в экономику, появления новых информационных технологий. Соответственно этому резко увеличивается объем законодательства о юридических лицах и отчасти повышается его качество. Правовая сущность конструкции юридического лица объяснялась различными научными концепциями, в частности:

- теорией фикции;
- органической теорией;
- теорией интереса;
- теорией коллектива;
- теорией директора и др.

Господствующей теорией в советской цивилистической доктрине стала теория коллектива, обоснованная в работах А.В. Венедиктова и С.Н. Братуся [3, 126]. Согласно этой теории юридическое лицо является реально существующим социальным образованием, имеющим «людской субстрат» (сущность) в виде коллектива его работников, за которым стоит всенародный коллектив трудящихся, организованный в государство. Другие ученые подчеркивали также роль администрации (директора, руководителя) государственного юридического лица.

Каждая из этих теорий по-своему определяет сущность юридического лица через различные признаки. Гражданский кодекс РФ в качестве основного признака юридического лица, определяющего его правовую личность, называет персонификацию имущества. Для того, чтобы стать участником гражданского оборота юридическое лицо должно обладать имуществом, обособленным от имущества его участников.

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Традиционно выделяют четыре признака юридического лица: имущественная

самостоятельность, организационное единство, самостоятельная имущественная ответственность по обязательствам, выступление в гражданском обороте и в суде от своего имени [3, 130].

Основным признаком юридического лица является имущественная самостоятельность. Юридическое лицо может обладать имуществом на одном из вещных прав:

- праве собственности;
- праве хозяйственного ведения;
- праве оперативного управления.

Большинство юридических лиц являются собственниками переданного им учредителями имущества. К ним относятся все коммерческие организации, кроме государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также некоммерческие организации, за исключением учреждений.

Юридическое лицо имеет уставный капитал (складочный капитал и т.п.). Нормативными правовыми актами предусматриваются определенные требования к его размеру.

Признак организационного единства состоит в том, что каждое юридическое лицо представляет собой организацию, имеющую определенную структуру, а в некоторых случаях филиалы и представительства, органы управления, которые отражены в учредительных документах:

- уставе;
- учредительном договоре, общем положении об организациях данного вида.

При необходимости осуществления деятельности за пределами своего места нахождения юридическое лицо может создавать представительства и филиалы.

В соответствии со ст. 55 Гражданского кодекса РФ представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.

Другим важным признаком юридического лица является его самостоятельная имущественная ответственность по обязательствам. В соответствии со ст. 56 Гражданского кодекса РФ юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом. Имущество юридического лица первоначально формируется путем внесения уставного (складочного) капитала (уставного, паевого фонда) и числится на балансе (для учреждения – смете).

Учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечают по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Гражданским кодексом РФ либо учредительными документами юридического лица.

Каждое юридическое лицо выступает в гражданском обороте от своего имени, может быть истцом и ответчиком в суде. Согласно ст. 54 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму. Наименования некоммерческих организаций, а в предусмотренных законом случаях наименования коммерческих организаций должны содержать указание на характер деятельности юридического лица. Юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, должно иметь фирменное наименование, включающее в себя указание на организационно-правовую форму и отличительный элемент юридического лица (например, Общество с ограниченной ответственностью «Большевик»).

Законодательством предусматриваются определенные требования к фирменным наименованиям. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» фирменное наименование кредитной организации должно содержать указание на характер деятельности этого юридического лица посредством использования слов «банк» или «небанковская кредитная организация», а также указание на его организационно-правовую форму [4].

История существования юридического лица насчитывает более двух тысячелетий. Хотя в римском праве и не существовало как такового термина «юридическое лицо», однако его конструкция, используемая как своего рода приём юридической техники для введения в оборот имущественной массы, так или иначе обособленной от имущества физических лиц, была чётко выражена [5]. В самом деле, развитие товарно-денежных отношений, имущественного оборота предполагает участие в нём не только отдельных людей – физических лиц, обладающих право- и дееспособностью, то есть способностью иметь права и обязанности, в том числе связанные с имуществом, и своими действиями приобретать эти права и обязанности, но также и участие в этом обороте образованных ими организаций для осуществления какой-либо цели, в том числе, коммерческой деятельности. При создании подобных организаций возникла сложная совокупность отношений, для которых необходимо особое нормативное регулирование со стороны государства. Такое регулирование подразумевает определение юридического статуса объединения, его признаков, видов объединений, их организационно-правовых форм.

Развитие капиталистической формы хозяйствования, ускорение производства и оборота товаров и услуг, создание централизованного производства и кооперированного сбыта, концентрация капитала для создания таких производств обусловили необходимость возникновения соответствующих организационно-правовых юридических форм. Конструкция юридического лица наиболее подходила для этого, и нужно было только законодательно закрепить или создать соответствующие потребностям экономического оборота организационно-правовые формы юридического лица, предусматривающие определённые управленческие и имущественные особенности (товарищества, общества и т.д.). При этом необходимо заметить, что понятие «юридическое лицо» получило распространение только в гражданском законодательстве стран континентальной системы прав, в основном европейских государств [3, 135]. Законодательство стран с англосаксонской системой права не использует понятие «юридическое лицо», а просто определяет виды объединений, которые рассматриваются как самостоятельные субъекты права (партнёрства, корпорации и т.д.) или же считаются самостоятельными субъектами права в определённых случаях, предусмотренных законодательством.

Дать исчерпывающее и всеобъемлющее определение юридического лица не представляется возможным. Законодательство ряда стран идёт просто по пути перечисления основных, наиболее существенных, признаков юридических лиц или же содержит только их классификацию. Эта сложность, вполне объяснима: конструкция юридического лица, опосредуя отношения имущественного оборота, применяется не только к формам создания и существования коммерческих юридических лиц, но и некоммерческих, в том числе и с участием государства.

Являясь разновидностью юридической ответственности, гражданско-правовая ответственность обладает всеми указанными выше признаками, однако существуют и особенности, обусловленные спецификой гражданского права. В.П. Грибанов определяет гражданско-правовую ответственность, как одну из форм государственного принуждения, связанную с применением санкций имущественного характера, направленных на восстановление нарушенных прав и стимулирование нормальных экономических отношений юридически равноправных участников гражданского оборота [3, 138].

Б.И. Пугинский отмечает, что, «хотя ответственность может быть реализована в бесспорном (неисковом) порядке и даже добровольно возложена на себя должником путем уплаты суммы неустойки или убытков потерпевшей стороне, это не меняет ее государственно-принудительного характера» [6].

Однако, как правильно отмечает О.С. Иоффе, не всякая санкция есть мера юридической ответственности. Ответственность – это санкция за правонарушение, но санкция не всегда означает ответственность. Когда, например, имущество изымается из чужого незаконного владения в принудительном порядке, утверждает О.С. Иоффе, налицо санкция как следствие правонарушения. Ответственность же – это не просто санкция за

правонарушение, а такая санкция, которая влечет определенные лишения имущественного или личного характера [7].

Н.Д. Егоров также рассматривает гражданско-правовую ответственность как санкцию, применяемую к правонарушителю в виде возложения на него дополнительной гражданско-правовой обязанности или лишения принадлежащего ему гражданского права. Он же отмечает в качестве недостатка определения понятия гражданско-правовой ответственности как государственного принуждения то, что такое определение «оставляет за чертой гражданско-правовой ответственности добровольное возмещение должником убытков кредиторю или уплаты неустойки, если они произведены не под угрозой принуждения, а в силу внутренней убежденности должника в необходимости возмещения убытков, уплаты неустойки и т.п.» [8].

Наряду с чрезвычайно широким подходом к понятию гражданско-правовой ответственности в юридической литературе встречаются и определения этого понятия в тесном смысле.

Например, М.И. Брагинский отмечает, что «ответственностью за нарушение обязательства называют установленные законом меры имущественного воздействия на должника, нарушившего обязательство. Существуют две формы ответственности за нарушение обязательства... во-первых, возмещение причиненных убытков и, во-вторых, уплата неустойки».

Наиболее правильным является определение О.С. Иоффе, которое оптимальным образом отражает сущность раскрываемого понятия: «Гражданско-правовая ответственность есть санкция за правонарушение, вызывающая для нарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей» [9].

Поскольку гражданское право преимущественно регулирует имущественные отношения, то и гражданско-правовая ответственность имеет имущественное содержание, а ее меры (гражданско-правовые санкции) носят имущественный характер. Тем самым эта гражданско-правовая категория выполняет функцию имущественного (экономического) воздействия на правонарушителя и становится одним из методов экономического регулирования общественных отношений.

Следовательно, гражданско-правовая ответственность состоит в применении к правонарушителю мер имущественного характера. Даже в тех случаях, когда допущенное правонарушение затрагивает личные неимущественные права или причиняет потерпевшему лицу – субъекту нарушенного гражданского права физические или нравственные страдания (моральный вред), применение гражданско-правовой ответственности будет означать присуждение потерпевшему лицу соответствующей денежной компенсации в форме возмещения убытков, морального вреда или взыскания причиненного ущерба. Также ответственность по гражданскому праву представляет собой ответственность одного участника гражданско-правовых отношений перед другим (ответственность правонарушителя перед потерпевшим). Это связано, прежде всего, с тем, что одним из принципов гражданского права является равноправие, независимость, автономность его субъектов. В гражданском обороте нарушение обязанностей одним участником всегда влечет за собой нарушение прав другого участника. Поэтому имущественная санкция имеет своей целью восстановление или компенсацию нарушенного права потерпевшего. Те же отдельные случаи, когда законодательство предусматривает обращение санкций в пользу государства, представляют собой исключение, подтверждающее общее правило, и свидетельствуют о том, что допущенное правонарушение затрагивает интересы государства и общества (публичные интересы), что и предопределяет применение мер принуждения конфискационного характера.

Одна из основных особенностей гражданско-правовой ответственности состоит в соответствии размера ответственности размеру причиненного вреда или убытков. Несмотря на это, не стоит забывать и о пределах гражданско-правовой ответственности, которые

предопределяются ее компенсационным характером и вследствие этого необходимостью эквивалентного возмещения потерпевшему причиненного ему вреда или убытков, ибо конечная цель применения гражданско-правовой ответственности состоит в восстановлении имущественной сферы потерпевшей стороны. Следует отметить, что в законодательстве имеются отдельные положения, свидетельствующие о заведомо неэквивалентном по отношению к убыткам, причиненным в результате правонарушения, характере применяемых мер имущественной ответственности. Но данное обстоятельство, как и в предыдущем случае, носит исключительный характер и лишь подчеркивает действие общего правила. Ещё одной особенностью гражданско-правовой ответственности является применение равных по объему мер ответственности к различным участникам имущественного оборота за однотипные правонарушения. Указанная особенность продиктована необходимостью обеспечения последовательного проведения принципа равноправия участников гражданско-правовых отношений (ст. 1 ГК РФ).

Страхование ответственности представляет собой самостоятельную сферу страховой деятельности. Объектом страхования здесь выступает ответственность страхователя по закону или в силу договорного обязательства перед третьими лицами за причинение им вреда (имеется в виду вред, причиненный личности или имуществу данных третьих лиц). В силу возникающих страховых правоотношений страховщик принимает на себя риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда со стороны страхователя (физического или юридического лица) жизни, здоровью или имуществу третьих лиц.

Принято различать страхование гражданской ответственности, страхование профессиональной ответственности качества продукции, экологическое и др. В первом случае речь идет о страховых правоотношениях, где объектом страхования является гражданская ответственность. Это предусмотренная законом или договором мера государственного принуждения, применяемая для восстановления нарушенных прав потерпевшего (третьих лиц), удовлетворения его за счет нарушителя. Гражданская ответственность носит имущественный характер: лицо, причинившее ущерб, обязано полностью возместить убытки потерпевшему, то есть третьему лицу. Через заключение договора страхования гражданской ответственности данная обязанность перекладывается на страховщика. За причиненный ущерб страхователь может нести уголовную, административную ответственность, то есть преследоваться по закону за свои противоправные действия по отношению к третьему лицу. Однако возмещение имущественного вреда, причиненного третьему лицу, перекладывается на страховщика.

Объектом страхования являются не противоречащие законодательству РФ имущественные интересы страхователя (застрахованного лица), связанные с возмещением Застрахованным лицом вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу. Третьих лиц, а также с компенсацией страхователю судебных и внесудебных расходов, связанных с наступлением его ответственности за причинение вреда третьим лицам (выгодоприобретателям).

Юридически, отношения по страхованию ответственности оформляются договором между страховщиком и страхователем. Цель договора страхования ответственности состоит в том, чтобы снять с причинителя вреда бремя расходов по возмещению ущерба, за нанесение которого на него возлагается ответственность.

Таким образом, страхование ответственности, которое может выступать как в добровольном, так и в обязательном порядке, выступает в качестве гарантированного возмещения ущерба собственнику и является важным экономическим инструментом для развития предпринимательства, в секторе пользования имуществом, и в других сферах экономической жизни государства.

В настоящее время существуют различные правовые позиции по вопросу необходимости принятия нормативного правового акта, закрепляющего обязанность собственников имущества в виде жилого и нежилого помещения страховать свою

ответственность перед третьими лицами по факту причинения им ущерба в случае возникновения пожара. Авторы выполненной статьи также имеют свою точку зрения, которая будет изложена в следующей статье.

### **Литература**

1. Герваген Л.Л. Развитие учения о юридическом лице. СПб., 1888.
2. Хохлов Е.Б., Бородин В.В. Понятие юридического лица // Государство и право. 1993. № 9. С.153.
3. Е.А.Суханов Гражданское право: в 4 т. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1. С. 126, 130, 135, 138.
4. О банках и банковской деятельности: Федер закон Рос. Федерации от 2 дек. 1990 г. № 395-1 (ред от 6 дек. 2011 г.) // СЗ РФ. 1996. 5 февр. № 6. Ст. 492.
5. Диаконов В.В. Гражданское право РФ (Общая часть): учебное пособие // Allpravo.Ru. 2003.
6. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 161–165.
7. Иоффе О.С. Идеология права // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Алматы, 2003. Вып. 18. С. 16.
8. Егоров Н.Д., Сергеев А.П. Практикум по гражданскому праву. Ч. I. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 70.
9. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. [http://civil.consultant.ru/elib/books/3/page\\_47.html#35](http://civil.consultant.ru/elib/books/3/page_47.html#35).

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ**

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

**Н.В. Тихомирова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены основные вехи эволюции, которую претерпело понятие собственности на протяжении истории развития человеческой цивилизации. Изучены ключевые определения и характеристики собственности, которые считались неоспоримыми в ту или иную историческую эпоху.

*Ключевые слова:* собственность, право собственности, вещное право, владение, пользование, распоряжение

## **HISTORICALY-JUDICIAL ANALYSIS OF THE INSTITUTE OF THE RIGHT OF TO THE PRIVACY TO THE LAND**

**G.K. Artamonova; N.V. Tikhomirova.**

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

In work the basic marks of evolution which was undergone by concept of the property on a history extent are considered. Key definitions and characteristics of the property which were considered conclusive during this or that historical epoch are considered some.

*Key words:* the property, the property right, the real right, possession, using, the order

Мировая наука в настоящее время располагает значительным количеством разнообразных философских, юридических, экономических, религиозных, этнических и иных концепций и теорий права собственности.

Ученые-правоведы дореволюционной России называли собственность «источником всех гражданских законов», «краеугольным камнем всего гражданского порядка», «душой общежития», «священным правом», «идеальным продолжением личности в вещах» [1].

Отсюда непреложный вывод о том, что только в стране, где уважаема и неприкосновенна собственность, может быть спокоен и благополучен гражданин. Обеспечить ему такое состояние, создать систему охраны прав собственника призваны государство и право посредством эффективного нормативного, в том числе гражданско-правового регулирования отношений собственности.

Право собственности было известно с древнейших времен, но о том, в какой исторический период оно возникло, что послужило причиной его возникновения и что первичнее – собственность или договор, вещные или обязательственные права, – специалисты продолжают спорить, и эти споры, по-видимому, не завершатся никогда. С точки зрения поставленной в настоящей работе проблемы, целесообразнее рассмотреть основные вехи эволюции, которую претерпело понятие собственности на протяжении веков. Иными словами, необходимо рассмотреть несколько ключевых определений и характеристик собственности, которые считались неоспоримыми в ту или иную историческую эпоху.

В этой связи нельзя не привести слова К.П. Победоносцева: «В нашей истории чистое гражданское понятие о праве собственности на землю образовалось не вдруг и не само по себе, а приходило в сознание постепенно и в связи с сознанием личности гражданской» [2].

Сам термин «собственность» не был известен конкретным русским источникам закона. В Древней Руси вместо слова «собственность» употреблялись описательные выражения: «моя», «твоя земля», «моя купля», «купил в прок», «в день». Слово «собственность» происходит от слова «собь» – означавшее все свое имущество «животы», пожитки, богатство или от слова «собина», выражавшее те же самые понятия [3].

Западная правовая традиция в целом, и российское право в частности, как считается, заимствовали понятие собственности из римского права. Идею «полного господства над вещью» «*plena in re potestas*», у римских юристов найти можно. С «триадой» дело обстоит сложнее, поскольку ее мы унаследовали не непосредственно от римлян, а через пандектное право [4].

С точки зрения М.М. Сперанского, даже римское право весьма зыбко и неопределенно определяло понятия «собственности» (*dominii*), «обладания» (*possessionis*) и «завладения» (*usurpationis*) [5, с. 55]. По мнению специалистов в области римского права, ни один из древних римских текстов не содержит *определения* понятия собственности, хотя само *понятие*, несомненно, было известно и широко использовалось древними римлянами.

Не римское право, а его обработка, начало которой положили в Средние века глоссаторы и которая достигла своего апогея у немецких пандектистов, послужила основой для формирования понятийного аппарата современной западной теории права собственности. Как западный юрист общего права, так и римский юрист, избегают обобщений и, по возможности, определений. Однако в Средние века различия между двумя правовыми системами были еще не столь разительны. Но не стоит отбрасывать попытки дать определение собственности как юридической реальности в пользу практического использования частных моделей собственности.

Итак, существенным моментом для уяснения правовой природы понятия собственности является «простота этого понятия, его первичность» по отношению к любому содержанию, которое в него вкладывается в зависимости от конкретно-исторических условий. Однако простота не означает пустоты, хотя «постулирует в дальнейшую неопределимость понятия через родовидовые отличия» [5, с. 78].

В русском же праве в важном источнике закона – в Уложении 1649 г. сам термин «собственность» отсутствует. М.М. Сперанский объясняет это тем, что данное понятие

«выражаемо было другими словами: отчиною, куплею (купленным имуществом), выслуженным имуществом. «Сие понятие о собственности противопоставлялось тогда поместьям, найму и всякому управлению по доверенности и препоручению» [5, с. 83]. Для обозначения земельной собственности использовались названия «вечное владение» и «вечное и потомственное владение». Эти же термины содержатся в жалованных грамотах екатерининского времени.

Термин «собственность» впервые появляется в российском законодательстве в самом начале XVIII в., как термин, заимствованный из немецких источников. «Собственность» является переводом немецкого слова «eigenthum» [6], которое государство использовало в жалованных грамотах прибалтийским немцам, проживавшим на вновь приобретенных территориях. В последующие годы новое юридическое понятие продолжало носить локальный характер, поскольку применялось в указах, относящихся к охраняемым территориям империи.

В законодательных актах общероссийского значения понятие собственности и прав собственности появилось лишь во времена Екатерины II, во второй половине XVIII в., и то лишь для дворян: в Жалованных грамотах дворянству и городам 1785 г. Для всего остального населения оно впервые было признано ещё позднее, лишь в 60-е гг. XIX в., после реформ Александра II. По мнению К.А. Неволлина, впервые термин «собственность» появился в Наказе Екатерины генерал-прокурору от 30 июля 1767 г. С этого момента «собственность» начинает заменять русский национальный термин «вотчинное и потомственное владение». С самого начала понятие «собственность» в источниках было связано с владением недвижимостью, точнее землей [6].

Однако, даже в XIX в. понятие собственности не соответствовало современным представлениям об этом институте. После систематизации и инкорпорации, проводившейся М.М. Сперанским в начале 30-х гг. XIX в., появляется общий Свод, в 10-м том которого вошли Законы гражданские.

Однако, после пересмотра свода законов в 1857 г., а затем и таких отдельных частей, как Законы гражданские в 1887 и 1900 г.г., «дефиниция 1832 г.» вошла в статью 420 Т. 10, ч. 1 свода законов Российской империи» [7, с. 826].

В решениях Гражданского департамента Сената за 1866–1910-е гг. в отношении права собственности на движимые и недвижимые имущества за эти годы было утверждено в общей сложности 151 определение [7, с. 830].

В последствии термин «собственность» получил многообразное значение. Его используют и как синоним категории «имущество», и как синоним права собственности, и как термин для обозначения экономических отношений собственности [8].

В правовой и экономической литературе анализ категории собственности строится на выделении экономического и правового понятий собственности. Экономическое содержание собственности понимается в широком и узком смысле слова. В широком смысле собственность есть совокупность всех производственных отношений. В этом определении видна дань марксистским традициям [9]. В узком смысле собственность понимается как общественные отношения по поводу присвоения (отчуждения) средств производства и иных материальных благ в процессе их производства, распределения и потребления. Ядром этих отношений является господство над каким-либо материальным благом в целях его присвоения.

Ю.К. Толстой считает, что «нельзя отождествлять такие понятия, как собственность и присвоение, ибо содержание собственности как всей совокупности общественных отношений не исчерпывается присвоением. Какие бы понятия собственности и производства мы ни взяли, приравнять их друг к другу нельзя. Определяя собственность через присвоение, не раскрывается содержание понятия «присвоения». Тем самым одно неизвестное – «собственность» определяется через другое неизвестное – «присвоение» [10]. Следовательно, Ю.К. Толстой рассматривает «присвоение» в процессе производства, распределения, обмена, и потребления материальных благ. Но эти «отношения

собственности», тождественные производственным отношениям, он отличает от самой собственности на средства и продукты производства.

Экономическое содержание собственности выражает также положение собственника в обществе. Собственность понимают и как совокупность имущественных объектов, на которые распространяется господство субъекта собственности. Отношение господства субъекта над вещью само по себе не является собственностью. Оно становится элементом собственности только в отношениях с другими субъектами общественных отношений. Известный теоретик собственности А.В. Венедиктов писал: «...собственность – всегда общественно-производственное отношение, отношение между людьми по поводу средств и продуктов производства, но не между людьми и принадлежащими им средствами производства» [11]. Примерно также характеризуют собственность и многие другие авторы (Л.И. Дембо, Ю.К. Толстой, Г.Т. Ковалевский, И.М. Дьяконов). Для *правового регулирования* волевой стороны этих экономических отношений выделяется особый правовой институт – *право собственности*.

В современной правовой литературе до сих пор не утихают споры по поводу общего понятия права собственности, что свидетельствует о неоднозначности определения предмета, границ, содержания этого права [12].

Не просто чётко установить содержательные границы права собственности. Помимо присвоения право собственности закрепляет способы приобретения имущества, порядок его использования, способы защиты.

В Конституции РФ термин «собственность» представлен неоднозначно. В ст. 8 он используется в двух значениях: 1) как любое принадлежащее лицу имущество, иными словами, совокупность всех имущественных отношений; 2) как совокупность экономических (производственных) отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом хозяйственной (экономической) деятельности (формы собственности). В ст. 35 Конституции понятие собственности используется в третьем значении: как абсолютное вещное гражданское право лица на определенную вещь, включающее правомочия владеть, пользоваться, и распоряжаться этой вещью (вещами). При такой характеристике права собственности акцент сделан на цивилистическом, на элементарном, вещно-товарном аспекте содержания этой категории.

Если подытожить все многообразие экономических и юридических подходов к пониманию собственности и соотношению экономического и юридического в категории собственности, то можно отметить следующее. Собственность как экономическая категория отражает реальные социальные отношения, которые существуют помимо воли и сознания людей. В этой категории объём объективного – значителен. В то же время право собственности производно от экономических отношений собственности отражает в той или иной мере соответствие объективных отношений собственности и иных имущественных отношений, сложившихся в обществе.

Между тем нормальное, юридическое понимание *частной собственности*, распространенное и в развитых правовых порядках, связано «лишь» с его противопоставлением публичной, «казенной» собственности. «Частное» означает «непубличное», и не более того [13].

Этимологически понятие «частной собственности» относится к тому кругу понятий и категорий, которые связаны с психическим и физическим отношением человека к вещи или человека к человеку в процессе отношения к вещи, и которые прошли долгий путь модификаций, уточнений, расширений по мере общественного развития.

Другим важным направлением развития этой категории стала дифференциация понятия собственности, как предмета вещного права (особенно права на землю) на частноправовое и государственно-правовое ее содержание.

Наконец, по мере усложнения общественной и хозяйственной жизни, сформировалась проблема определения объема, границ и правовой защищенности частной собственности.

К настоящему времени сложились три основные традиции в определении

происхождения частной собственности:

Во-первых, через сведение категории «собственность» к категории «моё».

Во-вторых, через понимание собственности как нечто привнесенного человеку извне: Богом, государством, правом, общественным договором и т.п.

В-третьих, через трактовку собственности как самодостаточного явления, не нуждающегося в установлении причины [14].

По мнению Ю.К. Толстого, «в самом первом приближении собственность можно определить как отношение индивида или коллектива к принадлежащей ему вещи как к своей. Собственность покоится на различии моего и твоего» [15].

Еще К.П. Победоносцев отмечал: «Право собственности ещё не достигло полной своей определённости, покуда остаются в неизвестности материальные его границы, покуда не ясна ещё внешняя черта, за которою оканчивается моё и начинается твоё, неизвестно ещё в точности, до какого пространства земли, до какого объёма вещи простирается моё владение и откуда начинается владение моего соседа. В таком положении может случиться, что и я, и сосед мой, оба будем простираť своё право на один и тот же предмет, на одно и то же пространство» [2, с. 205].

Любой тип и любая форма собственности могут существовать при условии, что кто-то относится к конкретному имуществу как к своему, а кто-то как к чужому. Из этого элементарного определения собственности следует, что частная собственность – это отношение человека к вещи. Однако этим признаком понятие собственности не раскрывается. Отношение собственника к вещи не носит статичный, раз и навсегда определенный, характер. Собственник может отчуждать, либо даже уничтожить принадлежащую ему вещь, вступая, таким образом, в отношения с другими субъектами права.

Отсюда «вторым признаком частной собственности следует выделить отношения субъектов права по поводу вещей» [16].

По мнению В.П. Пашкова, «собственность вообще есть всегда продукт определенных экономических и юридических отношений людей по поводу производства и перехода вещей, рассматриваемых в аспекте присвоения, а содержание собственности раскрывается только через анализ всей системы этих отношений, субъектов и объектов присвоения» [17].

Отношения собственности как отношения принадлежности материальных благ могут принимать товарно-денежную форму. В этом случае они составляют предмет гражданско-правового регулирования, и право собственности понимается – как институт гражданского права.

Итак, *право собственности, прежде всего, представляет собой юридический институт* – совокупность правовых норм, значительная часть которых, имея гражданско-правовую природу, входит в подотрасль гражданского права, именуемую вещным правом.

Однако в институт права собственности включаются не только гражданско-правовые нормы. Он охватывает все нормы права, закрепляющие (признающие), регулирующие и защищающие принадлежность материальных благ конкретным лицам. К ним, следовательно, относятся и определенные предписания публично-правового характера, в частности, конституционно-правовые, административно-правовые и земельно-правовые нормы, устанавливающие принадлежность имущества определенным лицам, закрепляющие за ними известные возможности его использования и предусматривающие юридические способы охраны прав и интересов собственников. Иначе говоря, право собственности как юридический институт представляет собой не гражданско-правовой, а комплексный (многоотраслевой) институт права, в котором, однако, преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы [18].

Ю.К. Толстой придерживается аналогичной точки зрения в отношении вопроса отраслевой принадлежности института права собственности, отмечая, что он составляет комплексное правовое образование [19].

Но существует и противоположная точка зрения, изложенная видным ученым-

цивилистом И.Д. Егоровым. Она сводится к тому, что нормы права собственности по своей юридической природе являются гражданско-правовыми, и поэтому они должны целиком входить в состав гражданского права, как отрасли права [20]. Несомненно, это мнение должно быть учтено и проанализировано.

Однако даже если и признать институт права собственности «чисто» гражданско-правовым, то в отношении категории права собственности на землю вряд ли это можно сделать, исходя из просто названия главы 17 ГК РФ «Право собственности на землю». ГК РФ регулирует такой объект собственности как земля, обладающий специфическими свойствами, как природный ресурс, который свое нормативное закрепление должен получить в силу характера отраслевой специфики также и в составе земельного права, как отрасли права. В таком случае, ГК РФ при всей его значимости, с правовым регулированием объекта права собственности – земля, а точнее земельный участок, просто не справится.

Следовательно, институт собственности характеризуется взаимным проникновением норм различных отраслей публичного и частного права. Поэтому нельзя вести речь, например, об институте собственности только в гражданском или только в конституционном праве, или только в земельном праве. И там и здесь есть нормы, которые являются пограничными, характеризующимися как частноправовым, так и публично-правовым регулированием. Это означает, что институт собственности не может быть закреплен в так называемом «чистом» виде в отдельной отрасли права. Отсюда *главной особенностью закрепления института собственности в российском праве* является взаимопроникновение частноправовых и публично-правовых норм, регулирующих данный институт в рамках отдельно взятой отрасли российского права.

Таким образом, социальные функции собственности на землю являются частью государственной земельной политики, направления которой выражены в тексте ч. 1 ст. 9 Конституции РФ словами «земля используется» и «земля охраняется». Первый термин отражает государственно-правовые механизмы регулирования частноправовых земельных отношений, второй – публично-правовых. Ю.К. Толстой обращает внимание на то, что именно в нормах Конституции РФ закреплены признаваемые в РФ формы собственности, основные принципы регулирования и охраны отношений собственности, установлен правовой режим важнейших объектов права собственности. «Оно и понятно» – констатирует ученый. [20, с. 89].

Исходя из этого, обобщая изложенное, можно сделать вывод, что *право собственности* – центральный институт гражданского права.

Право собственности на землю – институт не только гражданского, но и земельного права. Его содержание определяется нормами как гражданского, так и земельного законодательства. Поэтому институт права собственности на землю рассматривается в качестве важнейшего института земельного права.

*Понятие права собственности граждан на землю* можно рассматривать в субъективном и объективном смысле. *Субъективное право собственности граждан на землю* – это закрепленная за собственником части природного объекта (земельного участка) юридически обеспеченная возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком по своему усмотрению и в своем интересе, путем совершения в отношении этого земельного участка любых действий, не противоречащих закону и иным правовым актам и не нарушающих прав и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательства всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства.

Власть собственника земельного участка не безгранична. Само определение права собственности граждан на землю понимается как власть в пределах, установленных законом. Ограничения власти землевладельца обуславливаются юридическими и экономическими потребностями всего общества или отдельных его членов.

Закрепленная за собственником в пределах, указанных в законе, возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей ему вещью по своему усмотрению и в своем

интересе означает право собственности в субъективном смысле [21].

*Право собственности граждан на землю* – это система правовых норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению собственником принадлежащей ему частью природного объекта по его усмотрению и в его интересах, а также по устранению вмешательства всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства.

*Собственник земельного участка* вправе по своему усмотрению совершать в отношении его любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам, не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц и не наносящие ущерба окружающей среде.

*Право собственности* закрепляет за его обладателем экономическую власть над принадлежащим ему земельным участком. Это право предполагает возможность собственника по своему усмотрению использовать принадлежащую ему землю в пределах, установленных законом, а такие пределы должны устанавливаться в публичных интересах. Поэтому право собственности не носит абсолютного характера.

*Право собственности на земельный участок* является самым полным имущественным правом, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. В основе этого права лежит дозволение совершать любые действия, не запрещенные законом, учитывая публичный характер регулирования отношений собственности на землю и иные природные ресурсы.

*Право собственности* существует в течение всего того времени, пока существует то или иное имущество, его объект – земельный участок. Поэтому право собственности имеет бессрочный характер.

*В основе права собственности* заложен принцип: одна и та же вещь (земельный участок) может принадлежать только одному собственнику или нескольким собственникам. Поэтому право собственности имеет исключительный характер.

К числу признаков, характеризующих право собственности, А.В. Венедиктов выделяет титул – законное укрепление права собственности [11, с. 301].

Согласно п. 2 ст. 8 ГК РФ право на имущество, подлежащее государственной регистрации, возникают с момента такой регистрации, если иное не установлено законом. Ст. 131 ГК РФ требует проведения обязательной государственной регистрации права собственности на землю (и иных вещных прав), результат регистрации прав – это титул права. То есть титул – это звено (связь) между субъектом и объектом права.

Содержание права собственности на землю составляют правомочия владения, пользования и распоряжения земельным участком. Ст. 36 Конституции РФ установила, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственником свободно, если оно не наносит ущерба окружающей среде.

Так, В.И. Сергеевич писал: «В содержании права собственности необходимо различать две стороны. Положительная сторона состоит в праве собственности делать с вещью все, что ему угодно. Однако могут быть установлены некоторые ограничения ввиду общественного блага» [21].

Содержание права собственности, как наиболее широкого вещного права, вовсе не исчерпывается набором его отдельных правомочий. В российском праве оно по традиции описывается известной «триадой» прав владения, пользования и распоряжения, впервые закрепленной, как писалось, еще в 1832 г. в ст. 420 ч. 1 Т. X Свода законов Российской империи, а затем по традиции перешло и в гражданские кодексы 1922 и 1964 г., и в Основы гражданского законодательства 1961 и 1991 гг., и в новый ГК РФ.

Указанный способ описания правомочий собственника не является единственным способом, существующим в законе. Следует отметить, что в развитых правовых системах используют от 1–2-х таких правомочий (ср. § 903 Германского гражданского уложения и ст. 544 Французского гражданского кодекса), до 10–12 и более (в англо-американском праве), в разных сочетаниях способных давать около полутора тысяч вариантов права собственности [11, с.301].

Более того, и сама эта «триада» правомочий в ряде случаев может принадлежать не только собственнику, но и иному титульному владельцу, например, арендатору.

Однако дело заключается не в количестве и не в названии правомочий, а в той мере реальной юридической власти над своим имуществом, которую закон предоставляет и гарантирует собственнику. С этой точки зрения главное, что характеризует правомочия собственника в российском гражданском праве – возможность осуществлять их по своему усмотрению (п. 2 ст. 209 ГК РФ), то есть самому решать, что делать с принадлежащим имуществом, руководствуясь при этом собственными, частными интересами [22].

Раскрывая указанные правомочия собственника, необходимо раскрыть содержание самого термина «правомочие». Как отмечалось в научной литературе, правомочие – «это предусмотренная законом возможность участника правоотношений осуществлять определенное действие или требовать от других участников этого правоотношения совершения определенных действий» [23].

Под владением традиционно понимается основанная на законе или договоре возможность фактического обладания вещью. В этом правомочии находит свое юридическое выражение состояние принадлежности вещи определенному лицу. Правовое значение этому правомочию придается, например, при установлении законного или незаконного владения. Отличие между этими правовыми категориями заключается в наличии или отсутствии законных (правовых) оснований владения вещью. В свою очередь, незаконные владельцы подразделяются на добросовестных и недобросовестных.

Существует одна из сложных проблем, возникшая во времена римского классического права – *соотношение понятий «владение» и «собственность»*. Разграничение этих категорий чрезвычайно важно и для современного права. Конечно, представляется необходимым более подробно рассмотреть понятие «владения», но это тема – другой работы. В связи с этим отметим, что проблема рассматривалась в трудах современных российских исследователей римского права: Д.В. Дождева, В.А. Савельева и др. Последние годы разработкой данной проблемы занимаются К.И. Скловский, А.В. Коновалов [24].

Современное российское гражданское право, как отметил К.И. Скловский, пока не позволяет обнаружить самостоятельное право владения [24]. Владение в ГК РФ рассматривается лишь как элемент содержания права собственности (Ю.К. Толстой) [25].

Таким образом, жизнь настоятельно ставит вопрос о возрождении владения как особого вещного права.

Отметим – споры, связанные с «расщеплением владения и собственности» в силу договора, уже возникали в судебной практике. Эта проблема требует особого рассмотрения в рамках современного судопроизводства.

*Права собственника земельного участка* по владению, пользованию и распоряжению распространяются на конкретно-определенный, индивидуализированный и персонифицированный земельный участок, который предоставлен (приобретен) в установленном законом порядке, ограничен на местности от других земельных участков, в отношении которых имеется правоустанавливающий документ и осуществлена государственная регистрация.

Для собственника земельного участка правомочие владения получает значение преимущественно через правомочие пользования. Ст. 42 ЗК РФ, закрепляет обязанности за собственником земельного участка по его использованию.

*Правомочие пользования* означает юридическую возможность извлечения из вещи каких-то полезных свойств посредством ее потребления. При этом не имеет принципиального значения, осуществляется пользование для удовлетворения личных нужд или же в целях извлечения прибыли. Как и правомочие владения, пользование может быть правомерным и неправомерным.

*Правомочие пользования землей* неразрывно связано с правами собственника земельного участка, которые даны в следующих нормах: п. 2, п. 3 ст. 261 ГК РФ, ст.ст. 33, 40 Водного кодекса РФ, ст.ст. 19, 20 Лесного кодекса РФ.

Однако собственник земельного участка не располагает абсолютной свободой в выборе способов и направлений использования своего участка:

Во-первых, по российскому законодательству земля должна использоваться в соответствии с ее целевым назначением, определяемым принадлежностью к той или иной категории земель, и расщепленным использованием.

Во-вторых, использование земель должно осуществляться способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

*Правомочие распоряжения* состоит в возможности для собственника определять юридическую судьбу земельного участка. Он вправе отчуждать земельный участок в собственность другим лицам (дарить, продавать, обменивать, завещать, передавать в качестве взноса в уставной капитал коммерческих организаций и т.д.), передавать им, оставаясь собственником права пользования и распоряжения участком, отдавать его в залог и т.д.

Таким образом, земельные участки, находящиеся в собственности граждан, являются объектами гражданского оборота. В соответствии со ст. 129 ГК РФ земля может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой ее оборот допускается законом о земле.

Вместе с тем акт распоряжения собственностью это не всегда акт распоряжения правом собственности. Распоряжение правом – это элемент гражданской правоспособности, проявляющейся в возможности субъекта самостоятельно определять принадлежность субъективного гражданского права, тогда как распоряжением собственностью – это лишь одно из правомочий собственника, осуществляемым им в процессе владения пользования и распоряжения вещью по праву (титулу). Отдавая вещь в аренду, собственник распоряжается ею, но принадлежность субъективного права собственности в этом случае остается неизменной. Передавая вещь по договору дарения, собственник имущества в то же самое время совершает и акт распоряжения правом, поскольку в момент передачи вещи его право собственности прекращается для того, что бы возникнуть у одаряемого им лица [26].

В своей совокупности правомочия собственника земли исчерпывают все предоставленные ему возможности. Теоретические попытки дополнить эту триаду другими правомочиями, например правомочием управления, явились безуспешными. При более тщательном рассмотрении такие «правомочия» оказываются не самостоятельными возможностями, предоставляемыми собственнику, а лишь способами реализации уже имеющихся у него правомочий, то есть формами осуществления субъективного права [18, с. 311].

### **Литература**

1. Право собственности в русской и западной традиции: история и современность: матер. Всерос. науч. конф. Краснодар, 2001. С. 38.
2. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. М., 2003. Т. 1. С. 8, 205.
3. Гена Е.И. Собственность граждан и юридические формы её реализации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1993. С. 10.
4. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институция Гая. Дигесты Юстиниана 1.2.4.4. М., 1997.
5. Власова М.В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития. М., 2002. С. 55, 78, 83.
6. Струве П.Б. Отечество и собственность // Русская философия собственности XVIII – XX вв. М., 1993. С. 277.
7. Поткина И.В. Законодательство Российской империи: регулирование права собственности и имущественных отношений // Собственность в XX столетии. К 80-летию акад. В.А. Виноградова. М., 2001. С. 826, 830.
8. Аяцков Б.П. Собственность на землю в России: история и современность. М., 2002. С. 94.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 4. С. 318.

10. Толстой Ю.К. содержание и гражданско-правовая защита права собственности. Л., 1955. С. 58.
11. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 36, 301.
12. Рябов А.А. Проблемы общего понятия права собственности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1998.
13. Аяцков Б.П. Собственность на землю в России: история и современность. М., 2002. С. 94.
14. Суханов Е.А. Право собственности в современной России // Собственность в XX столетии. К 80-летию акад. В.А. Виноградова. М., 2001. С. 767.
15. Толстой Ю.К. К учению о праве собственности // Правоведение. 1992. № 1. С. 21.
16. Анисимов А.П. Право собственности и иные вещные права в Российском законодательстве. Волгоград, 2002. С. 8.
17. Пашков В.П. Теоретические вопросы собственности: содержание и формы. М., 1994. С. 5.
18. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 73, 311.
19. Гражданское право: учебник / под. ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 6-е изд. М., 2006. С. 77.
20. Толстой Ю.К. Гражданское право: учебник. С. 53, 89.
21. Толстой Ю.К. К учению о праве собственности // Правоведение. 1992. № 1. С. 21.
22. Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910.
23. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., С. 21.
24. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: Дело, 1999. С. 292.
25. Гражданское право. Ч. 1. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 1997. С. 326.
26. Чеговадзе Л. Основания и последствия распоряжения объектом права собственности // Хозяйство и право. 2003. № 12.

## **ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА КАССЫ В СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ В 60–70-Х ГОДАХ XIX ВЕКА**

**Е.М. Максимова;**

**М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследован процесс внедрения принципа единства кассы в систему управления бюджетными средствами Российского государства в ходе финансовой реформы 60–70-х годов XIX в. Раскрыто содержание принципа «единство кассы», показана необходимость его внедрения с целью обеспечения единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета в период правления Александра II.

*Ключевые слова:* единство кассы, государственный контроль, роспись доходов и расходов государства, финансовая реформа, казначейство

# **INTRODUCTION OF THE PRINCIPLE OF UNITY OF CASH DESK IN THE CONTROL SYSTEM OF BUDGETARY FUNDS AT REALIZATION OF FINANCIAL REFORM IN RUSSIA IN 60-70-X YEARS XIX CENTURY**

**E.M. Maksimova;**

**M.V. Rybkina.**

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

In given article process of introduction of a principle of unity of cash desk in a control system of budgetary funds of the Russian state is investigated during financial reform of 60–70th years XIX century.

The author the maintenance of a principle of unity of cash desk reveals, necessity of its introduction for the purpose of maintenance of unity, rationalization and strengthening of control of the state budget in Alexander's board II is shown.

*Key words:* unity of cash desk, the state control, a list of incomes and expenses of the state, financial reform, exchequer

Вступление Александра II на престол 19 февраля 1855 г. произошло при сложных обстоятельствах. Крымская война 1853–1856 гг. привела Российскую империю к почти полной политической изоляции. Еще не были завершены покорение Северного Кавказа и присоединение Средней Азии, требовал своего решения польский вопрос... Неотложной внутривластной задачей являлась отмена крепостного права. Организационная, экономическая и техническая отсталость России по сравнению с ведущими европейскими державами при крайней расстройстве государственных финансов привела к тому, что потребность в реформах становилась осязательной и неотложной.

Хронический бюджетный дефицит при невозможности пополнить казну за счет внешних займов, падение курса рубля, увеличение массы денег, не обеспеченных металлическим запасом (при бюджете в 300–400 млн руб. за 1855–1857 гг. было напечатано почти полмиллиарда кредиток [1]), ставили перед российским Министерством финансов задачу введения жесткого контроля и учета государственных финансовых потоков, стабилизации денежного обращения. Начавшаяся подготовка крестьянской реформы также внесла коррективы в финансовую политику: была необходима замена прежних банковских учреждений, выдававших в основном кредиты под залог населенных крепостными земель.

Уже к началу 1860-х гг. обозначились контуры предполагаемой финансовой реформы, подготовленной в недрах Министерства финансов: создание Государственного банка, реформа налоговой системы с неременной ликвидацией архаичной подушной подати и переходом к современным формам обложений, укрепление рубля путем изъятия части бумажных денег и открытия свободного их обмена на металлические, улучшение торгового баланса за счет увеличения экспорта и сокращения импорта, сокращение дефицита бюджета за счет уменьшения сметных расходов и уничтожения сверхсметных, создание сети железных дорог при широком привлечении частных инвестиций и др.

Однако основная задача финансового реформирования была связана с необходимостью единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета.

Под руководством В.А. Татаринова (в 1858 г. был назначен делопроизводителем Особой комиссии, учрежденной для рассмотрения «коренных начал государственной отчетности», с конца 1858 г. – председатель Специальной комиссии «для устройства кассового и ревизионного порядка», с 1863 г. – государственный контролер) были выработаны новые «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений»,

высочайше утвержденные 22 мая 1862 г. после рассмотрения их Государственным советом [2]. Принятие Сметных правил решало вопрос о тех учреждениях и органах, на которые возлагались функции по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению министерских смет и государственной росписи, способствовало установлению более жесткого контроля денежных операций государственных учреждений, повышению эффективности и соблюдению законности расходования бюджетных средств.

До 1862 г. сметы расходов предварительно обсуждались Департаментом государственной экономии Государственного совета, затем они поступали в Комитет финансов, который составлял проект государственной росписи доходов и расходов на следующий год. И если рассматриваемый проект утверждался императором, то далее следовало его окончательное обсуждение Государственным советом, после чего проект представлялся императору для утверждения в качестве закона.

В Комитете финансов составлялись и согласовались бюджетные сметы, решались вопросы финансового законодательства, предоставления дополнительных кредитов, сокращения бюджетного дефицита и денежного обращения. В него входили министры ведущих министерств, одновременно выступающие в роли законодателей и исполнителей. При этом предложения о ресурсах для покрытия дефицита бюджета составляли государственную тайну, и по существующему законодательству могли обсуждаться Государственным советом только после одобрения их императором. В результате было принято решение об ограничении функций Комитета финансов в части сметного дела за исключением вопросов, связанных с государственным кредитованием.

По новым правилам сметы министерств и главных управлений одновременно препровождались в Министерство финансов, Государственный контроль и Государственный совет. Министр финансов и государственный контролер представляли свои замечания по сметам в Государственный совет. На практике бюджетные сметы с замечаниями министра финансов и государственного контролера вносились на дополнительное рассмотрение в Департамент государственной экономии Государственного совета без проекта общей росписи. И только после этого министром финансов составлялась из полученных смет общая государственная роспись доходов и расходов, которую он должен был представить не позже 1 ноября со своими замечаниями в Государственный совет на утверждение. Далее министерские сметы и государственная роспись утверждались императором.

Согласно новых Правил, «никакие расходы, не показанные в утвержденной смете и росписи, или не разрешенные экстраординарным кредитором, не должны были допускаться, а сверхсметные кредиты должны были запрашиваться в таком же порядке, как и сметные назначения с условием обязательного для всех министерств и главных управлений согласования с Министерством финансов» [3].

По закону 1862 г. Государственный контроль получил право документальных, кассовых и фактических ревизий, почти всех государственных учреждений: как центральных, так и местных за исключением Министерства императорского двора, ведомства уделов, учреждения Мариинского ведомства, Канцелярии Министра финансов по кредитной части, кредитных организаций. В его обязанность стала входить сверка сметных предположений с действительным исполнением предыдущих смет министерств и главных управлений.

Отметим, что, несмотря на то, что ввести «предварительный контроль» (проверки правильности расходных предписаний распорядителей государственных финансов, предшествующих самому расходу) и добиться права фактической ревизии (сличения на месте документов с действительностью) в ходе реформы так и не удалось, в то же время под руководством государственного контролера В.А. Татарина (1863–1871 гг.) ревизионное ведомство превратилось в независимый от исполнительной власти единый контрольный орган с правом производить по подлинным документам всестороннее наблюдение за движением капиталов, принадлежащих казне, и давать оценку действиям и хозяйственным операциям не только исполнителей, но и распорядителей бюджетных средств. Крупным

достижением реформы 1863–1866 гг. в области финансового контроля стало введение права внезапного освидетельствования касс. С 1866 г. началось осуществление контроля над всероссийским бюджетом в целом, составление ежегодных отчетов по исполнению общегосударственной государственной росписи и её финансовых смет.

Гласность бюджета по Сметным правилам обеспечивалась публикацией утвержденной государственной росписи в печати по распоряжению министра финансов. Впервые российское правительство допустило опубликование росписи государственных доходов и расходов в январе 1862 г. Распоряжение императора о ежегодной публикации бюджета к всеобщему сведению было сделано в форме указа от 1 января 1862 г. В приложении к первому номеру новой правительственной газеты «Северная почта» было напечатано официальное сообщение, где наряду с подготавливаемыми реформами суда, городской и земской полиции, народного образования, преобразованием государственной и удельной деревни также говорилось о новом порядке составления, рассмотрения и утверждения государственного бюджета. Публикация предполагала осведомление граждан о суммах налоговых поступлений, статей и сумм расходной и части, а также публичное обсуждение бюджета (правда уже сверстанного). Роспись на 1862 г. также была опубликована в периодических изданиях «Journal de St.-Petersbourg» и «Deutsche Akademische Zeitung».

Правила о составлении бюджетной росписи, действовавшие в течение 1810–1862 гг., недостаточно определяли порядок составления министерских смет: заключение ее исполнения не было ограничено никаким сроком, расходы по сметам разных лет производились ведомствами одновременно, срок израсходования полученных ведомственных кредитов также не был установлен. Бюджетная роспись содержала только общие суммы доходов и расходов каждого министерства и главного управления. Распределение этих сумм по статьям расходов осуществлялось их руководителями. При этом ведомственные сметы составлялись крайне небрежно.

По Сметным правилам от 22 мая 1862 г. в роспись не вносились доходы и расходы сословий на их собственные нужды; суммы, направленные на удовлетворение губернских и земских повинностей и на некоторые другие. По подразделениям, статьям и параграфам показывались доходы и расходы в сметах министерств и главных управлений. Финансовая ведомственная смета должна была состоять из перечня доходов и расходов, подробной сметы, приложений и объяснительной записки.

Были установлены четкие сроки заключения исполнения расходов: для расходов всех ведомств – 30 апреля, а для военных расходов – 31 мая года, следующего за сметным. Ведомства утратили право перебрасывать средства из одной статьи расходов в другую. Передвижение кредитов допускалось лишь по мелким подразделениям (статьям), а не по главным (параграфам); для чего необходимо было разрешение в законодательном порядке. В первых росписях, составленных по правилам 1862 г., доходы и расходы показывались с точностью до указания не только копеек, но и дробей копеек, с 1871 г. такая точность не соблюдалась.

По истечении срока действия расходных смет и кредиторских списков оставшиеся неизрасходованные суммы зачислялись в свободные ресурсы Государственного казначейства. До 1 ноября следующего года министр финансов предоставлял в Государственный совет подробный сводный отчет о движении государственных средств, а государственный контролер – отчет об исполнении ведомственных смет.

Бюджет 1863 г. впервые представил относительно полную картину доходов и расходов Российского государства. В бюджет дополнительно вошли около 43 млн руб. доходов и 38 млн руб. расходов, ранее в бюджет не включавшихся.

Таким образом, Министерство финансов под руководством М.Х. Рейтерна (министр финансов с 1862 по 1878 гг.) получило возможность рационально планировать отчисления в ведомственные бюджеты. Был сделан первый шаг к введению принципа «единства кассы».

До реформы во множество ведомственных и территориальных касс поступали

бюджетные платежи, имеющие специальное назначение и идущие на покрытие заранее определенных расходов. Соответственно, сбором средств все еще занимались различные ведомства.

Министерства и главные управления имели свои ведомственные казначейства, свои источники дохода, которыми они свободно распоряжались, производя расходы по своему ведомству. Средства отпускались общей суммой и хранились в ведомственных кассах. При этом они имели возможность не считаться с принятым государственным бюджетом и собственной, министерской росписью, часто испрашивая непосредственно у императора суммы на чрезвычайные расходы.

В кассы Государственного казначейства из ведомственных касс передавались лишь минимальные суммы (свободные остатки). На 1 января 1855 г. в Государственном казначействе числилось всего 75 млн руб., в то время как в кассах правительственных учреждений – более 200 млн руб. [4]. Министерство финансов не имело точного представления о бюджетах ведомств за исключением запоздалых представлений министерских смет и неточного бухгалтерского учета, что препятствовало осуществлению общей финансовой политики. Более того, именно Министерство финансов должно было изыскивать средства на чрезвычайные расходы. В итоге наличие бесконтрольных ведомственных касс препятствовало контролю за расходованием бюджетных средств и возможностью Государственного казначейства маневрировать свободной наличностью.

Уже в конце 1858 г. по просьбе тогдашнего министра финансов А.М. Княжевича Специальной комиссии «для устройства кассового и ревизионного порядка» при Государственном контроле было поручено определить источники образования ведомственных капиталов. В марте 1860 г. всего 293 капитала на сумму 51 814 394 руб. [5] были признаны образовавшимися из казенных источников и подлежали передаче в ведение Государственного казначейства. В июне 1863 г. в Государственный совет были представлены проекты нового кассового устройства и временных кассовых правил на время опыта введения новой системы отчетности.

В результате принятия правил о поступлении государственных доходов и производстве государственных расходов, известных под кратким наименованием «кассовых правил» уничтожались самостоятельные кассы и казначейства отдельных ведомств. Был введен в действие принцип единства кассы. Отныне все средства казны сосредоточились в кассах одного органа – Департамента Государственного казначейства Министерства финансов, на который всецело возлагались обязанности по осуществлению расходов по распоряжению министра финансов и под надзором Государственного контроля. Кассы Государственного казначейства непосредственно в счет прямых кредиторов казны производят расходы всех министерств и главных управлений, которые не получают никаких сумм, кроме авансов за счет действующей сметы.

Все кассы Министерства финансов подразделялись на доходные, куда поступали все государственные доходы, депозиты, специальные средства и расходные, откуда осуществлялись все денежные выдачи. Доходы находились в ведении губернских и уездных казначейств, касс специальных сборщиков, почтовых контор и таможен. Они принимали государственные доходы, осуществляли по ним счетоводство, предоставляли отчетность Государственному контролю, К расходным кассам были отнесены Главное казначейство в Петербурге, касса Комиссии погашения государственных долгов, губернские казначейства с расходными отделениями (находились в нескольких губерниях).

Доходные кассы могли производить и некоторые расходы по поручению расходных касс, а последние в свою очередь могли принимать доходы для дальнейшей передачи в доходные кассы. Такая система разделения касс оказалась малоэффективной и вела к постоянной путанице в отчетах. Поэтому позже, в 1879 г. разделение касс было отменено.

С 1 января 1864 г. единство кассы было введено в Санкт-Петербурге и при Государственном контроле учреждена Временная ревизионная комиссия для производства документальной ревизии оборотов министерств и главных управлений, где было введено

единство кассы. С 1 января следующего года оно распространилось на 12 губерний, а с 1 января 1866 г. было введено единство кассы еще в сорока двух губерниях Российской империи.

В ходе финансовой реформы во всех губернских городах уездные казначейства были преобразованы в губернские, при губернских казначействах был учрежден ряд расходных отделений, были усилены штаты уездных казначейств. Отчетность всех касс вместе с ассигновками распорядителей и оправдывающими их документами ежемесячно поступала на ревизию в местные учреждения Государственного контроля (контрольных палаты) и их отделения в тех губерниях, где было введено единство кассы.

Таким образом, решение основной задачи финансовой реформы 60–70-х гг. – обеспечения единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета оказало непосредственное влияние на структуру и качество финансового управления в России. Были созданы и внедрены новые Сметные правила, новое качественное оформление получил государственный контроль над бюджетными средствами, упрочилось место Государственного казначейства в финансовой системе Российской империи.

Принцип единства кассы не только покончил с финансовой бесконтрольностью ведомств, обеспечив единство движения государственных средств. Он также закрепил регулирующую функцию бюджетно-налоговой политики в экономике; решил проблему территориальной неравномерности распределения доходов и расходов путем использования излишков средств, полученных в одних кассах, для покрытия недоимок в других; обеспечил существование Государственного казначейства как единой системы исполнительных органов.

#### **Литература**

1. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России // Под ред. Б.В. Ананьича. М.: ОЛМА-ПРЕСС Экслибрис, 2006. С. 294.
2. ПСЗРИ. Том XXV, № 38309. М.: ЮЦ Пресс, 2010. С. 246.
3. Фисенко А.И. Казначейство в России: исторические и финансово-экономические аспекты организации и управления (17 – начало 21 века). Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 180.
4. Всеподданнейший доклад государственного контролера о развитии и деятельности Государственного контроля с 1855 по 1880 год. СПб., 1880. С. 23
5. Преобразование государственной отчетности: В 4-х кн. СПб., 1861. Кн. 1. С. 11.

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ И ОРГАНОВ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ**

**Е.Ю. Одинокова.**

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

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

**Межрегиональный институт экономики и права**

Проанализировано современное развитие электронных правовых баз, обозначены проблемы правовой информатизации, их значение в деятельности государственных органов. Обосновано создание механизмов, обеспечивающих за счет более полной правовой обеспеченности органов и подразделений МЧС России повышение, эффективности законодательства и его применения. Информатизация в правовой сфере рассмотрена как основа правового обеспечения.

*Ключевые слова:* правовая информатизация, правовые информационные системы, правовое обеспечение, юридическая деятельность

# LEGAL SUPPORT UNITS AND BODIES OF RUSSIA EMERGENCY

**E.Y. Odinkova.**

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

**T.V. Zhukova.**

**Interregion institute of economics and law**

Expands the current development of electronic legal databases, legal issues of information, and their importance in government. Justified by the creation of mechanisms to account for more legal security agencies and departments increase MES of Russia, the impact of legislation and its application. Computerization in the legal sphere is considered as a basis for legal support.

*Key words:* legal informatization and legal information systems, legal support, legal activities

Информатизация правовой сферы обеспечивает упорядочение и систематизацию информационно-правовых ресурсов в правотворческой и правореализационной деятельности, что возможно только в результате активного участия государственных структур в процессах формирования и актуализации банков правовой информации. История работ по правовой информатизации берет начало в середине 1970-х гг., когда в соответствии с решениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР этому направлению работ был дан старт. Головная роль в решении поставленных задач была отведена Министерству юстиции СССР. При Министерстве целевым назначением был создан Научный центр правовой информации. До начала 1990-х гг. именно это ведомство занималось проблематикой правовой информатизации.

Изменение в начале 1990-х гг. социально-экономических условий, образование суверенного государства – Российская Федерация – потребовали дальнейшего развития работ по правовой информатизации на более высоком уровне [1].

Инициатором придания нового импульса работам по правовой информатизации выступило подразделение Администрации Президента Российской Федерации – Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. 28 июня 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 966, утвердивший Концепцию правовой информатизации России [2].

В Концепции было определено, что построение общенациональной системы правовой информации необходимо осуществлять на основе высших достижений науки и техники, интеграции действующих средств коммуникации и связи и сопряжения различных систем правовой информации, поэтому функции головного исполнителя можно возложить только на организацию, обладающую мощным научно-техническим потенциалом в сочетании с развитыми средствами коммуникации. Такой организацией в то время являлось Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации. Работу по организации интегральных банков нормативных актов, формируемых из копий эталонных банков, а также по обеспечению к ним оперативного доступа пользователей других уровней системы было признано целесообразным возложить на центральный узел правовой информации, функции которого выполняет научно-технический центр правовой информации «Система» (далее – НТЦ «Система») [3].

НТЦ «Система», имеющий статус самостоятельного хозяйствующего субъекта, был передан в ведение Федеральное агентство правительственной связи и информации, чтобы на его базе организовать центральный узел системы правовой информации (далее – ЦУПИ), включая ядро эталонного банка данных правовой информации.

В мае 1994 г. проблематика работ по правовой информатизации России была включена в состав основных задач Федерального агентства правительственной связи.

В достаточно сжатые сроки совместно с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации были разработаны технология и программные средства ведения эталонного банка данных правовой информации. Первичное поступление текстов правовых актов в НТЦ «Система» для пополнения эталонного банка было организовано в соответствии с официальными перечнями рассылки правовых актов федеральных органов государственной власти. Помимо этого были развернуты работы по информационному наполнению эталонного банка ретроспективными фондами.

В эталонный банк включены Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, федеральные законы и федеральные конституционные законы Российской Федерации, правовые акты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 на НТЦ «Система» были возложены обязанности по изданию и распространению Собрания законодательства Российской Федерации в машиночитаемом виде, принято решение о его распространении через систему федеральных органов правительственной связи и информации.

Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 1995 г. № 808 была утверждена президентская программа «Правовая информатизация органов государственной власти Российской Федерации», разработанная в соответствии с Концепцией правовой информатизации России.

По образцу и подобию президентской программы в субъектах Российской Федерации были приняты в ряде регионов собственные программы правовой информатизации.

К этому времени помимо государственного сектора правовой информатизации эффективно работали коммерческие организации, оказывающие информационно-правовые услуги, в первую очередь, «Гарант», «Консультант Плюс», «Кодекс».

В 2002 г. Федеральным агентством правительственной связи и информации была создана новая информационно-поисковая система «Законодательство России» и как электронное периодическое издание «Эталонный банк правовой информации «Законодательство России» прошла государственную регистрацию в Министерстве печати России, заменив собой достаточно долго и успешно поработавшую информационно-поисковую систему «Банк правовых актов».

С 1 июля 2003 г. функции и задачи Федеральным агентством правительственной связи и информации в части правовой информатизации России были переданы созданной Службе специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации (Спецсвязь России), однако все направления деятельности по правовой информатизации сохранились. Считаю, что сложившуюся в области систематизации законодательства практику следует скорректировать. Для повышения качественного уровня этой деятельности ее необходимо упорядочить в организационном отношении.

Около двадцати лет идёт процесс информатизации всех сфер жизни, который получил название движения к информационному обществу, но правовая сфера использует новые технологии в основном в таких направлениях как удобство хранения и поиска правовой информации, передача пользователям по сетям и некоторым другим [4, с. 51–56]. Заметных сдвигов в увеличении степени автоматизации процессов правотворчества и право реализации нет [5, с. 67], очевидны и негативные последствия роста количества нормативных правовых актов как в странах романо-германской правовой семьи, так и в странах системы общего права: сложно соблюдать растущий массив меняющихся законов, которые граждане часто вообще не знают по причине их сложности, неэффективности механизмов их распространения, дороговизне печатных и электронных изданий, услуг адвокатов. Если ещё учесть противоречивость законов, сложности право реализации, то из обозначенных проблем вытекают следующие последствия:

– неэффективное регулирование общественных отношений устаревшими и

несовершенными нормами права;

- незнание населением законов и принципиальная невозможность точного выполнения норм права вследствие сложности и изменчивости законодательства;

- отсутствие механизмов, обеспечивающих своевременную адаптацию законов к быстро изменяющимся реалиям жизни [6, с. 90].

Россия начала построение информационного общества, но право в этом процессе почти не участвует, за исключением текущего развития справочных правовых систем, что, однако, не приводит к качественному развитию самого права и эффективного применения законодательства.

Сегодня в Российской Федерации отсутствует государственная поддержка справочных правовых компьютерных способов систематизации национального законодательства, что привело к не легитимности большинства систематизированных электронных правовых систем, к увеличению их стоимости, и стало благоприятной почвой для гражданско-правовых нарушений авторских прав, а в некоторых случаях и уголовных преступлений. Существующая практика использования правовых компьютерных систем (в том числе посредством целевой программы «Электронная Россия 2002–2010») происходит без необходимого юридического закрепления правового статуса этих систем [7, с. 13]. Поэтому целесообразно государству с целью создания условий для доступности электронных правовых документов для населения и обеспечения их легитимного юридического статуса принять на себя соучредительство в действующих ныне акционерных обществах разработчиков справочных правовых компьютерных систем или заключить долгосрочный гражданский договор с одной из фирм, создавших в России справочную правовую компьютерную систему.

Осуществление правоприменительной деятельности в сетях подготовлено тем, что для государственного управления создана, в частности, автоматизированная информационная система. Определённые предпосылки модернизации права информационными средствами имеются и в Концепции [8] использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., которая поставила такие задачи как развитие единой защищённой телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд, централизованное создание общих государственных информационных ресурсов (реестров, кадастров, реестров, классификаторов) и др. Что же касается права, то Концепция ставит задачу совершенствования законодательной и иной нормативной правовой базы в целях повышения эффективности использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти с учётом международной практики [9, с. 70]. Конечно, обновление нормативной правовой базы необходимо для оптимизации использования информационных технологий. Однако с другой стороны, использование информационных технологий в правовой сфере поднимет на качественно высокий уровень вопросы правоприменения и систематизации нормативных правовых актов.

Следует констатировать тот факт, что в подразделениях и органах МЧС России нет разработанной информационной стратегии правового обеспечения, чему на наш взгляд следует уделять пристальное внимание. В научной литературе правильно отмечается, что для создания единого информационного пространства необходима постоянная систематизация, отражающая массив нормативно-правовых актов во всем их многообразии и динамике [10, с. 4].

Следует особо подчеркнуть необходимость и важность активного участия правовых подразделений МЧС России в этой работе. Специалистов, имеющих соответствующую подготовку, профессионально занимающихся систематизацией законодательства в структурных подразделениях, осуществляющих данный вид деятельности, недостаточно.

Правовые подразделения МЧС России смогут лишь тогда успешно выполнять стоящие перед ними задачи по осуществлению своих обязанностей, когда будут обладать безупречным знанием действующего законодательства. Знание нормативного правового массива напрямую зависит от деятельности по систематизации нормативных правовых

актов. Безупречное знание действующего законодательства является составной частью общей и правовой культуры каждого юриста. Слабое знание законов, неумение ими пользоваться нередко приводят к серьезным ошибкам в деятельности.

МЧС России посредством своих подразделений занимается упорядочением действующих нормативных правовых актов для придания законодательному массиву в этой области упорядоченного, четко структурированного характера. Только в этом случае систематизация законодательства повысит уровень законности в деятельности государственных и правоприменительных органов, послужит росту правовой грамотности и правосознания населения, и будет способствовать повышению действенности законодательства.

Признание системности по отношению к комплексу документов, являющихся нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней, имеет значение с точки зрения выработки концепции его развития. Установление рационального единообразия в учете нормативных правовых актов с целью оптимизации как средства фиксации правовой информации позволит в дальнейшем решить задачу упорядочения системы законодательства по вопросам компетенции МЧС России.

Недостаточная эффективность правового обеспечения как проблема юридической практики детерминирована отсутствием должного научно-теоретического осмысления вопросов, связанных с правовым обеспечением и его механизмом. В связи с этим актуальна необходимость соотнесения правового обеспечения с различными видами юридической деятельности, так как правовые средства всегда выступают инструментом достижения определенных целей в процессе соответствующего вида юридической деятельности.

Работы ученых-правоведов, посвященные проблемам юридической деятельности, как правило, вообще не рассматривают проблемы механизма правового обеспечения и его структуры либо затрагивают их фрагментарно. Необходимо отметить, что, несмотря на обилие работ, посвященных различным видам юридической деятельности [11], они не затрагивают влияние на правовое обеспечение конкретных субъектов – органов исполнительной власти.

В юридической деятельности и через юридическую деятельность проявляются основные закономерности функционирования юридической практики. Юридическая деятельность – основа юридической практики.

Профессиональная деятельность юриста в большинстве своем протекает в рамках правовой формы деятельности государства – правоприменительной, правоохранительной и др., исходной единицей которой является юридическое дело. Поэтому юридическая суть профессиональной деятельности юриста та же, что и правовой формы деятельности государства: она всегда связана с нормами права, основана на законе, и имеет юридические последствия.

Типовые элементы профессиональной деятельности юриста: правовая оценка представленных или найденных фактов; программирование поиска, проверки, оценки фактической информации. К сожалению, не каждый сотрудник или работник МЧС России подготовлен профессионально осуществлять такого рода работу, кроме того, не в каждом подразделении есть юрисконсульт, поэтому обеспечение подразделений и органов системы МЧС России ведомственными правовыми информационными системами, доступными пользователям – необходимость на сегодняшний день

В деятельности по совершенствованию информационно-правового обеспечения учета и инкорпорации законодательства, необходимо сосредоточиться на следующих направлениях:

- упорядочение правового регулирования в области правовой информатизации;
- унификация методов ведения учета нормативных правовых актов; стандартизация применяемых информационных технологий при систематизации законодательства;
- интеграция разрозненных баз и банков данных правовых актов в едином информационно-правовом пространстве.

Реализация указанных предложений будет способствовать увеличению эффективности использования информационно-правовых систем, эксплуатируемых в настоящее время в различных государственных органах и иных организациях, повышению качества и результативности работы по учету и систематизации нормативных правовых актов.

### **Литература**

1. Обзор истории формирования государственной системы правовой информатизации России. Федеральная служба охраны Российской Федерации [Электрон, ресурс]. Режим доступа: <http://www.fso.gov.ru/pir/p2.html>.
2. Концепция правовой информатизации России (утверждена Указом Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 27. Ст. 2521.
3. Научно-технический центр правовой информации «Система» [Электрон. ресурс]. Электрон. дан. М., [2006]. Режим доступа: <http://www.systema.ru>.
4. Окинавская Хартия глобального информационного общества (Окинава, 22 июля 2000 года) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56
5. Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. 2-е изд., доп. СПб., 2003.
6. Бойцова В.В., Гиренко А.Ф. Использование компьютерных средств и информационных технологий в юриспруденции // Правоведение. 1997. № 2. С. 90–98.
7. Егоров Г.Г. Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Волгоград, 2006. С. 13
8. СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.
9. Семилетов С.И. Подходы к разработке концепции правового регулирования ИКТ // Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы. М., 2003. С. 70–71.
10. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.

## **К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ВЕЩНЫХ ПРАВ**

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

Проанализированы вещные права, регулируемые гражданским правом, их юридическая природа. Сущность вещных прав раскрыта через триаду правомочий: владения, пользования и распоряжения имуществом.

*Ключевые слова:* вещные права, владение, пользование, распоряжением имуществом

## **TO A QUESTION ON THE LEGAL NATURE OF THE REAL RIGHTS**

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

In article the real rights regulated by civil law, their legal nature are analyzed. The essence of the real rights reveals through a triad of competences: possession, usings and orders property.

*Key words:* the real rights, possession, using, the order propert

Принято считать, что понятие вещных прав пришло из римского частного права, в котором ограниченные по своему содержанию вещные права на чужие вещи якобы противопоставлялись наиболее широкому по содержанию праву собственности. В этом взгляде отразилась давно ставшая в цивилистике традиционной «наклонность освящать идеи и явления современного происхождения покровом векового авторитета римского права». В действительности, дошедшие до нас источники римского частного права не содержат и не могли содержать такого обобщенного, абстрактного понятия, как «вещное право» или «ограниченные вещные права», ибо римской юриспруденции было почти совершенно чуждо распределение материала на основании общих понятий и принципов, составляющее характеристическое свойство догматической классификации [1].

Категория вещных прав в их современном понимании появилась в континентальном европейском праве в начале XIX в. в рамках созданного германскими юристами пандектного учения. Одним из родоначальников этого учения и соответственно теории вещных прав наряду с Ф.К. фон Савиньи стал профессор Гейдельбергского университета А. Тибо.

Пандектная теория вещных прав имела под собой глубокие социально-экономические корни. Распространенное в феодальных право порядках деление права собственности на верховную собственность и подчиненную собственность заключало в себе осуществленное глоссаторами и постглоссаторами решение важнейшей для средневековых феодальных отношений юридической проблемы: признания возможности одновременного существования права собственности нескольких лиц на одну и ту же вещь. Важность данной проблемы определялась тем, что речь шла, прежде всего, и главным образом о земле (земельных участках), составлявшей если не единственный, то, бесспорно, главный объект феодального вещно-правового регулирования.

Один из основополагающих принципов римского права – недопустимость двух (нескольких) прав собственности на одну и ту же вещь – после рецепции римского права в феодальные право порядки стал резко противоречить сосуществованию «прав собственности» сеньора и вассала на соответствующие участки земли. Строго говоря, феодальное право, подобно древнему римскому праву, не содержало четкого различия между правом собственности и другими правами на вещи (сам термин «собственность» появился в Германии лишь в XIII–XIV вв., а в России только в XVIII в.), что открывало широкую возможность сосуществования нескольких близких по содержанию имущественных прав собственности на одну и ту же вещь. Предложенная глоссаторами и комментаторами (постглоссаторами) юридическая конструкция разделенной собственности, допуская и объясняя сосуществование двух или нескольких одноименных имущественных прав на одну и ту же вещь – поместье, лен (то есть в конечном счете – земельный участок), – снимала эту проблему [2].

Однако впоследствии новые, буржуазные право порядки, признали собственность наиболее полным правом и тем самым вновь исключили возможность существования двух прав собственности на одну и ту же вещь, в том числе применительно к земельным участкам. Но при этом возникла новая юридическая проблема: в силу естественной ограниченности земли, требуемой для осуществления различных видов хозяйственной деятельности, появилась экономическая необходимость предоставить юридически наиболее прочную, то есть вещно-правовую (а не обязательно-правовую) возможность одним лицам пользоваться землей (земельными участками), принадлежащей другим лицам (собственникам).

Результатом решения названной проблемы и стало появление категории ограниченных вещных прав, противопоставляемых обязательственным правам требования, чаще всего вытекающим из договоров. Данная общая категория заменила собой различные феодальные титулы (права собственности) на землю и наряду с правом собственности составила единое гражданско-правовое понятие вещного права [3].

Таким образом, появление современной юридической категории вещных прав связано с обеспечением экономически необходимого и юридически прочного участия одного лица в праве собственности другого лица на земельный участок (в правопорядках с более широким пониманием недвижимости – и на иную недвижимую вещь). Юридическая прочность, исключая возможность одностороннего прекращения правоотношения, стала главным отличительным признаком вещного права в сравнении с обязательственными правами на чужую вещь.

Вещное право является одной из основных частей российского гражданского права. Данный раздел права традиционно занимал ключевое место в гражданском законодательстве практически всех стран с континентальной правовой системой: от римского права до ныне действующих правовых систем. В отечественном гражданском праве вещные права вначале были известны под названием «неполных прав собственности» (ст. 432 т. X ч. 1 Свода законов Российской империи), а затем, в принятом во времена НЭПа ГК РСФСР 1922 г., они были названы общепринятым термином [4].

Однако в советский период в связи с национализацией земли и большинства других объектов недвижимости, а также установлением «планово-организованного» имущественного оборота надобность в категории вещных прав отпала и на протяжении более чем полувека этот раздел отрасли гражданского права был искусственно выведен из состава российского законодательства, а понятие «вещное право» было заменено понятием «право собственности». В результате этого не только специальные научные исследования данной проблематики, но и сама терминология вещного права надолго исчезли из отечественной цивилистики. С возрождением названной категории в Законе о собственности 1990 г., а затем и в новом Гражданском кодексе РФ оказалось, что в теории российского гражданского права отсутствует единая трактовка вещных прав. Более того, до сих пор можно встретить сомнения в необходимости этой категории и предложения о переходе к сложноструктурным моделям права собственности.

В обновленное российское гражданское законодательство вещное право возвращено, но столь длительное и беспрецедентное пренебрежение им повлекло серьезные последствия и продолжает оказывать существенное влияние на все гражданское право в целом и вещное право в частности.

Тем не менее, вещное право в структуре гражданского права теперь уже приобрело отчетливые очертания в виде самостоятельной части ГК РФ, составляющей отдельную подотрасль и включившей ряд правовых институтов, объединенных в отдельный правовой раздел, и некоторых норм, содержащихся в других разделах ГК РФ и в иных законодательных актах [5].

К вещным правам в российском гражданском праве относятся:

- право собственности;
- право хозяйственного ведения;
- право оперативного управления;
- право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;
- право пожизненного наследуемого владения;
- сервитуты.

Вещным традиционно называют право на вещь, имущество и вещные права составляют самостоятельную разновидность субъективных гражданских прав, которые предоставляют его обладателю определенные вид и меру непосредственного воздействия на вещь (имущество). Лицо, которое обладает тем или иным вещным правом, осуществляет его самостоятельно и для осуществления этого своего права не нуждается в помощи третьих лиц [6].

Понятие вещного права также можно раскрыть через традиционную триаду правомочий.

Правомочие владения представляет собой фактическое обладание, господство лица над вещью (имуществом), и потому его следует понимать как основанную на законе и охраняемую им возможность иметь вещь (имущество) у себя в хозяйстве. Данное правомочие предоставляет его обладателю возможность оказывать какое-либо непосредственное воздействие на вещь.

Владение имуществом может быть законным (когда оно опирается на какое-либо правовое основание, то есть на юридический титул владельца) и незаконным (которое, соответственно, какого-либо правового основания под собой не имеет, а потому является беститульным).

Законным (титульным) владельцем может быть как собственник имущества, так и несобственник – унитарное предприятие, которому имущество предоставлено в хозяйственное ведение или оперативное управление; землепользователь, получивший земельный участок в бессрочное пользование; арендатор имущества по договору аренды; транспортная организация – перевозчик по договору перевозки грузов и др. Во всех названных случаях владение является производным от права собственности, то есть зависит непосредственно от воли собственника имущества, будь то государство, частное лицо или иной собственник. С данным правомочием закон связывает определенные правовые последствия (например, ст. 301 ГК РФ).

Незаконные владельцы подразделяются, в свою очередь, на добросовестных и недобросовестных: владелец признается добросовестным, если он не знал и не мог знать о незаконности своего владения, и недобросовестным, когда он об этом знал или должен был знать. Такое разграничение незаконных владельцев имеет важное практическое значение при осуществлении защиты права собственности и других вещных прав (ст.ст. 301–303 ГК РФ).

Правомочие владения неразрывно связано с правомочием пользования, так как в подавляющем большинстве случаев для того, чтобы пользоваться вещью, необходимо иметь ее в своем владении. Правомочие пользования позволяет его обладателю использовать вещь, потреблять ее, извлекать из нее какие-либо полезные свойства (эксплуатировать имущество, извлекать доходы, получать приносимые им плоды и т.п.). Границы права пользования могут определяться законом, договором и иным правовым основанием (например, завещанием). Законом запрещено пользование имуществом в ущерб интересам других лиц или общества в целом (так называемое злоупотребление правом).

Законное пользование имуществом может быть защищено от нарушений различными правовыми средствами. В соответствии со ст. 304 ГК РФ собственник имущества может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были связаны с лишением владения и, в частности, может предъявить иск об устранении препятствий в пользовании его имуществом.

Правомочие распоряжения представляет собой такое правомочие, в силу которого его обладатель определяет юридическую судьбу имущества, включает это имущество в экономический оборот путем совершения различного рода сделок (купля-продажа, передача в доверительное управление, сдача в аренду и др.). Это наиболее действенное из всех правомочий в составе вещного права, так как, определяя дальнейшую юридическую судьбу имущества, собственник или иной законный обладатель данного правомочия решает: сохранять имущество у себя и пользоваться им либо передать правомочия владения, пользования и распоряжения другому лицу, отчуждать имущество путем заключения и исполнения договора купли-продажи, мены, дарения или иным образом распорядиться его судьбой. Во многом именно от правомочия распоряжения зависит осуществление правомочий владения и пользования имуществом. В полном объеме правомочие распоряжения может принадлежать только собственнику имущества.

Названные правомочия, составляя в своем единстве содержание вещного права, между собой тесно взаимосвязаны. Фактическое господство над определенной вещью (имуществом) представляет собой необходимую предпосылку осуществления правомочий пользования, то есть признанной за обладателем вещного права и гарантированной ему

законом возможности извлекать из имущества его полезные свойства для удовлетворения каких-либо потребностей. Правомочие пользования означает возможность не только непосредственного потребления, но и использования имущества для производственной деятельности, пользования его плодами, доходами и т.п.

Правомочия владения и пользования могут передаваться собственником имущества другим лицам, как физическим, так и юридическим. Если собственник имущества при этом не перестает быть таковым, то владение и пользование в той или иной мере ограничены его волей. Причем допускается как передача правомочия пользования без передачи владения (например, сервитут), так и передача правомочия владения без пользования (к примеру, передача вещи на хранение, транспортной организации для ее перевозки). Возможна также и передача владения вместе с правом пользования (например, аренда). Однако оба эти правомочия (владение и пользование) находятся в зависимости от правомочия распоряжения имуществом.

Все вышеназванные правомочия как самостоятельные виды возможного поведения обладателя субъективного права присутствуют в любом вещном праве, но мера возможной их реализации различна [7].

Вещные права характеризуются следующими основными чертами. Во-первых, они устанавливают непосредственное господство лица над вещью. Они юридически оформляют непосредственное отношение лица к вещи, дающее ему возможность использовать данную вещь в своих интересах без участия иных лиц (независимо от совершения ими каких-либо действий).

Во-вторых, юридическую специфику вещного права составляет его абсолютный характер. Ведь оно определяет связи управомоченного лица со всеми другими (третьими) лицами, а не с конкретным обязанным лицом (что характерно для обязательственных прав, являющихся в силу этого относительными по своей юридической природе). Абсолютность вещных прав обусловлена как раз тем, что они закрепляют отношение лица к вещи, а не к другим лицам, исключая для них возможность препятствовать управомоченному лицу в использовании вещи либо воздействовать на вещь без его разрешения.

В-третьих, абсолютный характер вещных прав делает необходимой их гражданско-правовую защиту с помощью особых вещно-правовых исков, которые также могут быть направлены против любых лиц, поскольку любое лицо может стать нарушителем вещного права (тогда как нарушителем обязательственного права может стать только конкретное обязанное лицо, к которому и будет обращен соответствующий обязательно-правовой иск). Правда, по нашему праву вещно-правовой иск во многих случаях может предъявить и субъект обязательственного, а не вещного права (если он обладает правомочием владения в отношении конкретной вещи). Однако субъект вещного права в этом своем качестве не сможет воспользоваться обязательно-правовым иском в его защиту.

Объектом вещных прав могут служить только индивидуально-определенные вещи, а потому с гибелью соответствующей вещи автоматически прекращается и вещное право на нее. Объектом же обязательно-правового права является поведение обязанного лица – должника, причем обязанность последнего может переходить к другим лицам в порядке правопреемства даже после смерти гражданина или прекращения юридического лица. Объектом вещных прав не могут быть не только другие (обязательственные) права, то есть, по сути, поведение обязанных лиц, но и вещи, определенные родовыми признаками, ибо осуществление хозяйственного господства невозможно в отношении неиндивидуализированного, абстрактно представляемого имущества. Данное положение составляет четвертую важную черту вещных прав.

Перечисленными признаками в отечественной литературе обычно исчерпывается характеристика вещных прав. В действительности все они обладают еще одним важным свойством, традиционно отмечаемым, прежде всего, в германской цивилистике, основанной на постулатах пандектного права. Из абсолютного характера вещных прав, проявляющегося в отношении всех третьих лиц, которые должны быть поэтому четко осведомлены о

содержании и видах таких прав, вытекает необходимость исчерпывающего определения в законе как видов (перечня) вещных прав, так и их содержания [8].

### **Литература**

1. Муромцев С.А. Очерки общей теории гражданского права // Избранные труды по римскому и гражданскому праву. М.: Статут, 2004. С. 240.
2. Литовкин В.Н., Суханов Е.А, Чубаров В.В. Право собственности: актуальные проблемы. М.: Статут, 2008. С. 47.
3. Синайский В.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2002. С. 243.
4. Суханов Е. А. К понятию вещного права // Российский юридический журнал. 2006. № 2. С. 15.
5. Ибрафимов И.М. О системе вещного законодательства // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 17.
6. Ахметьянова З.А. Об объектах вещных прав // Юридический мир. 2009. № 9. С. 27.
7. Ахметьянова З.А. О содержании вещных прав // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 11.
8. Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 263.

## **ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСТАВКИ СИСТЕМ ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЯ ДЛЯ ГОСУЧРЕЖДЕНИЙ**

**Р.Н. Яхонтов, кандидат юридических наук;**

**О.С. Яхонтова, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России.**

**М.М. Султыгов, доктор юридических наук, профессор.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализировано сложившееся на сегодняшний день положение в сфере поставки систем видеонаблюдения для государственных нужд, в частности для государственных учреждений. Рассмотрены основные аспекты необходимости выделения указанного договора в отдельную категорию с учетом особенностей гражданско-правовой ответственности сторон исследуемого договора.

*Ключевые слова:* договор, поставка, государственный заказчик, поставщик, ответственность

## **FEATURES OF CIVIL LEGAL REGULATION OF DELIVERY SYSTEM FOR SURVEILLANCE STATE AGENCIES**

**R.N. Yakhontov;**

**O.S. Yakhontova.**

**Saint-Petersburg university of the Ministry of Internal Affairs of Russia.**

**M. M. Syltigov.**

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

The present position of video surveillance systems' delivery for state needs and state organizations is analyzed in the article. Main aspects of allocation the contract in a separate category with due regard for features of civil-legal liability of parties to the contract are considered in the article.

*Key words:* the contract, delivery, the state customer, supplier

С переходом страны к рыночной экономике и принятием ныне действующего Гражданского Кодекса РФ (далее ГК РФ) роль и место договора поставки, как и многих традиционных институтов гражданского права, претерпели существенные изменения по сравнению с ранее действовавшим гражданско-правовым законодательством. Из средства планирования, уточнения и корректировки плановых заданий он стал основной правовой формой товарно-денежного обмена, главным регулятором договорных связей, поскольку именно с помощью этого уникального правового средства стороны получают возможность в наибольшей степени удовлетворять взаимные интересы [1].

В отличие от прежнего понимания поставки как самостоятельного договорного типа с принятием современного ГК РФ (ч. 2) данный правовой институт утратил свое самостоятельное значение, и теперь он (как и ряд других, ранее самостоятельных договоров) стал разновидностью договора купли-продажи.

С момента вступления в юридическую силу части второй ГК РФ прошло уже более 10 лет, накоплен определенный опыт правоприменительной практики. Возникает закономерный вопрос: какова эффективность договора поставки в новом его качестве? Какие разновидности договора поставки могут быть применимы в настоящее время? В частности, выполняет ли действующее законодательство по поставкам те цели и правовые идеи, которые были заложены в данный правовой институт, отвечает ли запросам практики и реально сложившимся отношениям в данной сфере и, наконец, в какой мере оно соответствует законодательству зарубежных стран и международным нормам?

Как показывает практика, действующее законодательство по поставке товаров имеет целый ряд негативных факторов. Прежде всего, оно в значительной степени сохраняет следы советского прошлого. Это выражается в самой направленности правового регулирования, которое мало отражает современные тенденции сферы обращения, а также международной торговли, в частности Венской конвенции (1980 г.) о международном договоре купли-продажи товаров.

Эти тенденции связаны с приоритетом интересов покупателей, который еще с 80-х гг. прошлого века стал основным принципом в деятельности всех производителей (поставщиков) в странах с развитой рыночной экономикой, где жесткая конкуренция заставляет бороться за каждого покупателя и удовлетворять все его потребности.

В нашей стране это направление еще не получило должного развития – диктат производителей (поставщиков), как верно отмечает Б.И. Пугинский, в беспрецедентной форме процветавший у нас в течение 70 лет, еще не искоренен и сейчас [2].

Причин такого положения (объективных и субъективных) много, но в определенной степени, как представляется, этому способствует и Гражданский кодекс Российской Федерации.

Главным звеном комплекса безопасности любой сложности является видеонаблюдение. С помощью систем видеонаблюдения предприятие (организация) защищает себя от злоумышленников, пресекает возможность возникновения чрезвычайных происшествий, контролирует собственных работников.

Видеонаблюдение используется для своевременного реагирования на нештатные ситуации которые могут возникнуть где угодно: на паркинге, на стоянке, в автобусе, в вагоне, на складе, на территории коттеджа, возле банкомата и т.п. Система позволяет вести видеонаблюдение, в том числе и удаленное подключение через интернет, используя портативный и малогабаритный сетевой ip видеорегиcтpатор, осуществляя так же ночное видеонаблюдение периметра завода, дома, участка используя автоматическое управление камерой видеонаблюдения. Результаты работы видеорегиcтpатора, который сохраняет длительный видеоархив, всегда можно просмотреть в случае необходимости, что бы проанализировать действия нарушителя проникшего на охраняемую территорию или в помещение. Таким образом, изучение договора поставки систем видеонаблюдения, являясь разновидностью договора поставки, является крайне актуальным в настоящее время.

Общая тематика отношений по поставке, привлекала интерес ещё дореволюционных

учёных, из которых наибольший вклад в разработку данной темы внесли К.П. Победоносцев, Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич. В их работах, подробно затрагивалась проблема соотношения договоров купли-продажи, запродажи и поставки.

В советский период договор поставки приобрёл ещё большую важность и привлёк ещё большее внимание особенно в 50–70 г.г. таких исследователей как: О.С. Иоффе, Г.Н. Амфитеатров, А.В. Венедиктов, Е.А. Флейшиц, С.Н. Братусь, Г.Н. Амерханов, А.М. Шафир и др.

На современном этапе развития гражданского законодательства, основной акцент исследователей направлен на изучение договора купли-продажи, в рамках которого затрагиваются и вопросы договора поставки. Нельзя не сказать о работах В.В. Ровного, А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого О.Н. Садикова. Другие авторы свои труды посвятили непосредственно договору поставки: В.Н. Анохин, Д.А. Фурсов, Е.В. Протас. Большой интерес представляют исследования В.В. Витрянского. Несмотря на значительное количество работ российских ученых, в гражданском законодательстве понятие договора поставки систем видеонаблюдения отсутствует, что вызывает неопределённость в его регулировании. Исходя из вышесказанного, исследование вопросов правового регулирования договора поставки систем видеонаблюдения на современном этапе развития общества, в настоящее время является крайне актуальным.

В сложившейся системе правового регулирования поставок товаров для государственных нужд, а именно поставок систем видеонаблюдения определились следующие особенности.

Первая особенность заключается в том, что поставки систем видеонаблюдения регулируются, прежде всего, специальным законодательством, которое вносит экономическую и правовую определенность в отношения между производителями и потребителями, поставщиками и покупателями товаров.

Отношения по поставке систем видеонаблюдения регулируются правилами ГК РФ в части положений, применимых к договору поставки для государственных нужд.

Помимо ГК РФ указанные отношения регулируются специальными законами о поставке товаров для государственных нужд: Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Иерархия перечисленных актов устанавливается в п. 2 ст. 525 ГК РФ. Первая его часть предусматривает, что к соответствующим отношениям должны применяться правила о договоре поставки, если иное не предусмотрено ГК РФ. А вторая часть устанавливает, что к отношениям по поводу поставки товаров для государственных нужд субсидиарно применяются нормы законов о поставке товаров для государственных нужд.

ГК РФ, во-первых, рассматривает нормы о поставке для государственных нужд как специальные, а во-вторых, в специальную норму о данном виде договора помещает отсылку к соответствующему закону, последний и все включенные в него нормы приравниваются к специальным нормам ГК РФ, посвященным тому же виду договора. Исходя из изложенного, следует, что общие положения о поставке применяются к поставке систем видеонаблюдения, если правилами о поставке для государственных нужд, содержащимися в ст.ст. 525–534 ГК РФ и в других законах, не установлено иное.

Регулирование государственных закупок не исчерпывается специальными законами. В ряде федеральных законов, посвященных иным вопросам, также затрагиваются те или иные аспекты поставок для государственных нужд. Так, Федеральный Конституционный закон «О военном положении» предусматривает организацию производства продукции для государственных нужд в условиях военного положения Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти.

Выражением строгой подзаконности правового регулирования в сфере поставок систем видеонаблюдения служит норма о праве Правительства Российской Федерации

принимать соответствующие нормативные правовые акты. Легальным императивным основанием служит положение «в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов». Это гарантирует стабильность законодательного регулирования и ограничение сферы правотворчества Правительства Российской Федерации рамками норм закона. Их игнорирование естественно недопустимо.

Правительство Российской Федерации систематически совершенствует механизм правового обеспечения в данной сфере, принимая необходимые решения (посредством издания постановлений и распоряжений).

Следующей особенностью поставок систем видеонаблюдения являются цели таких поставок.

Необходимо отметить, что законодатель четко определяет цели поставок продукции для федеральных государственных нужд, в числе которых поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности, что сегодня является крайне актуальным [3].

Другой особенностью поставок систем видеонаблюдения является то, что распределительная система заменяется системой государственных закупок и осуществляется на контрактной основе.

По государственному контракту на поставку систем видеонаблюдения для государственных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров. Государственный контракт и договор поставки систем видеонаблюдения являются видом договора купли-продажи и разновидностью договора поставки (подвид поставки), так как товары покупаются не для личного, семейного, домашнего потребления а в общепользовательных целях. От договора поставки как такового они отличаются целью продажи и приобретения товаров (государственные нужды) и участием в поставках государственных органов – государственных заказчиков либо по их указанию иных лиц. При этом государственные потребности обеспечиваются за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации. Государственным контрактом этот договор именуется потому, что одной из его сторон выступает государственный заказчик, размещающий заказы на товары для государственных нужд.

В соответствии со ст. 525 ГК РФ поставка товаров для государственных нужд, а, следовательно, и такой разновидности рассматриваемого договора, как договор поставки систем видеонаблюдения осуществляется на основе государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки систем видеонаблюдения.

Следующей особенностью поставок систем видеонаблюдения является то, что государственные заказчики выбирают поставщиков, как на конкурентной основе, так и без проведения конкурсов.

Согласно ст. 527 ГК РФ размещение заказа может осуществляться как по конкурсу, так и без него. В отличие от государственного контракта или договора на поставку систем видеонаблюдения договор поставки товаров в обычном обороте заключается только по соглашению сторон.

Особенностью поставок систем видеонаблюдения является также то, что государственный контракт является основным документом, который регламентирует правовые, экономические и организационные отношения государственных заказчиков и поставщиков систем видеонаблюдения.

В отличие от договора обычного оборота при поставках систем видеонаблюдения в случаях, определенных ГК РФ и иными нормативными правовыми актами, на государственного заказчика и участника размещения заказов возлагается обязанность заключить государственный контракт.

Структура отношений при исполнении государственного контракта на поставку систем видеонаблюдения для государственных оборонных нужд может быть простой, когда

контракт заключается между государственным заказчиком и поставщиком, и сложной, когда заказчик, заключив контракт с поставщиком, выступает как гарант реализации договора между поставщиком и непосредственным покупателем, что также является особенностью поставок систем видеонаблюдения для государственных нужд [4].

Особенностью исполнения договора поставки систем видеонаблюдения является оплата переданных получателям товаров непосредственно государственным заказчиком, если иной порядок расчетов не определен государственным контрактом.

Также особенностью поставок систем видеонаблюдения для государственных нужд заключается в том, что при данных видах поставок предусматривается добровольность заказов, их взаимовыгодность, ответственность сторон за исполнение взятых обязательств.

Ответственность при поставке систем видеонаблюдения для государственных нужд строится по общим правилам о договорной ответственности. Наряду со взысканием убытков, она может выражаться во взыскании неустойки (пени, штрафа). Особая значимость поставки систем видеонаблюдения обусловила достаточно широкое применение законной неустойки и повышенную ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение ряда обязанностей. Так, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения одной из сторон обязательств, предусмотренных государственным контрактом, эта сторона возмещает другой стороне причиненные в результате этого убытки и несет иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и государственным контрактом. При необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку материальных ценностей в государственный резерв в случаях, когда обязанность заключения контракта установлена действующим законодательством, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта; за поставку в государственный резерв некомплектных или недоброкачественных материальных ценностей поставщик уплачивает штраф в размере 20 % стоимости забракованных товаров и др.

В законодательстве предусмотрены и особые случаи ответственности государственного заказчика. Так, согласно ст. 533 ГК РФ если поставщику в связи с выполнением государственного контракта причинены убытки, то они подлежат возмещению государственным заказчиком не позднее тридцати дней со дня передачи товара. При невозмещении указанных убытков поставщик вправе не только отказаться от исполнения государственного контракта и от заключенного на основе последнего с непосредственным получателем товара договора поставки систем видеонаблюдения, но и потребовать от государственного заказчика возмещения убытков, вызванных расторжением государственного контракта. Убытки, причиненные таким отказом покупателю по договору поставки систем видеонаблюдения, также должны быть возмещены государственным заказчиком, а не поставщиком.

Аналогичное правило действует и при отказе государственного заказчика полностью или частично от товаров, поставка которых предусмотрена государственным контрактом. Такой отказ возможен лишь в случаях, предусмотренных законом, и при условии возмещения поставщику убытков, причиненных отказом. Также государственным заказчиком (а не поставщиком) возмещаются убытки покупателя по договору поставки систем видеонаблюдения, которые он понес в связи с расторжением или изменением заключенного с ним договора вследствие отказа государственного заказчика от товара, предусмотренного государственным контрактом.

Указанные виды ответственности по договорам обычного оборота не предусматриваются.

Необходимость регулирования экономики на государственном уровне признана фактически всеми. Спор ведется только о границах такого регулирования. Одним из его инструментов является заказ на поставку систем видеонаблюдения, который широко применяется и в других государствах.

Другие особенности поставок систем видеонаблюдения для государственных

оборонных нужд заключаются в том, что не допускается приобретение при выполнении государственного контракта продукции иностранного производства, за исключением некоторых случаев, и при заключении государственных контрактов в целях экономического стимулирования поставщиков продукции для федеральных государственных нужд им могут предоставляться льготы по налогам на прибыль (доход), целевые дотации и субсидии, кредиты на льготных условиях, установление специальных квот (государственное бронирование) при приобретении материально-технических ресурсов [5].

Анализируя изложенный материал, можно сделать несколько предложений по совершенствованию законодательства в области поставок систем видеонаблюдения, выполнения работ по установке систем видеоборудования, оказания услуг для государственных нужд:

1. внести в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» изменения, касающиеся расширения сферы применения данного Закона, а именно включить такой предмет отношений, как оказание услуг для государственных нужд, в качестве установки систем видеонаблюдения для обновления и модернизации техники;

2. в целях повышения ответственности поставщиков за своевременную поставку систем видеонаблюдения, выполнение работ, оказание услуг и упрощения взыскания неустойки с недобросовестного поставщика внести в Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» право заказчика удерживать сумму неустойки из части суммы, подлежащей оплате за уже поставленную продукцию, выполненные работы, оказанные услуги.

#### **Литература**

1. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности / под ред. А.С. Комарова. М.: Юридическая литература, 2008. С. 13.

2. Пугинский Б.И. Коммерческое право России. М.: Юрайт, 2009. С. 23.

3. Власов В.А. Правовая природа государственных и муниципальных контрактов // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. С. 19.

4. Батяев А.А., Бобкова О.В., Васильчикова Н.В. [и др.]. 1001 договор на все случаи бизнеса. М.: Равновесие, 2008. С. 193.

5. Жуков А.В., Скворцов А.В. Договор поставки и ответственность по нему // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2006. № 3, С. 24.



---

---

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ПЕРИОД ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

**И.В. Шевченко.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России.**

**С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы проблемы ограничения прав и свобод человека в период чрезвычайного положения, предусмотренные международными правовыми актами и национальным законодательством Российской Федерации. Выявлены противоречия указанных документов по исследуемой теме, предложено приведение их в соответствие между собой.

*Ключевые слова:* права и свободы человека, ограничение прав, чрезвычайное положение, международные нормы права, национальное законодательство

## LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON DURING STATE OF EMERGENCY

**I.V. Shevchenko.**

**Saint-Petersburg university of the Ministry of Internal Affairs of Russia.**

**S.B. Nemchenko.**

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

In the article the author investigates problems of restriction of the rights and freedoms of the person during the state of emergency, stipulated in the international legal certificates and the national legislation of the Russian Federation. The author reveals contradictions of the specified documents on a researched theme and suggests to bring them into accord among themselves.

*Key words:* rights and freedoms of the person, restriction of the rights, state of emergency, the international norms of the right, the national legislation

Современное общество достигло такого уровня развития, когда права и свободы человека закреплены не только во внутреннем законодательстве практически всех стран мира, но и на международном уровне. Между тем, в период действия чрезвычайного положения права человека вынуждены ограничиваться государством в лице его должностных лиц для достижения других значимых целей общества. В связи с этим особого внимания заслуживает вопрос, какие именно права и свободы личности и на каких основаниях могут быть ограничены в условиях чрезвычайного положения.

Следует отметить, что в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» нормы о правах и свободах человека носят в основном отсылочный характер, имея общую формулировку, согласно которой меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров нашего государства в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения (ч. 2 ст. 28) [10].

Однако законодатель не дает единого толкования термину «ограничение прав и свобод личности», а только употребляет его в нормативно-правовых актах, при этом каждый раз по-разному. Например, во Всеобщей декларации прав человека (ч. 2 ст. 29) [3, с. 460–464] и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4) [8, с. 464–470] он использует слово «ограничение», а в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст.ст. 15, 18) [5], Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 4, 5) [7, с. 470–482] и Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст.ст. 24, 25) [4] – «ограничение» и наряду с ним «отступление от своих обязательств».

В связи с этим ученые уже долгие годы анализируют международное и национальное законодательство, стремясь вычленив из него основополагающие идеи и вывести наиболее полное определение. Например, А.В. Тархов, В.А. Конов и Б.С. Эбзеев под ограничением прав подразумевают создание границ, ущемляющих права и свободы личности [9, с. 161]. Однако, на наш взгляд, точки зрения указанных авторов являются односторонними.

В.В. Бородин, А.В. Тарасов и В.И. Ушаков сформулировали следующее определение исследуемого понятия: «Ограничение прав и свобод человека – это социально обусловленная деятельность лиц, наделенных специальной компетенцией, в порядке, на основаниях и в пределах, установленных законом, в результате которой страдает физическая, нравственная, индивидуальная свобода, общая свобода действий для достижения поставленных целей и задач» [1, с. 22]. Безусловно, настоящее определение является более полным и многообъемлющим по сравнению с вышеизложенной трактовкой. Тем не менее, в нем не отражен еще один аспект, который некоторые авторы вкладывают в рассматриваемое понятие.

Так, А.В. Малько, преследуя цель «уничтожить основу для произвола и злоупотребления властью», напрямую включает в содержание данного термина не только установление границ и исключение определенных возможностей в деятельности лиц, но и правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения общественных интересов в охране и защите [6, с. 59].

Однако в настоящий момент институт ограничения прав и свобод человека нас интересует не в общем, а как один из неотъемлемых компонентов режима чрезвычайного положения. Поэтому, на основании вышеизложенного, нами предлагается сформулировать определение данного термина в следующей редакции: «Ограничение прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения – это установление при возникновении экстраординарных обстоятельств чрезвычайного характера в порядке и на основаниях, предусмотренных законом, дополнительных правил и пределов дозволенного и должного поведения должностных лиц органов государственной власти в целях нормализации обстановки на конкретной территории».

Между тем, необходимо отметить, что в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ указываются права и свободы человека и гражданина, которые ни при каких обстоятельствах не должны ограничиваться: право на жизнь (ст. 20); достоинство личности, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия – медицинским, научным или иным опытам (ст. 21); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23); недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1

ст. 24); право человека на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24); право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34); право на жилище (ст. 40); право на судебную защиту своих прав и свобод, а также обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46); право человека на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, а также на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ст. 47); право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48); презумпция невиновности (ст. 49); право не подвергаться повторному осуждению за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50); недопустимость использования при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50); право каждого осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просить о помиловании или смягчении наказания (ч. 3 ст. 50); право не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников, а также в иных предусмотренных законом случаях не давать свидетельские показания (ст. 51); право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на равный доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); недопустимость действия обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ч. 1 ст. 54); недопустимость несения ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, а также, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена новым законом (ч. 2 ст. 54).

Несмотря на то, что указанный перечень прав и свобод в Конституции РФ достаточно обширен, он является не полным. Так, согласно п. 2 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах к ним также относятся: недопустимость содержания людей в рабстве и в подневольном состоянии (ст. 8); недопустимость лишения лица свободы только на том основании, что оно не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство (ст. 11); недопустимость признания человека виновным в совершении уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением; невозможность назначения более тяжкого наказания, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления, а в случае принятия закона, устанавливается более легкое наказание, необходимость распространения его действия и на данного преступника (п. 1 ст. 15); право человека на признание его правосубъектности (ст. 16); право на свободу мысли, совести и религии (п. 1 ст. 18); возможность ограничения свободы исповедовать религию или убеждения только на основании закона и в случаях, необходимых для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц (п. 3 ст. 18); право на уважение со стороны государства свободы родителей и законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии с собственными убеждениями (п. 4 ст. 18).

Таким образом, на наш взгляд, перечисленные в данном документе права необходимо включить в Конституцию РФ, тем более, что с позиции международного права они не должны нарушаться даже в условиях режима чрезвычайного положения.

Между тем, следует обратить внимание на то, что другой международный документ, в частности, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская Конвенция) допускает ограничение некоторых из вышеуказанных прав, например:

– лишение человека жизни возможно в результате правомерных военных действий

(ч. 2 ст. 15) или во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание (ч. 1 ст. 2); при этом не считается нарушением норм данной Конвенции лишение жизни в результате абсолютно необходимого применения силы в целях: защиты любого лица от противоправного насилия, осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях, подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа (ч. 2 ст. 2);

– лишение свободы допустимо в следующих случаях: для законного содержания под стражей лица, осужденного компетентным судом; законного задержания или заключения под стражу (ареста) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом; законного задержания или заключения под стражу лица, произведенного с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения; заключения под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законного заключения под стражу, произведенного с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом; законного заключения под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законного заключения под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг; законного задержания или заключения под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче (ч. 1 ст. 5);

– право на уважение личной и семейной жизни человека, его жилища и его корреспонденции, может быть подвергнуто вмешательству со стороны публичных властей в случаях, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 8);

– свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 9);

– право свободно выражать свое мнение может быть сопряжено с ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия (ч. 2 ст. 10);

– право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов, подлежит ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 11).

Кроме того, в ст. 16 Европейской Конвенции указывается, что закрепленные в ней положения относительно свободы выражения мнения, свободы собраний и объединений, а также запрещения дискриминации, не являются препятствием для «...высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев».

При этом Европейская Конвенция даже при чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, запрещает отступать от закрепленных в ней норм, касающихся:

права на жизнь (с учетом указанных выше исключений); недопустимости пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; запрещения рабства и принудительного труда; недопустимости осуждения за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением, а также наложения наказания более тяжкого, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.

Таким образом, существуют некоторые расхождения норм Конституции РФ с положениями Европейской Конвенции относительно ограничения основных прав и свобод человека, поэтому необходимо привести внутригосударственное законодательство Российской Федерации в соответствие с принципами и нормами международного права в данной области. В связи с этим нами предлагается: внести в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ поправку о допустимости ограничения определенных прав и свобод личности, предусмотренных Европейской Конвенцией, а также включить указанные ею основания конкретных ограничений. На наш взгляд, устранение этого пробела будет способствовать совершенствованию Конституции нашей страны, приближая ее еще на один шаг к соответствию международным стандартам, потому что на практике ограничение неотчуждаемых прав и свобод человека в экстраординарных ситуациях все-таки имеет место и является, порой, единственно возможным способом нормализации обстановки в стране. На данный момент Конституция РФ в рассматриваемой сфере содержит в основном только нормы-идеалы.

О несовершенстве законодательной базы в сфере обеспечения прав и свобод личности при чрезвычайном положении свидетельствует также отсутствие четко обозначенных допустимых пределов их ограничения со стороны органов государственной власти. Данное обстоятельство побудило ученых самых различных областей знаний приступить к активному поиску решения обозначенной проблемы. Исследованиями в рассматриваемой области занимались многие авторы [2, с. 113]. Однако до сих пор вопрос остается открытым. На наш взгляд, в международные документы, а в соответствии с ними и в российское законодательство, необходимо как можно скорее ввести статью с указанием конкретных пределов ограничения прав и свобод человека, особенно в условиях экстраординарных обстоятельств, потому что отсутствие этих пределов ежедневно приводит к нарушениям прав и свобод личности в различных горячих точках планеты, и будет провоцировать их совершение в России в случае необходимости введения чрезвычайного положения.

Подводя итог, необходимо отметить, что права и свободы человека, признанные высшей ценностью общества в Российской Федерации и во всем мире, могут и должны быть ограничены в период действия чрезвычайного положения по объективным причинам. При этом нормами права определены основания и условия ограничения прав и свобод личности при данных обстоятельствах, что создает некоторый режим законности отступления от основополагающих международных стандартов в области прав человека. Однако существующее законодательство недостаточно четко регулирует правоотношения, возникающие в период действия чрезвычайного положения.

На наш взгляд, накопление разнохарактерного материала в международных правовых актах, зачастую неточно дублирующих друг друга, требует перехода от количественного накопления к качественному преобразованию и создания нового единого международного закона «О чрезвычайном положении», чтобы в наибольшей степени гарантировать соблюдение прав и свобод человека при данных обстоятельствах во всех странах мира, в том числе и в Российской Федерации.

### **Литература**

1. Бородин В.В., Тарасов А.В., Ушаков В.И. Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: монография. СПб.: СПб ун-т МВД России, 2008. С. 22.

2. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. 2005. № 1. С. 11.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Международное публичное право: сб. документов. М.: БЕК, 1996. Т. 1. С. 460–464.
4. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (вместе с Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на совещания Конференции по человеческому измерению) (подписан в г. Копенгагене 29 июня 1990 г.) // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс». 2008.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.; в ред. от 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
6. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 59.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах (вместе с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах): принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право: сб. документов. М.: БЕК, 1996. Т. 1. С. 470–482.
8. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право: сб. документов. М.: БЕК, 1996. Т. 1. С. 464–470.
9. Тархов А.В. К вопросу о понятии «ограничение личной свободы» // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: сб. № 11. М.: ГУООП СОБ МВД России; ВНИИ МВД России, 2004. С. 161.
10. О чрезвычайном положении: Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7 марта 2005 г.) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

## **МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

**А.М. Сулейманов;**

**О.Н. Яхонтова.**

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

**Т.А. Чабан, кандидат экономических наук.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России**

Рассмотрены некоторые актуальные мероприятия по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности региона.

*Ключевые слова:* политика по противодействию теневой экономике, система анализа сомнительных финансовых потоков и экономических операций, экономическая безопасность

# MEASURES TO IMPROVE PERFORMANCE OF THE INTERIOR IN SUPPORT OF ECONOMIC SECURITY OF THE REGION

**A.M. Suleymanov;**

**O.N. Yakhontova.**

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

**T.A. Shaban.**

**Saint-Petersburg State university Russian Interior Ministry**

We consider some relevant measures to improve the effectiveness of internal affairs agencies in ensuring the economic security of the region.

*Key words:* politics Anti-shadow economy, the system analyzes suspicious financial flows and transactions; economic security

Проведенный анализ угроз экономической безопасности региона позволил в качестве интегральной угрозы выделить криминализацию его социально-экономической сферы, основное проявление которой выражается в распространении теневой экономики. Анализ инструментов противодействия криминализации общества выявил на современном этапе ключевую роль правоохранных мер воздействия, а именно – органов внутренних дел.

Оценка ведущих экспертов деятельности правоохранных органов в сфере борьбы с экономическими преступлениями и правонарушениями показывает ряд существенных проблем. Анализируя различные работы, посвященные деятельности МВД, или же обзоры деятельности органов внутренних дел, мы постоянно сталкиваемся с наличием серьезных недостатков в работе министерства и его подведомственных подразделений. Это и низкая раскрываемость преступлений и недостаточное финансирование полиции, и коррупция и многое другое. Иногда можно даже не увидеть границу, где отмечен на самом деле недостаток, а где его следствие. Показатели деятельности органов внутренних дел в действительности не соответствуют потребностям социально-экономической системы страны и регионов, однако следует понимать, что во многом это следствие тех условий, в которых приходится функционировать подразделениям полиции. На деятельность подразделений органов внутренних дел отрицательно влияет значительное количество организационно-экономических проблем, которые снижают эффективность противодействия криминальным структурам и тем самым не позволяют обеспечить благоприятные условия для экономики региона и их экономической безопасности [1].

Четкое определение причин низкой результативности деятельности органов внутренних дел является тем необходимым базисом, который позволит разработать действенные меры по их устранению и вместе с тем – повышению эффективности деятельности органов внутренних дел. Системный характер угроз со стороны теневой экономики также предопределяет комплексный подход к повышению эффективности работы подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в региональной системе обеспечения экономической безопасности.

В качестве причины низкой эффективности всей правоохранительной системы страны, в том числе и органов внутренних дел, выделяется *отсутствие единой политики по противодействию теневой экономике*, обеспечению экономической безопасности, что приводит к ряду негативных последствий: правоохранные органы дублируют друг друга, ряд приоритетных направлений обеспечения экономической безопасности правоохранными средствами остается без должного «прикрытия», меры, принимаемые правоохранными органами по борьбе с экономическими преступлениями и правонарушениями, носят разрозненный, несистемный характер.

Вне последовательной, выверенной правоохранительной стратегии в сфере

экономической безопасности деятельность по борьбе с теневой и криминальной экономикой не имеет шансов на успех. По мнению Ю.Е. Аврутина, «игнорирование этого обстоятельства приводило и приводит сейчас к тому, что борьба с экономической преступностью напоминает борьбу с ветряными мельницами, ибо ориентирована на последствия неразумно организованной экономики» [2]. Поэтому «ситуация с экономической безопасностью скорее напоминает тонущий корабль с массой пробоин (несовершенное законодательство, экономические механизмы регулирования), а команда в это время вместо заделки пробоин безуспешно пытается вычерпывать воду, борьба с которой бесполезна в силу ее большого воспроизводства (ежедневное воспроизводство экономической преступности)» [3].

Единая государственная политика по борьбе с экономическими преступлениями и правонарушениями, являясь элементом экономической политики государства, стратегии обеспечения экономической безопасности страны, а также уголовной политики, должна носить комплексный, экономико-правовой характер.

При формировании государственной политики по борьбе с экономическими преступлениями и правонарушениями следует учитывать характер причиняемого вреда. При возможности возмещения ущерба юридическая ответственность должна быть направлена на возмещение причиненного вреда. При невозможности возмещения ущерба необходимо применять карательные санкции, адекватные характеру совершённого деяния.

Разрабатываемая государственная политика по борьбе с экономическими преступлениями и правонарушениями должна находиться в рамках проводимой государством уголовной политики, особенно в отношении борьбы с организованной и профессиональной преступностью. Ядром криминальной экономики является организованная, экономическая и профессиональная преступность. Поэтому при разработке мер противодействия экономическим преступлениям и правонарушениям необходимо учитывать эту тесную взаимосвязь и направлять усилия на подрыв экономических основ всех этих видов преступлений.

Деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступностью в регионе для достижения наибольшего эффекта должны представлять не набор разрозненных действий и мероприятий, а объединенный единой целью и программой механизм, модель которого представлена на рис. 1:

Основой данного механизма является постановка заданных (целевых) параметров криминогенной обстановке в регионе (на территории). Далее разрабатывается программа мероприятий для достижения целевых параметров. В основе данного подхода лежит анализ и обеспечение постоянного соответствия условий (ресурсного обеспечения, научных разработок, информационного обеспечения, правовой регламентации) деятельности органов внутренних дел целевым параметрам [4].

Пусть  $K_1$  – текущий уровень криминализации, соответствующий текущим условиям функционирования органов внутренних дел  $У_1$ . Тогда для достижения заданного уровня криминализации  $K_2 < K_1$ , требуются условия  $У_2 > У_1$ . Зависимость между условиями и уровнем криминализации обратная, но не линейная, что обусловлено: во-первых тем, что каждое последующее снижение криминализации требует увеличения необходимых для этого ресурсов, больше чем их увеличение, которое привело к снижению криминализации до данного уровня; во-вторых, тем, что условия включают в себя не только материальные, финансовые, кадровые ресурсы, которые поддаются количественным оценкам, но и научное, организационное и информационное обеспечение, величину которых посчитать достаточно сложно.

Одним из возможных вариантов определения соответствия условий заданным параметрам является использование экономических показателей эффективности ОВД, которые позволяют рассчитать оптимальный, с экономической точки зрения, уровень раскрытия преступлений при определенной величине затрат на содержание ОВД [5].

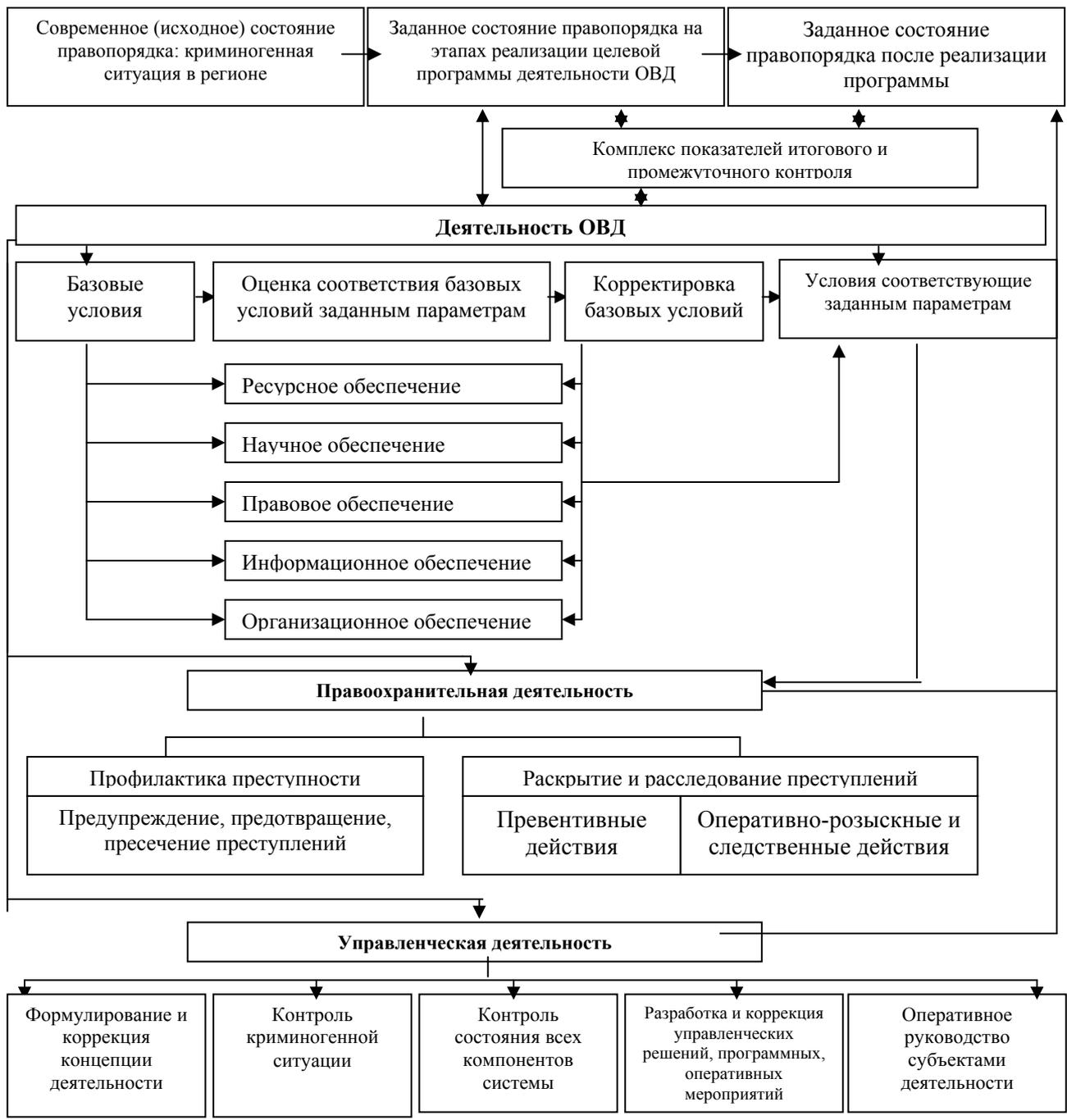


Рис. 1. Модель программно-целевого подхода к организации деятельности органов внутренних дел по противодействию криминализации

Реализация данного подхода требует четкого разделения полномочий подразделений органов внутренних дел на те, которые осуществляют управленческие функции и те, которые осуществляют непосредственную деятельность по борьбе с преступностью. Необходимо скорректировать организацию деятельности подразделений центрального аппарата МВД России путем усиления контролирующих, а также управленческих функций, что позволит реально повысить его влияние на положение дел в нижестоящих органах, улучшить в целом конечные результаты работы. Основные усилия подразделений центрального аппарата должны быть сосредоточены на осуществлении функций стратегического управления и

определении основных направлений деятельности региональных органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Предметом практической деятельности центрального аппарата должно быть обслуживание лишь отраслей и объектов федерального уровня, а также раскрытие наиболее сложных экономических преступлений, относящихся к компетенции органов внутренних дел. При этом центр тяжести организации деятельности ОВД должен все больше смещаться на уровень федеральных округов и региональный уровень с передачей им соответствующих полномочий и дополнительной штатной численности. Особое внимание необходимо уделить повышению эффективности деятельности региональных органов по экономическим и налоговым преступлениям, развитию их самостоятельности в соответствии со складывающейся обстановкой на территории оперативного обслуживания.

Проблемой остается *недостаточная правовая урегулированность порядка осуществления деятельности по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями и правонарушениями*. Данная проблема имеет два аспекта: с одной стороны, недостаточно полно урегулированы некоторые направления деятельности правоохранительных органов по противодействию экономическим преступлениям и правонарушениям, а с другой стороны, некоторые направления чрезмерно загромождены процедурно (так называемые административные барьеры), что приводит к возможностям злоупотребления со стороны правоохранительных органов.

Противодействие экономической преступности органами внутренних дел возможно при наличии современной законодательно-правовой базы, гарантирующей соблюдение законности.

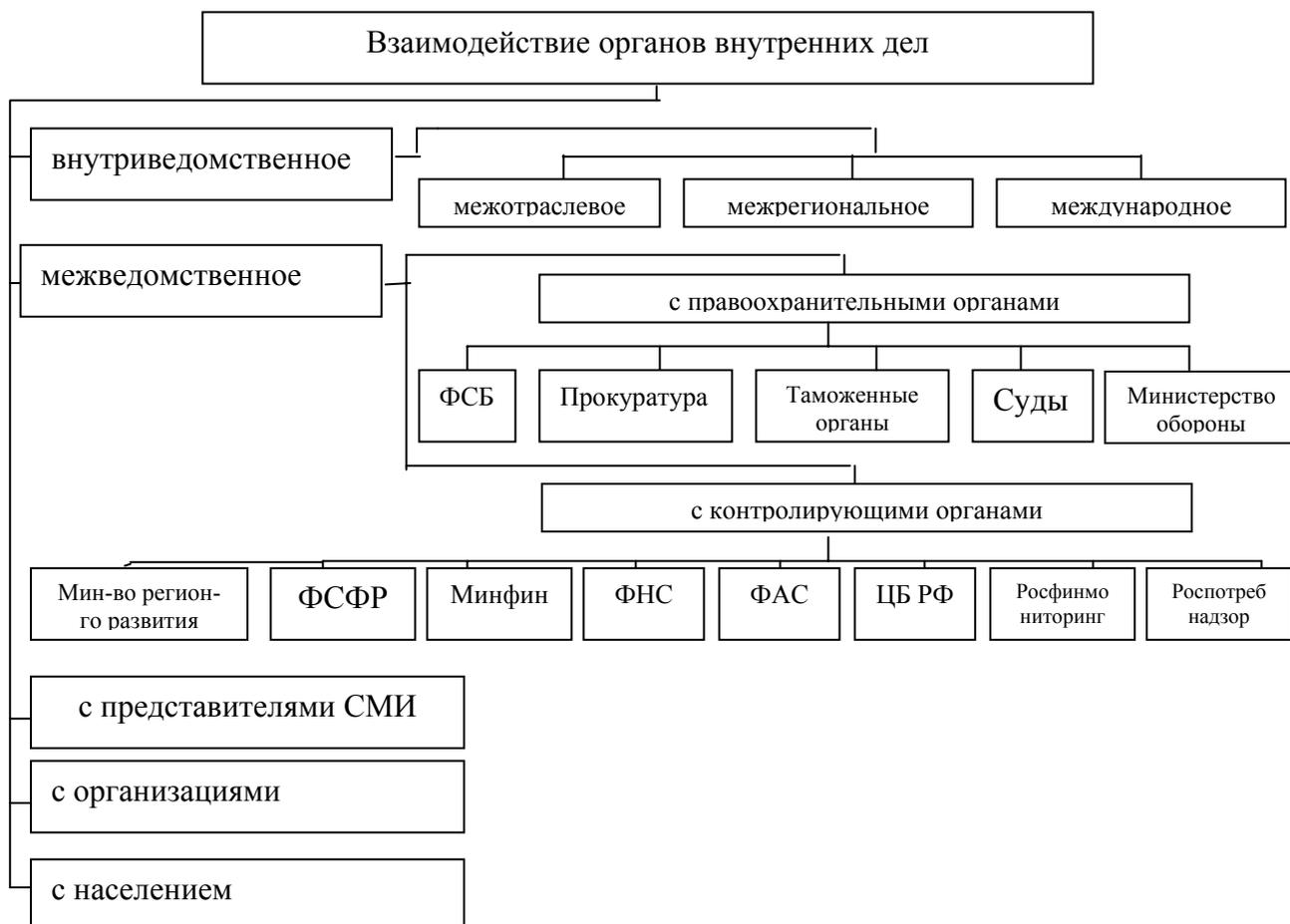
К сожалению, законодательная база по-прежнему ориентирует правоохранительные органы, в том числе и органы внутренних дел, прежде всего, на выявление, предупреждение и пресечение конкретного преступления. Подразделения, созданные для борьбы с экономическими и налоговыми преступлениями, как правило, осуществляют противодействие уже совершенным преступлениям. В этой связи следует отметить, что существуют способы теневого хозяйствования, которые в привычные рамки преступления не вписываются, но наносят ощутимый вред экономическим и социальным интересам страны. Кроме того, значительная часть представителей теневого бизнеса, занимаясь обеспечением криминальной деятельности, не участвует в осуществлении конкретных преступлений и действие закона на них практически не распространяется.

Следствием названных проблем, но в то же время заслуживающей отдельного внимания, является проблема *слабого взаимодействия между подразделениями органов внутренних дел, с другими правоохранительными и контролирующими органами*. Его причины кроются в отсутствии четкого разграничения полномочий правоохранительных органов, в трудностях информационного обмена (в том числе сложность в обеспечении конфиденциальности передаваемых сведений), в кадровых проблемах и др.

Организационная структура взаимодействия органов внутренних дел в процессе обеспечения экономической безопасности представлена на рис. 2.

Система противодействия экономическим правонарушениям и преступлениям предполагает активное использование правоохранительными органами информации о состоянии, структуре, динамике и тенденциях теневой экономики, о размерах ущерба, причиняемого экономическими преступлениями и правонарушениями. Поэтому в рамках усиления взаимодействия необходимо четкое разделение юрисдикции и координация между органами и подразделениями, что может способствовать установлению эффективных рабочих контактов. В то же время, каждый правоохранительный и контролирующий орган имеет различные средства и методы работы, специфические возможности, каналы получения информации [6]. Поэтому заключение межведомственных соглашений по разграничению полномочий и тесное сотрудничество между ними привело бы к более эффективной борьбе с преступностью, особенно с преступлениями экономической направленности, преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков и оружия. Сюда входит

совместный мониторинг экономических процессов, в том числе теневых, система информирования правоохранительных органов о подозрительных финансовых потоках и экономических операциях, система анализа сомнительных финансовых потоков и экономических операций, система информационно-аналитического поиска признаков экономических преступлений, система документирования признаков экономических преступлений в целях неотвратимого привлечения виновных к ответственности.



**Рис. 2. Организационная структура взаимодействия органов внутренних дел при обеспечении экономической безопасности региона**

В настоящее время в России создана и действует финансовая разведка – Комитет РФ по финансовому мониторингу [7]. Однако анализ статистических данных, характеризующих критерии оценки взаимодействия ОВД с Росфинмониторингом, показал, что, несмотря на его высокую роль в выявлении фактов легализации денежных средств путем анализа входящей информации, количество материалов, поступающих в правоохранительные органы и получающих уголовно-процессуальную перспективу, остается достаточно невысоким. Обладая специальными полномочиями в сфере мониторинга операций с имуществом и денежными средствами, деятельность данного органа не охватывает в полной мере все теневые экономические процессы. Кроме того, под контроль подпадают далеко не все операции, связанные с легализацией преступных доходов. Теневые экономические субъекты могут, не прилагая значительных усилий, избежать попадания в поле зрения

Росфинмониторинга России. В этой связи необходимо активизировать работу в направлении создания единой системы мониторинга и борьбы с теневой экономикой, экономической преступностью в целях обеспечения экономической безопасности России.

Взаимодействие органов внутренних дел с правоохранительными и контрольными органами в системе обеспечения экономической безопасности региона может осуществляться по следующим направлениям:

- прогнозирование состояния криминогенной обстановки;
- планирование совместной работы;
- межведомственная координация деятельности;
- обмен информацией, создание единых информационных баз;
- обмен опытом, оказание взаимной помощи;
- подготовка специалистов, повышение их квалификации;
- осуществление контроля за проводимыми мероприятиями;
- анализ делового сотрудничества, определение мер по его усовершенствованию;
- выявление причин и условий совершения экономических и налоговых преступлений;
- изучение международного опыта борьбы с преступностью;
- разработка предложений по улучшению законодательной базы в области регулирования финансово-хозяйственной деятельности и деятельности правоохранительных органов.

Правоохранительные институты противодействия теневой экономике находятся друг с другом в отношениях координации и субординации, что предполагает наличие в данной системе координирующего государственного органа, задача которого заключается в формировании основных направлений взаимодействия между другими правоохранительными органами, разрешение информационных конфликтов, обеспечение согласованности в достижении единых целей противодействия экономическим преступлениям и правонарушениям. Несмотря на то, что функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (включая экономическую) возложены на органы прокуратуры, в России пока не сложилась единая система противодействия экономическим преступлениям и правонарушениям.

Предлагается создать единый регламент взаимодействия органов внутренних дел со всеми субъектами системы обеспечения экономической безопасности, что позволит свести в единый документ, разобщенные в настоящее время нормативно-правовые акты, определяющие порядок взаимодействия правоохранительных органов при реализации ими своих функций.

В соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению эффективной работы межведомственной комиссии Совета безопасности РФ по борьбе с преступностью и коррупцией» от 21 июня 1993 г. № 93 при главах администраций регионов должны создаваться межведомственные комиссии, основной задачей которых является обеспечение взаимодействия правоохранительных органов и органов исполнительной власти на региональном уровне [1]. Однако до сих пор во властных структурах большинства субъектов СЗФО такие организационные структуры отсутствуют. Данный факт также подтверждает целесообразность создания специального координирующего органа, в чьи функции будет входить не только организация взаимодействия, но и мониторинг экономической безопасности региона.

При этом бизнес-сообщество сегодня беспокоит не только состояние законодательства, но, и в первую очередь, практика его применения: по каким правилам действуют контролирующие и правоохранительные структуры. И в этой связи МВД во взаимодействии с Министерством регионального развития Российской Федерации, профильными комитетами региональных законодательных органов и бизнес-сообществом должно осуществлять выработку предложений по устранению противоречий и пробелов действующего законодательства, регулирующего экономическую сферу региона.

Важное значение имеет взаимодействие органов внутренних дел и хозяйствующих субъектов.

Во-первых, организация борьбы с экономическими преступлениями и правонарушениями должна быть направлена на принятие эффективных мер по защите предпринимателей и в первую очередь малого и среднего бизнеса от поборов и вымогательств со стороны криминальных элементов и организованных преступных группировок. Как правило, взаимодействие коммерческой организации с государственными структурами в сфере обеспечения ее экономической безопасности происходит в том случае, когда исчерпываются полномочия негосударственных структур [8]. Этот факт часто является причиной нарушения законности хозяйствующими субъектами, пытающимися наказать «виновных» в совершении правонарушений, подрывающих интересы хозяйствующего субъекта, лиц – так называемый «самосуд». Кроме того, время, потраченное на самостоятельное решение проблем хозяйствующего субъекта от момента выявления нарушения до оповещения об этом органов внутренних дел является дополнительным временным ресурсом преступников.

Во-вторых, хозяйствующие субъекты при условии благоприятного общественного восприятия органов внутренних дел могут стать важными источниками информации о совершении правонарушений. Бизнес-сообщество обладает масштабной базой «закрытой» внутренней информацией о способах, схемах совершения экономических и налоговых правонарушений, а также о фактах их совершения конкурентами. Данная информация является весьма ценной в деятельности подразделений БЭП и НП, однако получить к ней доступ возможно, только при изменении текущего восприятия органов внутренних дел как карательно-репрессивного органа, а также одного из наиболее коррумпированных общественных институтов.

В этой связи необходимо создание гибких организационно-тактических схем привлечения к негласному сотрудничеству, которые могли учитывать социально-экономические особенности установления и длительного поддержания конфиденциальных отношений с различными категориями лиц, способных обеспечивать субъекты ОВД оперативно-розыскной информацией о намерениях и деятельности теневых хозяйствующих субъектов.

### **Литература**

1. Бок А.А. Организационно-экономические аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности закрытых административно-территориальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2007.

2. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1988.

3. Манаенков А.М. Институциональные основы обеспечения экономической безопасности и противодействия теневой экономике: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01, 08.00.05. М., 2004.

4. Абрамов А.Т. Экономическая безопасность мегаполиса и ее обеспечение ОВД: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2007.

5. Башмашникова И.О. Стратегия организационного проектирования правоохранительных органов // Вестник Академии налоговой полиции. 2003. Вып. 3.

6. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федер. закон Рос. Федерации от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ.

7. Кормишкин Е.Д., Кормишкина Л.А. Организационно-правовой механизм обеспечения экономической безопасности региона // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2006. № 6.

9. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1988.

# **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ**

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук;**

**К.Н. Текалина.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрено правовое регулирование добровольной пожарной охраны. Проведен анализ организационно-правовой формы добровольной пожарной охраны. Изучены требования к финансированию общественных объединений пожарной охраны.

*Ключевые слова:* добровольная пожарная охрана, общественные объединения пожарной охраны, финансирование добровольной пожарной охраны

## **THE LEGAL REGULATION OF VOLUNTARY FIRE DEPARTMENT**

**L.S. Mutalievva;**

**K.N. Tekalina.**

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

The article states the legal regulation of voluntary fire brigade. The analysis of the legal form of a voluntary fire brigade. Analyzes the requirements for financing of public associations of fire protection.

*Key words:* voluntary fire protection, fire protection associations, volunteer fire department financing

В России с середины XIX века действуют добровольные пожарные организации, которые участвуют в системе оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с огнем. Добровольная пожарная охрана – форма участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности. За весь период своего существования добровольные пожарные организации внесли значительный вклад в обеспечение пожарной безопасности.

С 2001 г. деятельность добровольных пожарных организаций регламентируется Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» [1]. В соответствии со ст. 6 этого закона под общественным объединением пожарной охраны понимается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений, основной уставной целью которого является участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ.

Таким образом, физические лица реализуют свои права в данной сфере через непосредственное участие в тушении пожаров, в качестве добровольных пожарных, так и через юридические лица – общественные объединения.

Общественные объединения пожарной охраны создаются в одной из следующих организационно-правовых форм:

- 1) общественная организация;
- 2) общественное учреждение.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан [2].

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть

физические лица и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения [2]. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями). В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

Общественные организации пожарной охраны и территориальные подразделения добровольной пожарной охраны подлежат обязательной государственной регистрации. Согласно ст. 21 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [2] для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» разработан Порядок формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных [3].

Реестр общественных объединений пожарной охраны и сводный реестр добровольных пожарных содержат зафиксированные на материальных носителях сведения об общественных объединениях пожарной охраны и добровольных пожарных. Сводный реестр добровольных пожарных и консолидированный реестр общественных объединений пожарной охраны формируются и ведутся Департаментом пожарно-спасательных сил, специальной пожарной охраны и сил гражданской обороны МЧС России на основе сведений, содержащихся в реестрах добровольных пожарных и общественных объединений пожарной охраны, формируемых по федеральным округам региональными центрами по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Реестры добровольных пожарных и общественных объединений пожарной охраны по федеральным округам формируются и ведутся региональными центрами по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на основе сведений, содержащихся в реестрах добровольных пожарных и общественных объединений пожарной охраны по субъектам Российской Федерации, формируемых главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации.

В реестр добровольных пожарных включаются сведения о гражданах Российской Федерации, являющихся членами или участниками общественных объединений пожарной охраны и участвующих на безвозмездной основе в деятельности по профилактике и (или) тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ [3].

Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации в отношении общественных объединений пожарной охраны, зарегистрированных в реестре общественных

объединений пожарной охраны, формируют и ведут регистрационные дела, в которых хранятся документы, имеющие отношение к деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных. Соответствующие регистрационные дела хранятся в течение срока хранения информации в реестре общественных объединений пожарной охраны и в течение 3 лет после исключения общественного объединения пожарной охраны из реестра общественных объединений пожарной охраны.

Устав общественного объединения должен предусматривать источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения. Ст. 11 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» [1] установлено финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности добровольной пожарной охраны, которое осуществляется за счет собственных средств, взносов и пожертвований, средств учредителя (учредителей), средств поддержки, оказываемой органами государственной власти и органами местного самоуправления общественным объединениям пожарной охраны, и иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 указанного закона [1] имущество, используемое добровольной пожарной охраной, формируется посредством передачи имущества учредителя (учредителей) во владение, в аренду и (или) в безвозмездное пользование на долгосрочной основе добровольной пожарной команде или добровольной пожарной дружине; за счет взносов и пожертвований; поступлений от мероприятий, проводимых в соответствии с уставом добровольной пожарной команды или добровольной пожарной дружины; за счет средств поддержки, оказываемой органами государственной власти и органами местного самоуправления общественным объединениям пожарной охраны в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами; иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений (в том числе средств страховых организаций, осуществляющих страхование имущества и (или) гражданской ответственности на случай пожара).

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации вправе в порядке оказания поддержки передавать во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе общественным объединениям пожарной охраны здания, сооружения, служебные помещения, оборудованные средствами связи, автотранспортные средства, оргтехнику и иное имущество, необходимое для достижения уставных целей общественных объединений пожарной охраны. Имущество, полученное общественными объединениями пожарной охраны за счет средств поддержки, оказанной органами государственной власти и органами местного самоуправления, подлежит отдельному учету.

Имущество и средства, находящиеся в собственности (во владении, в пользовании, распоряжении) добровольной пожарной охраны, должны использоваться для достижения уставных целей общественных объединений пожарной охраны.

### **Литература**

1. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // СЗ РФ. 2011. 9 мая. № 19. Ст. 2717.
2. Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. 22 мая. № 21. Ст. 1930.
3. Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных: приказ МЧС России от 4 авг. 2011 г. № 416 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. 24 окт. № 43.

# **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ГАРАНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

**Л.Г. Ворона-Сливинская, доктор экономических наук, профессор;**

**Е.В. Сливинский.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена функция государства в сфере финансового контроля, которая является одним из важных видов государственной деятельности, так как предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, финансовое правонарушение, Счетная палата, государство, право

## **FINANCIAL CONTROL AS THE GUARANTOR OF ECONOMIC SAFETY OF THE STATE**

**L.G. Vorona-Slivinskaya;**

**E.V. Slivinsky.**

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

State function in sphere of financial control, is one of important kinds of the state activity since assumes the prevention, revealing and suppression of financial offenses.

*Key words:* financial control, a financial offense; Audit Chamber, the State, the right

Функция государства в сфере финансового контроля является одним из важных видов государственной деятельности, так как предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений. Проблема правовой неурегулированности государственного финансового контроля ведет к нечеткости формулировок, позволяющих неправильное толкование правовых норм, несогласованности нормативно-правовых актов, отсутствию актов, принятие которых диктуется самой практикой. В современных социально-экономических условиях актуальным становится вопрос комплексного и системного подхода к решению основных вопросов, связанных с государственным финансовым контролем, научное и правовое обеспечение которых в действующих нормативно-правовых актах до настоящего времени либо отсутствует, либо разработано частично.

Общественные отношения, возникающие в сфере государственных (публичных) финансов, в частности, финансового контроля, подлежат обязательному нормативно-правовому регулированию, предпочтительнее – на законодательном уровне. Проблема правовой неурегулированности государственного финансового контроля ведет к нечеткости формулировок, позволяющих неправильное толкование правовых норм, несогласованности нормативно-правовых актов, отсутствию актов, принятие которых диктуется самой практикой. Достаточно отметить, что в нормативно-правовых актах отсутствует определение самого понятия государственного финансового контроля.

В то же время правовая база за последние годы несколько расширилась, отдельные стороны государственного финансового контроля освещаются в Бюджетном, Налоговом, Таможенном кодексах, законодательных актах в конкретных органах и пр.

Следует признать, что, например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации одним понятиям придан весьма широкий смысл, иные же напротив, не получили должной проработки. При всех недостатках Бюджетного кодекса Российской Федерации он, пусть и,

не касаясь отдельных специфических вопросов, положил начало законодательному закреплению основ государственного финансового контроля в широком смысле. Однако Бюджетный кодекс затрагивает, естественно, лишь вопросы финансово-бюджетной сферы, хотя финансовые интересы государства значительно шире.

Необходимо комплексное и системное решение всех основных вопросов государственного финансового контроля. Без этого научно-правовая база финансовых и хозяйственных отношений в государстве всегда будет неполной. Негативные последствия такого положения дел очевидны.

Поэтому актуален в первую очередь вопрос научного обоснования и определения самой системы государственного финансового контроля и соответствующей ей терминологии.

Анализ мнений ученых, изложенных в экономической и специальной юридической литературе, позволяет сделать вывод, что существует несколько точек зрения на понятие государственного финансового контроля: первая – отдельный вид деятельности органов государственного управления; вторая – контрольные функции органов государственного управления; третья – способы и средства; четвертая – сфера деятельности специально уполномоченных органов государства; пятая – деятельность государства.

Первую точку зрения поддерживают И.Д. Мацкуляка, Е.Ю. Грачева, А.Н. Козырин.

Так, по мнению И.Д. Мацкуляка, «государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления» [1]. По мнению Е.Ю. Грачевой, это – контроль «со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан» [2].

Мы не можем согласиться с этим утверждением, так как финансовый контроль как функцию государства необходимо отличать от видов государственной деятельности, которую могут осуществлять либо специально уполномоченные на то органы, либо структурное подразделение определенного органа власти. Таким органом в законодательной структуре власти Российской Федерации является Счетная Палата Российской Федерации.

Другой точки зрения придерживаются Н.И. Химичева, Л.Н. Овсянников. По утверждению Н.И. Химичевой, «финансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специализированными контрольными органами» [3]. Она справедливо отмечает, что основное содержание финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, «заключается в проверке выполнения гражданами и организациями финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления; проверке правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств); проверке соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, организациями и учреждениями; выявлении внутренних резервов возможностей повышения рентабельности хозяйства, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств; устранении и предупреждении нарушений финансовой дисциплины» [3].

Нельзя не согласиться с тем, что определяющим в сущности финансового контроля являются его задачи, одной из которых является контроль за состоянием финансовых ресурсов, предполагающий проверку своевременности и полноты исполнения обязательств перед государственным бюджетом, операций по использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов. В этом случае финансовый контроль призван

обеспечить соблюдение действующего законодательства в области налогообложения, валютных операций, регулирования внешнеэкономической деятельности и др. Действенность контроля также связана с ответственностью за нарушение финансовой дисциплины, предусматривающей административные и материальные меры воздействия. Но в данном случае здесь говорится об организации органов государства, которые уполномочены привлекать к административной и материальной ответственности.

Безусловно, задачи являются одной из характерных черт понятия «финансовый контроль», но при этом финансовый контроль как функция государства не должен сводиться лишь к способам обеспечения законности в финансовой сфере. Он предполагает наличие обратных связей, выражающихся в активном содействии более рациональному использованию финансовых ресурсов, в устранении препятствий оптимальному функционированию всех звеньев финансовой системы. Этим задачам служит укрепление режима экономного использования денежных средств и материальных ценностей на предприятиях, в учреждениях и организациях, а также совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности. Потребность государства в финансах, а именно формирование, распределение и использование совокупного общественного национального дохода является основой контрольной деятельности государства в сфере финансов. Тем самым финансовый контроль выступает объективной основой контрольной функции финансов.

На финансовый контроль как способ его организации обращает внимание Л.Н. Овсянников, который считает: «Государственный финансовый контроль – это проверка специально уполномоченными государственными контрольными органами соблюдения участниками финансовых, денежных, кредитных, валютных, таможенных и иных хозяйственных операций требований законодательства и нормативных правовых документов, регламентирующих эти операции» [4].

Необходимо отметить, что любой функции государства свойственно единство содержания, форм и методов, поэтому сводить финансовый контроль лишь к одной его составляющей было бы неправильно. Необходимо также отметить, что финансовый контроль относится к общей категории, поэтому возможна его некоторая конкретизация в зависимости от предмета контроля (налоговый, валютный контроль, контроль за исполнением бюджета, страховой надзор и т. д.). Но виды контроля не являются его понятием. Также указанное определение подменяет понятия, а именно, сводит государственный финансовый контроль к контрольно-ревизионной технике, иначе говоря, контроль понимался буквально как «поверка», ревизия и т.п.

Функция государства в виде финансового контроля возникла с появлением государства, развивалась и видоизменялась вместе с ним в зависимости от сложившихся социально-экономических отношений. С этой позиции мы согласны с утверждениями ученых, которые относят финансовый контроль к функциям государства наряду с другими: «Функции государства подразделяются на экономическую, социальную, финансового контроля, охраны правопорядка и экологическую» [4].

По нашему мнению, финансовый контроль – функция государства, то есть деятельность государства в сфере контроля за образованием финансов. Поэтому мы согласны лишь с мнением авторов, который утверждают, что финансовый контроль это – функция государства, так например, с утверждением В.А. Лебедева, который понимает под государственным финансовым контролем «деятельность государства по наблюдению за движением финансового хозяйства в согласовании его с указаниями бюджета».

В целом мы согласны с этой дефиницией, отражающей сущность финансового контроля, однако хотелось бы добавить, что это деятельность государства не «в соответствии с указаниями бюджета», а в соответствии с законодательством. Функции государства – не только направления его деятельности, но и механизм государственного воздействия на общественные процессы. И это представляется правильным, поскольку, выполняя определенные функции в тех или иных сферах жизни общества, государство одновременно

посредством проводимых реформ, различного рода преобразований, правового регулирования общественных отношений воздействует на состояние общественных процессов.

Исходя из вышеизложенного, считаем, что финансовый контроль – функция государства, основное направление его деятельности, обусловленное объективной потребностью объединенных обменными отношениями людей решать общие дела, содержание которых задано характером исторически определенного общества, поэтому к основным признакам, характеризующим финансовый контроль, мы относим следующие.

Финансовый контроль представляет собой государственную деятельность в сфере финансов, которая направлена на экономические отношения между хозяйствующими субъектами экономики страны, региона, организаций.

В отличие от функций многочисленных государственных органов (финансовых, прокуратуры), специально предназначенных для определенной деятельности, финансовый контроль государства охватывает его деятельность в целом. Из этого утверждения следует, что функцию государства необходимо отличать от функций отдельных его органов.

1. Финансовый контроль государства носит комплексный, собирательный характер. В нем воплощается сосредоточение усилий государства на решающих, жизненно важных направлениях его внутренней деятельности, поэтому финансовый контроль не следует сводить лишь к сфере бюджетных интересов.

2. Финансовый контроль государства необходимо отличать от видов государственной деятельности, которые могут осуществляться либо специально уполномоченными на то органами, либо структурными подразделениями различных органов государства. Следовательно, финансовый контроль не следует отождествлять с видами финансово-контрольной деятельности, которой уполномочены заниматься определенные государством органы.

3. Финансовый контроль также нельзя отождествлять с формами и методами их реализации. Любая функция государства представляет собой единство содержания, форм и методов осуществления государственной власти, неразрывно связанных с данным направлением деятельности государства. Финансовый контроль представляет собой единство содержания, форм и методов.

Считаем, что государственный финансовый контроль – это деятельность государства, представляющая собой единство содержания, форм и методов осуществления государственной власти в сфере наблюдения за финансово-хозяйственной деятельностью по образованию и использованию экономических ресурсов посредством механизмов государственного воздействия на экономические отношения субъектов хозяйствования.

Исходя из данного нами определения, можно выделить следующую цель государственного финансового контроля: государственное управление экономическими ресурсами с целью обеспечения их сохранности, законности, эффективности, а также содействие и создание благоприятных условий для функционирования различных звеньев финансово-хозяйственной системы государства.

Достижение цели государственного финансового контроля обеспечивается реализацией следующих основных задач: обеспечение соблюдения действующего законодательства хозяйствующими субъектами; обеспечение эффективности планирования финансово-экономической деятельности государства; обеспечение экономической информацией соответствующих органов государственного управления; предотвращение лоббирования интересов отдельных групп, которые стремятся получить выгоду за счет бюджета в ущерб общественным интересам; сопоставление расходов с достигнутыми результатами в социальном секторе; выявление сфер, где сопоставление расходов с результатами невозможно по каким либо причинам, например, неопределенность будущего; второе – расходы, рассчитанные на социальный, а не на экономический эффект; в-третьих, расходы, определяемые политикой, а не экономикой; обеспечение правильности ведения учета и составления отчетности по финансово-экономической деятельности государства;

обеспечение соблюдения прав и сохранности имущества собственников; установление целесообразности операций по ведению финансово-экономической деятельности; анализ, установление и оценка состояния субъектов финансово-экономической деятельности; выявление резервов роста финансово-экономического потенциала участников финансово-экономической деятельности; применение мер к лицам, ответственным за нарушения финансово-экономического законодательства.

Исходя из анализа научной литературы, мы считаем, что рассмотрение государственного финансового контроля с точки зрения его как функции государства, позволяет комплексно и системно подходить к проблемам, связанным с вопросом государственного финансового контроля, избегая тем самым одностороннего подхода к решению проблем.

Однако осуществление государством конкретных функций может, как стабилизировать условия развития общества, так и привести к кризису социально-экономической системы.

Поэтому для того, чтобы функция работала в заданном государством направлении, необходимы механизмы, через которые реализовались бы задачи государства. Механизмы государственного воздействия на отношения в сфере государственных ресурсов должны осуществляться через институты, уполномоченные государственной властью. Создаваемые государством институты должны функционировать с учетом объективных социально-экономических законов.

#### **Литература**

1. Государственные и муниципальные финансы / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М., 2003. С. 593.
2. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы законодательного обеспечения: материалы науч.-практ. конфер. М., 2002. С. 333.
3. Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. М., 1995. С. 84.
4. Овсяников Л.Н. Насущная необходимость закона // Финансовый контроль. 2004. № 34. С. 62.

---

---

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

---

---

## СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ЗАКОННОСТИ И ГУМАНИЗМА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**С.М. Прокофьева, доктор юридических наук, профессор.  
Санкт-Петербургский университет МВД России**

Рассмотрена проблема, как принцип законности и принцип гуманизма взаимодействуют между собой в уголовном судопроизводстве. Дается вывод, что ряд процессуальных гарантий является как гарантиями законности уголовно-процессуальной деятельности, так и гарантиями гуманного отношения к личности при исследовании обстоятельств дела и осуществлении правосудия.

*Ключевые слова:* уголовный процесс, принцип законности, принцип гуманизма, участники уголовного процесса

## PARITY OF PRINCIPLES OF LEGALITY AND HUMANISM IN CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS

**S.M. Prokofieva.  
Saint-Petersburg university of the Ministry of Internal Affairs of Russia**

In the article the author considers a problem, how the principle of legality and a principle of humanism cooperate among themselves in criminal legal proceedings. The author comes to a conclusion, that a number of procedural guarantees are both guarantees of legality of criminal-procedural activity and guarantees of the humane attitude to the person at research of circumstances of an affair and realization of justice.

*Key words:* criminal trial, a principle of legality, a principle of humanism, participants of criminal trial

Одной из важнейших форм функционирования права в обществе является закон. Именно он определяет объем прав, обязанностей и ответственность государственных органов, должностных лиц и граждан. Проблема прав и свобод личности является одной из главных в концепции правового государства. Не человек для закона, а закон для человека – вот основная мысль, которая должна пронизывать всю деятельность сотрудников правоохранительных органов. Только тогда государство может считаться правовым, когда во всех его сферах действует принцип уважения свободы, достоинства и прав человека.

Одной из главных задач уголовного судопроизводства является осуществление правосудия. Правосудие неотделимо от законности. Закон является общеобязательным правилом поведения и порождает всеобщую обязанность его соблюдения, он устанавливает юридическую ответственность за определенные нарушения и тем самым гарантирует защиту прав, свобод и законных интересов личности в уголовном процессе.

На наш взгляд, законность является составной частью идеи гуманизма, потому что ряд процессуальных гарантий являются как гарантиями законности уголовно-

процессуальной деятельности, так и гарантиями прав личности при исследовании обстоятельств дела и осуществлении правосудия. Например, закон запрещает добиваться показаний обвиняемого и других участников уголовного процесса путем пыток, угроз и иных незаконных действий (ч. 4 ст. 164 УПК РФ), потому что всякое насилие над обвиняемым противоречит идее гуманизма и унижает его человеческое достоинство.

Соблюдение законности – это обязанность не только юридическая, но и моральная, причем, как должностных лиц, так и иных. Правовое государство должно предусматривать взаимную ответственность за неправомерное поведение не только личности перед государством, но и государства перед личностью.

В условиях построения правового государства в нашей стране все большее значение приобретает нравственная сторона поведения субъектов уголовного судопроизводства. Принципы морали все активнее регулируют действия граждан и должностных лиц. Граждане все чаще требуют вежливого к себе обращения, пишут жалобы за различные факты проявления неуважения. Так, в России за 2010 г. только судами областного и районного уровней было рассмотрено в порядке уголовного судопроизводства 1 млн 909 тыс. представлений, ходатайств и жалоб, что на 3 % больше, чем в 2009 г. [3, с. 57–58].

Действительно, если при применении закона не будет учитываться его нравственный смысл, то само по себе применение закона может стать чисто формальным, то есть неправильным. Демократическое правовое государство должно легализовать общественную нравственность в праве, чтобы быть способным защитить честь и достоинство личности, иметь реальные средства борьбы с негативными явлениями, тем более, в уголовном процессе, где вопросы законности при проведении следственных действий, применении мер принуждения, принятии тех или иных решений стоят особенно остро.

Одним из важнейших направлений укрепления принципа законности в уголовном судопроизводстве является совершенствование законодательства. Однако не всякое действие, совершенное в соответствии с законом, можно назвать нравственным. Однажды автор наблюдала следующую картину: следователю не понравилось поведение защитника во время допроса обвиняемого, и он избрал последнему меру пресечения в виде заключения под стражу, которую санкционировал у прокурора (на момент совершения преступления действовал УПК РСФСР, предусматривающий выдачу прокурором санкции на данную меру пресечения). После этого следователь откровенно заявил защитнику: «Это из-за тебя я его посадил, а мог бы и не сажать».

Действия следователя были законными. В то время можно было посадить в тюрьму любого только потому, что преступление, которое он совершил, являлось тяжким в соответствии с законом, однако на деле оно вряд ли заслуживало подобной квалификации. Например, два подростка открыто похитили с прилавка на рынке какую-то деталь, не очень дорогую, но стоившую достаточно, чтобы возбудить уголовное дело (был состав преступления). При этом их действия квалифицировались «по предварительному сговору группой лиц», что являлось тяжким преступлением и позволяло обоим арестовать. Таким образом, мы видим, что закон не всегда адекватно реагирует на те или иные преступные деяния и позволяет должностным лицам применять меры принуждения произвольно, в зависимости от собственного усмотрения, когда в этом нет никакой необходимости. От чего же зависит это самое «усмотрение»? На наш взгляд, именно от нравственной культуры сотрудника и от наличия у него чувства уважения к человеку в целом.

К сожалению, иногда даже законные действия сотрудников вызывают непонимание и осуждение в обществе. Рассмотрим эту мысль на примере реализации принципа презумпции невиновности. Отношение к данному принципу играет принципиальную роль в понимании разницы между законностью и произволом, демократией и реакцией, гуманностью и бесчеловечностью. Однако на практике еще нередко встречаются ситуации, когда следователь, дознаватель, прокурор или судья принимают законные решения с учетом характеристики личности обвиняемого, например, постановление о прекращении уголовного дела, что вызывает ошибочное предположение среди остальных сотрудников, полагающих,

что у коллеги имеется корыстный интерес в данном деле. Для искоренения подобных явлений необходимо активно внедрять гуманистические начала в нормы уголовно-процессуального права и, тем самым, сделать всякое проявление гуманности законным. Совершенствование законов с точки зрения их человечности и нравственности является объективной потребностью развития нашего государства.

Иными словами, показателем законности проводимых уголовно-процессуальных действий должна быть гуманность по отношению к участникам уголовного процесса и правовая защищенность их интересов.

Вне всякого сомнения, важны не только нравственное содержание уголовно-процессуальных норм, но и нравственность путей их применения при расследовании и разрешении уголовных дел. Многие авторы указывают на необходимость соблюдения нравственных требований при сборе доказательств [2, с. 110]. Так, С. Поморски считает, что никому не нужна истина, добытая любыми путями. Истина должна быть достойной [5, с. 108–111].

Например, судья должен признать подсудимого виновным только тогда, когда он убежден в том, что данный человек совершил преступление и обязан понести за него наказание. Однако нередко на практике бывает иначе. Нельзя не привести пример судебного разбирательства, на котором автор присутствовала лично, где все участники процесса – от подсудимого до потерпевшей и свидетелей – пытались исказить картину совершения преступления, чтобы смягчить наказание виновному. Суть дела заключалась в том, что отец семейства со своим приятелем на кухне распивали спиртные напитки. Дочь хозяина квартиры в грубой форме выразила недовольство их времяпрепровождением, что показалось отцу крайне оскорбительным. Под влиянием алкогольного опьянения, он схватил нож и попытался ее убить. Приятель и жена старались остановить расправу, дочь вызвала наряд милиции (ныне полиции). Сотрудники прибыли на место происшествия. Было возбуждено уголовное дело.

В суде стало очевидно, что все участники процесса договорились между собой, однако откровенно менять данные ранее показания побоялись, чтобы не оказаться привлеченными к уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Судья долго пытался установить истину: где был нож, какой нож, кто видел нож, когда нож оказался в руках подсудимого, но в итоге так ничего и не добился: все многие детали «подзабыли» и противоречили друг другу. В итоге судья назначил подсудимому три года лишения свободы условно. Уверены, что в данной ситуации судья, вряд ли, принял решение на основе внутреннего убеждения.

В практике следователя в конце расследования встречаются случаи, когда сроки, определенные законом, истекли, а обвиняемый заявляет: «А хотите, я расскажу, как все было на самом деле? Но не для протокола...» Что делать следователю в данной ситуации? С одной стороны, он должен будет продлить сроки расследования, чтобы установить истину. А с другой, – он получит информацию не в виде протокола, а это значит, что она не будет иметь силу доказательств, и, возможно, никаких новых доказательств он так и не соберет. Таким образом, расследование будет затянуто, а к практическому результату это может и не привести. Поэтому следователь и руководствуется идеей целесообразности дополнительного расследования, а точнее – полным ее отсутствием. Если к этому добавить, что нагрузка следователя превышает все разумные нормы, то не удивительно, что в своей деятельности он руководствуется далеко не нравственными принципами.

Из указанных примеров следует сделать и еще один вывод: следователь не будет вести себя гуманно и нравственно до тех пор, пока ему не будут созданы нормальные условия работы, когда количество уголовных дел, порученных сотруднику, будет соответствовать нормативным документам. Сотрудника можно подстегивать, наказывать, уговаривать, требовать: «Будь нравственным, будь гуманным», однако вполне понятно, что после суточного дежурства человек хочет и должен отдыхать. Между тем, у следователя существуют жесткие сроки: в течение сорока восьми часов (половина из которых уже

прошла за период дежурства), задержанного необходимо допросить, вызвав при этом защитника; составить постановление о привлечении в качестве обвиняемого, предъявить его, снова допросить (в противном случае, суд может не дать санкцию на заключение под стражу подозреваемого), найти машину и конвой для доставки задержанного в суд и т. д. Как поступает сотрудник, зная перспективу действий после дежурства? Он не будет лишним никого задерживать, даже если это необходимо, не будет руководствоваться никаким внутренним убеждением, а поступит так, как ему подсказывает обычный инстинкт самосохранения, который вряд ли кому-нибудь удастся отменить.

К сожалению, это объективная реальность. Считаем, что необходимо принимать меры для научно обоснованного нормирования труда следователей и дознавателей. Возможно, по этой причине в России – низкая раскрываемость преступлений. Так, за 2010 г. было зарегистрировано 2626799 преступлений, что на 12,2 % меньше, чем в 2009 г., из них раскрыто – 1430977 (чуть больше половины), что на 13,3 % меньше, чем в 2009 г. При этом тяжких и особо тяжких, было зарегистрировано – 684347, что на 14,1 % меньше, чем в 2009 г., из них раскрыто – 362648, что на 15,6 % меньше, чем в 2009 г.). Однако раскрываемость по тяжким и особо тяжким преступлениям составила 54,2 % [4, с. 44–47], то есть почти каждое второе преступление осталось нераскрытым.

Безусловно, ради положительных результатов нельзя возводить в закон неправомерные способы борьбы с преступностью, это дискредитирует сами основы человеческого общежития и подрывает доверие к правоохранительным органам. Однако оперативно-розыскные подразделения в своей работе иногда руководствуются постулатом: «Цель оправдывает средства». Данный принцип не только негуманен, но и незаконен, поэтому он все больше изживает себя, так как не совместим с общечеловеческими ценностями.

Законодатель вырабатывает все более реальные гарантии, позволяющие поставить заслон неправомерной деятельности лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство. Так, чтобы следователи (дознаватели) не пытались лишить подозреваемого (обвиняемого) защитника, в ст. 75 УПК РФ предусмотрена норма, в соответствии с которой доказательство считается недопустимым в случае, если на стадии предварительного расследования подозреваемый (обвиняемый) давал правдивые показания в отсутствие защитника, а в суде от них отказался. Серьезной победой в борьбе за законность в уголовном процессе стало предоставление свидетелю права пользоваться помощью адвоката во время допроса. Действительно, не всегда вполне порядочно выглядела ситуация, когда лицо было допрошено в качестве свидетеля, предупреждено об уголовной ответственности за дачу ложных показаний, и сразу после правдивых признаний оформлялся протокол задержания и только после этого предоставлялся защитник.

Нарушение прав человека, его чести и достоинства является нарушением законности производимых процессуальных действий. Таким образом, на современном этапе совершенствование уголовного процесса серьезно нуждается в укреплении законности, а законность, в свою очередь, требует гуманизации уголовного судопроизводства, как для лиц, вовлеченных в уголовный процесс, так и для должностных лиц. Только соблюдение гуманистических начал уголовного процесса позволяет реализовать принцип законности при проведении следственных действий и принятии решения по делу.

Вопрос об охране прав и законных интересов личности в уголовном процессе наиболее остро встает в связи с применением мер уголовно-процессуального принуждения.

Принцип законности при применении мер уголовно-процессуального принуждения занимает главенствующее положение в системе процессуальных гарантий. Всегда следует помнить, что при применении конкретных мер уголовно-процессуального принуждения затрагиваются и ограничиваются конституционные права граждан, например, право на неприкосновенность личности, жилища, на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, и другие.

В ходе применения норм, регулирующих порядок использования мер уголовно-процессуального принуждения, возникают новые, требующие своего решения, вопросы. Содержание конституционного статуса личности, на наш взгляд, требует внесения дополнительных коррективов в действующее уголовно-процессуальное законодательство для укрепления гарантий соблюдения прав участвующих в деле лиц.

Анализ действующего УПК РФ показывает, что реализация многих институтов уголовного процесса сопряжена со значительными сложностями в правоприменительной деятельности практических работников.

Следует отметить, что меры государственного принуждения в современных условиях имеют двойной характер. С одной стороны, они, несомненно, ограничивают права и свободы человека и гражданина, с другой – направлены на защиту этих прав и интересов. По этому поводу А.Б. Венгеров указывал, что «государственное принуждение – это есть насилие над личностью, однако основанное на законе» [1, с. 513].

В связи с этим на практике наибольший интерес представляет собой институт задержания. Согласно УПК РФ, уполномоченные должностные лица вправе задержать лицо по подозрению в совершении преступления только при условии, если за данное деяние может быть назначено наказание в виде лишения свободы (ч. 1 ст. 91 УПК РФ). Хорошо это или плохо? Для сравнения отметим, что в некоторых государствах задержание подозреваемого возможно только в случае совершения им преступления, за которое уголовным законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше трех лет (ст. 94 УПК Кыргызской Республики).

Кроме того, на практике нередки случаи, когда лицо фактически задерживается очевидцами преступления на месте его совершения еще до возбуждения уголовного дела, однако никакого законодательного регулирования таких действий нет. Иногда они переходят в разряд противозаконных, когда лицо избивают без всякой необходимости, причем не один, а несколько человек, и затем утверждают, что в ходе задержания правонарушитель оказывал сопротивление. Как правило, никаких правовых последствий такое незаконное насилие над личностью не имеет. На наш взгляд, данную проблему необходимо начать решать и внести соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство.

Таким образом, следует сделать вывод, что проблема гарантированности общечеловеческих ценностей в уголовном процессе заключается не в возможности или невозможности осуществить задачи правосудия законными средствами, а в том, что даже строгое соблюдение процессуальной формы не гарантирует осуществление гуманного обращения с участниками уголовного процесса на практике. Это обусловлено тем, что гуманное отношение к людям предполагает не формальное выполнение определенных уголовно-процессуальных норм, наполненных нравственным содержанием, а творческий подход к выполнению своих обязанностей, проявление чуткости, такта и уважения к человеческой личности.

### **Литература**

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 513.
2. Комиссаров В.И. О нравственных аспектах предварительного расследования преступлений // Государство и право. 1992. № 11. С. 110.
3. Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 году (уголовные дела) // Российская юстиция. 2011. № 9. С. 57–58.
4. По данным ГИАЦ МВД России (январь–декабрь 2011 года): общие сведения о состоянии преступности // Проффессионал. 2011. № 2. С. 44–47.
5. Поморски С. Американские суды и следствие по уголовным делам: 4-я поправка к Конституции США (Правило об исключении) // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 108–111.

# **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И СНИЖЕНИЯ ЛАТЕНТНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ХИМИЧЕСКИМ ЗАГРЯЗНЕНИЕМ ПРИРОДНЫХ ВОД**

**Б.Б. Тангиев, кандидат юридических наук,  
кандидат технических наук, доцент;**

**Р.Э. Агаева.**

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

**М.Н. Никанорова, кандидат химических наук доцент.**

**Балтийский институт экологии, политики и права**

Представлены результаты исследований, проведенных на межотраслевой основе, позволяющие модернизировать качество экологического мониторинга, обеспечить действенность Системы экологической безопасности и предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций, вызванных эмиссией загрязняющих веществ в водной среде.

*Ключевые слова:* экологический мониторинг, чрезвычайные ситуации, латентность экологической преступности, экологическая безопасность, диверсионные действия

# **CONDITION AND PROSPECTS OF RESEARCHES IN THE FIELD OF PREVENTION EMERGENCIES AND DECREASE HIDDEN THE ECOLOGICAL OFFENCES CONNECTED WITH CHEMICAL POLLUTION OF NATURAL WATERS**

**B.B. Tangiev;**

**R.E. Agayeva.**

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

**M.N. Nikanorova.**

**Baltic institute of ecology, policy and law**

Results of researches lead on the interbranch basis are presented, allowing to modernize quality of ecological monitoring, to provide effectiveness of System ecological.

*Key words:* ecological monitoring, emergencies, latency ecological criminality, an ecological security, diversive actions

На протяжении последних пятнадцати лет группа ученых химиков, экологов, юристов и практиков – организаций и учреждений Санкт-Петербурга, принадлежащих различным ведомствам (РАН, МЧС, МВД, Министерство транспорта, Министерство образования и науки), ведут межотраслевые (междисциплинарные) исследования и разработки по обеспечению действенности Системы экологической безопасности. В частности, в области предупреждения ЧС природного и техногенного характера, снижения латентности транснациональной экологической преступности и противодействия экокоруции,

экологическому терроризму. Координацию работ выполняют Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России и юридическая секция МАНЭБ.

В 2010 г. для научного обеспечения совместных исследований в этой области Балтийским институтом экологии, политики и права был организован межфакультетский научно-образовательный Центр экологической безопасности (ЦЭБ БИЭПП), деятельность которого нацелена на выполнение фундаментальных исследований, решение прикладных инновационных задач, повышение качества основного и дополнительного образования экологов и юристов.

### *1. Состояние проблемы раннего выявления химического загрязнения вод*

Существующая концепция экологического мониторинга основана на периодическом, проводимом строго по графику, измерении ограниченного количества заранее определенных параметров и построении рядов наблюдений. Выполняя прогностическую функцию, экологический мониторинг не позволяет пресечь противозаконную деятельность и «схватить за руку» правонарушителя кратковременного аварийного или нелегального сброса, момент которого непредсказуем, как итог – институт неотвратимости наказания исключается.

Декларированные в 1994 г. работы по созданию в России Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ) фактически свернуты, что можно объяснить реальной необходимостью развития не столько систем мониторинга, сколько систем оперативного контроля качества природных объектов, желательно, непрерывного контроля «в реальном времени»: именно такой подход может обеспечить экологическую безопасность, в частности, безопасность водоснабжения населения.

Открытые протяженные источники водоснабжения природного происхождения (реки, озера) и искусственные (водохранилища, каналы) часто подвергаются аварийным и нелегальным сбросам промышленных предприятий, но наиболее они уязвимы в диверсионно-террористическом отношении, в частности, легко доступны для химических атак. В то время как террористические акты носят демонстративный, устрашающий характер, диверсионные действия могут быть скрытными, то есть, иметь высокую латентность (до 97–99 %), характерную для экологических преступлений по Главе 26 УК РФ, связанных с эмиссией опасных веществ в окружающую среду [1].

Очевидно, что раннее выявление факта химической атаки на источник водоснабжения крупного населенного пункта может предотвратить масштабную катастрофу.

Существующие методы химразведки нацелены, во-первых, на ограниченную номенклатуру табельных отравляющих веществ, во-вторых, рассчитаны на применение в воздушной и наземной обстановке, но не в водной среде, где реакция распада иная и носит более длительный, необратимый характер. Отсюда, гораздо сложнее определить причинно-следственную взаимосвязь при инкриминировании признаков преступления предусмотренных соответствующей статьей УК РФ и закреплении доказательной базы.

Кроме того, в качестве химического агента при диверсионно-террористической деятельности может быть использовано большинство известных и синтезированных к настоящему времени химикатов, общее число которых в 2009 г. достигло ста миллионов. Эти искусственные химические конструкторы чужды нормальным процессам метаболизма как человека, так и водных организмов и микроорганизмов, в большинстве своем они не могут не быть токсичными, канцерогенными или мутагенными.

Не удивительно, что методов и средств химразведки водной среды, рассчитанных на быстрое обнаружение присутствия токсичных веществ любой неизвестной природы, не существует ни в нашей стране, ни за рубежом.

В экологической аналитике наметилась тенденция перехода от контроля конкретных веществ в объекте к контролю состояния самого объекта, поскольку в большинстве случаев адресату аналитической информации необходимо знать: состояние объекта «в норме» или состояние объекта «не отвечает норме». Только во втором случае адресат информации

должен принимать решение и действовать. Только второй вариант влечет необходимость оперативных действий по обеспечению безопасности, в частности, дополнительному исследованию объекта с целью поиска конкретного химического агента, повлекшего отклонение от нормы, то есть причастного к совершению выявленного правонарушения или преступления. В данном контексте под нормой следует понимать заранее определенное среднестатистическое значение контролируемой величины.

К настоящему времени хорошо изучены зависимости состава и свойств растворенного органического вещества (РОВ) вод, органического вещества почв и донных отложений от особенностей функционирования соответствующих экосистем и их компонентов. Например, суммарное количество и соотношение легкоокисляемых и трудноокисляемых РОВ позволяет судить о таких важнейших характеристиках водоемов, как первичная продуктивность и степень эвтрофирования; относительное содержание водорастворимых, трудноокисляемых и легкоокисляемых гуминовых веществ – о степени антропогенной нагрузки на почвы. Отметим, что во всех случаях речь идет о совокупности органических веществ биогенного происхождения, равновесное содержание которых в экосистеме поддерживается метаболизмом элементов биоты и изменяется при любом негативном воздействии на эти элементы. Так РОВ водоемов и водотоков представляет собой, в основном, смесь внешних метаболитов фитопланктона, зоопланктона, бактериопланктона со значительной добавкой продуктов биodeградации вещества наземных и почвенных стоков, а эмиссия в водоем угнетающих или стимулирующих биоту веществ любой априори неизвестной природы неизбежно приводит к нарушению равновесия и резкому изменению, как общего содержания, так и устойчивости (биодоступности) РОВ.

Постулирование невозможности любого внешнего химического воздействия на природные воды, которое не приводит к изменению продукционно-деструкционного баланса, то есть, к изменению состава и свойств РОВ, позволило использовать РОВ как естественный природный индикатор, дающий быстрый отклик на химическую атаку с участием одного или нескольких априори неизвестных опасных веществ любой природы.

К настоящему периоду наших исследований, аналогов предлагаемого метода и разрабатываемых средств не существует, поскольку сама задача неспецифической химразведки водной среды путем непрерывного в реальном времени автоматического поиска гидрохимических аномалий по изменению системы интегральных показателей в международной практике поставлена впервые.

## ***2. Основные результаты исследований научного коллектива за последние годы***

2.1. Сформулирована концепция молекулярной биоиндикации состояния водных экосистем, требующая изучения воздействия химического загрязнения на водную биоту, не на ставшем привычным уровне изучения популяций, организмов или отдельных клеток, а на уровне изучения внешних метаболитов гидробионтов – растворенного органического вещества биогенного происхождения [2].

2.2. Сформулирована концепция неспецифической химразведки, требующая поиска неселективных интегральных показателей качества природного объекта, аномальные изменения которых имманентно связаны с состоянием объекта и могут служить сигналом об аварийной или нелегальной эмиссии в наблюдаемый объект любых активных химических агентов априори неизвестной природы [3].

2.3. Сформулирована концепция датчиков экологической сигнализации – функциональных и стоимостных аналогов датчиков пожарной сигнализации и датчиков охранной сигнализации, требующая создания нового класса средств контроля природных объектов, то есть, внелабораторных средств, способных без обслуживания и ревизии непрерывно и продолжительно получать в реальном времени информацию об изменении

выбранного аналитического параметра и генерировать сигнал тревоги при резком его изменении [4].

2.4. Обнаружен эффект хемилюминесценции, возникающей при окислении озонем молекул растворенного органического вещества биогенного происхождения в непрерывном потоке пробы природной воды, установлен факт корреляции величин интенсивности хемилюминесценции и общего содержания растворенного органического вещества [5].

2.5. Предложен метод оценки общей устойчивости к окислению растворенного органического вещества природных вод и оценки доли легкоокисляемого (лабильного) органического вещества, ответственного за биопродуктивность водных экосистем, основанный на анализе кинетической кривой реакции окисления растворенного органического вещества в пробе воды избытком озона [6].

2.6. Предложен метод и разработан прибор для непрерывного в реальном времени контроля качества природных вод по величине, эквивалентной суммарной концентрации растворенного органического вещества и выражаемой в единицах ХПК (химическое потребление кислорода, мгО<sub>2</sub>/л) или в единицах ООУ (общий органический углерод, мгС/л) [7].

2.7. Установлено, что величина константы скорости реакции озонолиза растворенного органического вещества природных вод уменьшается пропорционально загрязненности водных экосистем и может служить индикатором степени антропогенной нагрузки на них [6].

2.8. Дано комплексное обоснование инновационного научного направления «Экокриминология», разработан и предложен для международного научного оборота критериальный, научно-понятийный аппарат, методология и практика правоприменения. Способы выявления и контроля составляющих экологической преступности [8].

2.9. Разработана инновационная концепция экокриминологического (криминалистического) мониторинга на основе геоинформационных систем. Способы выявления, управления, оценки и прогнозирования экокриминогенной ситуации с помощью автоматизированных технологий экокриминологического (криминалистического) мониторинга. Модернизация методов проведения экокриминологической (криминалистической) экспертизы [9].

2.10. Разработано новое социально-правовое направление «Экологическая девиантология – эколого-социальный контроль» [10].

2.11. Разработана научная концепция эколого-криминологического комплекса (НЭКК) по обеспечению действенности Системы экобезопасности, предупреждению ЧС и противодействию экопреступности [11].

2.8. Разработаны совместно с ЗАО «МЭЛП» (Санкт-Петербург) озонохемилюминесцентные анализаторы РОВ природных вод WQMI-01 и OSM-02.

### ***3. Перспективное развитие работ***

3.1. Создание сети автоматических необслуживаемых датчиков раннего выявления гидрохимических аномалий, структурно и функционально подобной сетям датчиков пожарной и охранной сигнализации, способных подать сигнал тревоги при химической атаке на природный объект как неизвестными индивидуальными токсикантами, так и их сочетанием, включая аналоги бинарных отравляющих веществ. Размещение датчиков возможно на борту пришвартованных и патрулирующих плавсредств (включая маломерные моторные, парусные и гребные суда), на буйковых станциях, в опорах мостов, причалах, в гидросооружениях, на берегах водотоков, на водозаборах, на выпусках очистных сооружений, в технологических линиях предприятий и т.п. Возможным станет создание систем сбора и непрерывной передачи информации в антитеррористические структуры,

природоохранные службы, оперативные службы МЧС, службы экологической полиции.

3.2. Разработка технических средств (стационарных и мобильных датчиков, внелабораторных приборов экспресс-обнаружения химических аномалий) для противодействия диверсионно-террористической деятельности, связанной с преднамеренным химическим загрязнением природных вод и систем водоснабжения населенных пунктов;

3.3. Разработка автоматических систем раннего обнаружения возможности возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, связанных с аварийными или нелегальными сбросами токсичных веществ водоемы и водотоки, в частности, при создании сетей датчиков экологической сигнализации – функциональных и стоимостных аналогов сетей датчиков пожарной сигнализации и охранной сигнализации;

3.4. Разработка средств автоматического контроля качества воды в искусственных водных экосистемах – аквапарках, океанариумах, бассейнах, а также на выходе очистных сооружений, содержащих искусственные водные экосистемы с «активным илом»;

3.5. Разработка средств изучения пространственно-временного распределения растворенного органического вещества, в частности, легкоокисляемого органического вещества, в пресноводных и морских акваториях для фундаментальных гидрохимических и гидрологических исследований и для прикладных исследований, связанных с оптимизацией технологии выращивания морекультур, технологии рыболовства и т.п.

#### ***4. Сеть датчиков экологической сигнализации как основа построения открытой иерархической системы экологического контроля***

Фактически, приборы WQMI-01 и OSM-02 – первые разработки, отвечающие предложенной ранее [4] концепции «датчиков экологической сигнализации» (ДЭС) – функциональных и стоимостных аналогов датчиков пожарной и охранной сигнализации. ДЭС могут быть установлены непосредственно в существующие линии связи систем пожарной и охранной сигнализации, включая протяженные линии охраны периметров. Применение ДЭС в привычной правоохранительным органам инфраструктуре придаст смысл созданию экологической полиции.

Сформулированы основные требования к этому новому классу приборов:

– ДЭС – неспецифический датчик для регистрации аналитического параметра, коррелирующего с тем обобщенным показателем (суммарным свойством компонентов), который в максимальной мере определяет состояние водной экосистемы или атмосферы;

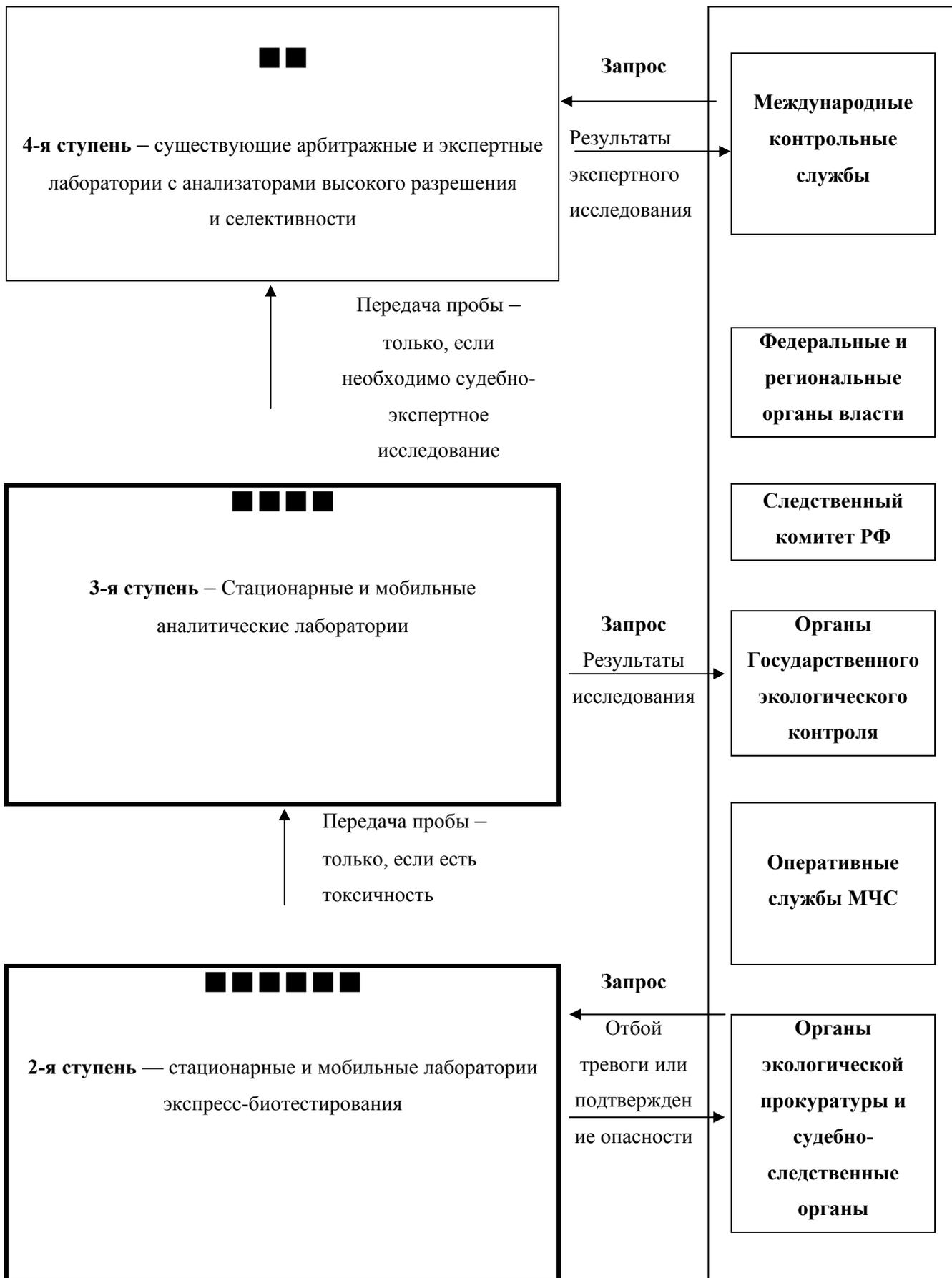
– ДЭС должен в реальном времени измерять значения аналитического параметра, подавать сигнал тревоги при регистрации его аномальных изменений, обеспечивать документирование процесса измерения (функции «черного ящика» и порогового извещателя);

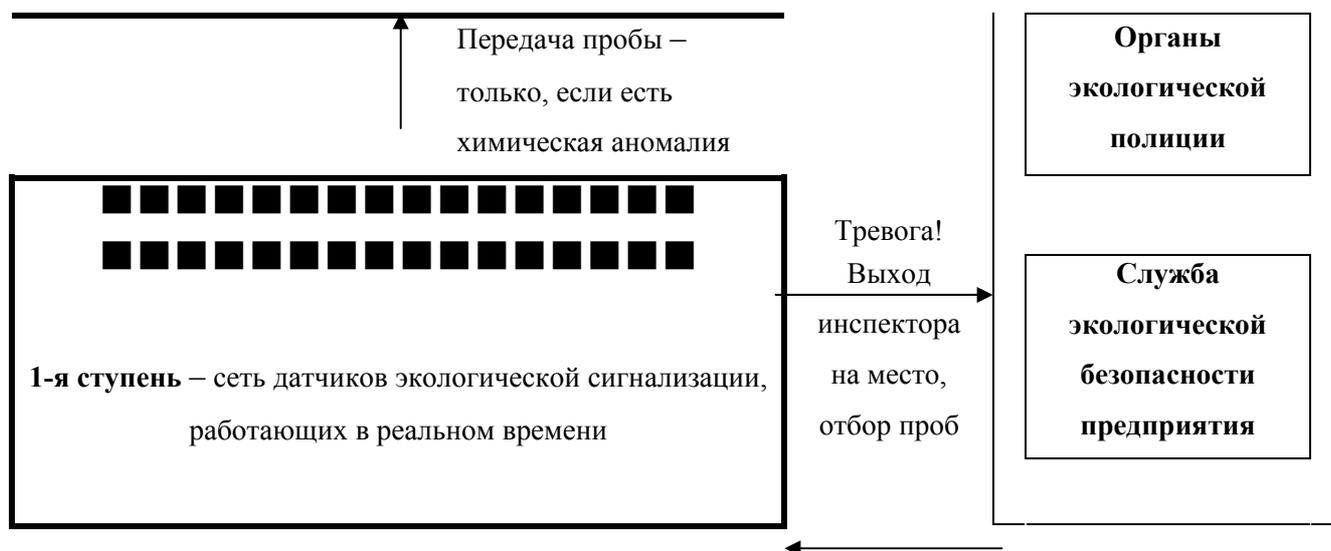
– ДЭС должен обладать автономностью и способностью функционировать без ревизии, обслуживания, заправки реагентами и т.п. минимум несколько месяцев (электрогенерирование реагентов, исключение эффекта обрастания в природных водах);

– ДЭС должен обладать совместимостью (кодировка сигналов, протоколы обмена информацией и т.п.) с существующими автоматическими информационно-измерительными системами безопасности, включая системы датчиков охранной сигнализации и датчиков пожарной сигнализации;

– ДЭС должен работать без генерации каких-либо сбросов, выбросов, излучений, способных оказать негативное воздействие на контролируемый объект или демаскировать датчик;

– ДЭС должен подключаться к существующим проводным и беспроводным линиям связи – как внутриобъектовым, так и к протяженным линиям охраны периметров;





**Схема открытой иерархической системы экологического контроля**

– ДЭС должен обладать малыми габаритами и энергопотреблением, низкой ценой и возможностью массового тиражирования.

Массовое применение подобной аппаратуры обеспечит раннее выявление аварийной или нелегальной эмиссии токсичных веществ априори неизвестного состава, что позволит снизить латентность экологической преступности и обеспечить высокий уровень экологической безопасности.

Сеть ДЭС позволяет построить открытую иерархическую систему экологического контроля (ИСЭК), где на каждой более высокой ступени расположены средства измерения более высокого метрологического качества [3]. Схема ИСЭК приведена на рисунке.

На первой ступени ИСЭК работает группа автоматических датчиков экологической сигнализации, установленных на буйковых станциях и в опорах гидросооружений, а также на патрулирующих или выполняющих маневры поиска судах, что обеспечивает непрерывный процесс химической разведки. Для этого ДЭС определяют аномалии в потоке пробы воды, непрерывно подаваемой с поверхности или с различных глубин по трос-кабель-шлангу от буксируемых аппаратов, траектория которых может точно повторять рельеф дна (ГУП ЦНИИ «Гидроприбор») или телеуправляемых аппаратов с телекамерами, способных взять пробы воды и донных осадков в непосредственной близости от возможного источника загрязнения (ЗАО «Интершельф»).

Сигнал тревоги от датчика экологической сигнализации является также сигналом для передачи пробы на вторую ступень ИСЭК, где проводится экспресс-определение токсических свойств пробы методом биотестирования. В настоящее время в ГЭТУ (ЛЭТИ) создан вариант прибора «Биотестер» для экспресс-анализа (несколько минут) токсичности проб воды по хемотаксису нескольких видов тест-объектов. Хемотаксис регистрируется в капиллярной кювете, что позволяет применять прибор во внелабораторных и судовых условиях.

Факт определения токсичности пробы является сигналом для передачи пробы на третью ступень ИСЭК для идентификации токсикантов, производимой с помощью химико-аналитической аппаратуры высокого уровня, в частности, высокоэффективных хроматографов и хроматосов.

В случае необходимости, может быть реализована четвертая ступень ИСЭК – ступень судебно-экспертного исследования в существующих экспертных и арбитражных лабораториях.

Предлагаемая открытая иерархическая система кроме возможности поиска химических аномалий в реальном времени путем неспецифической химразведки имеет еще одну уникальную особенность – отсев «пустых» проб при переходе на каждую следующую ступень, то есть, скрининг. ИСЭЖ производит скрининг не только отдельных проб, как это принято в химико-аналитической практике, но впервые переходит к скринингу протяженных акваторий в пространстве и времени, отбирает пробы только в случае нахождения биохимических аномалий, что крайне важно, поскольку аналитическое определение микросодержания токсичных веществ это не только длительный, но и очень дорогой процесс. Так, например, пробоподготовка и хроматомасс-спектрометрическое определение некоторых суперэкоотоксикантов в одной пробе занимает до десяти часов, а его стоимость может превосходить 30 000 рублей. Понятно, что существующая методология контроля водной среды, когда измерительные аналитические процедуры начинают с применения хроматографов и хроматомасс-спектрометров, неизбежно приводит к огромным неоправданным затратам при попытках детального оконтуривания опасных зон, а главное, не обеспечивает необходимой оперативности выявления угрозы, не обеспечивает экологическую безопасность. Применение предлагаемой иерархической системы ИСЭЖ позволит передать на высшую ступень, где установлены «дорогие» анализаторы, только те пробы, что отвечают критериям «есть химическая аномалия» и «есть токсичность». Таким образом, дорогостоящий длительный процесс идентификации угрозы происходит, во-первых, после выявления факта угрозы и немедленного принятия мер по защите от нее и, во-вторых, только в том случае, если угроза действительно существует.

Авторы уверены, что без скорейшего внедрения внятных правореализационных методов и механизмов, проблемы будут только усиливаться, а система экобезопасности будет носить виртуальный характер.

Эти и другие проблемы и послужили основой созыва 30 января 2008 г. заседания Совета безопасности РФ, посвященного созданию действенной системы экологической безопасности в России. Круг вопросов поднятых Советом безопасности носит концептуальный характер по развитию стратегии экологической политики, направленной на обеспечение экобезопасности России. Краеугольным камнем всей национальной политики признается необходимость создания действенной системы экологической безопасности. В своем вступительном слове на этом заседании, В.В. Путин акцентировал внимание на том, что «...наконец, надо учиться эффективно, защищать интересы России на международной арене, прежде всего, парируя угрозы экологической безопасности, вызванные трансграничным загрязнением территории Российской Федерации. Так, в последнее время обострилась экологическая ситуация в регионах Балтийского, Охотского, Черного, Каспийского морей, в бассейнах рек Амур и Иртыш». Далее, он подчеркнул: «Сегодня разговор об экологических проблемах надо вести в наступательном и практическом ключе и выводить природоохранную работу на уровень системной, ежедневной обязанности государственной власти всех уровней». Затем выступил Д.А. Медведев и более подробно остановился на решении этих проблем в практическом плане: «...Прежде всего, о недостатках правовой базы природоохранной деятельности. Несмотря на наличие специального законодательства, тем не менее, оно сегодня не стимулирует переход на экологически эффективные технологии и проведение природоохранных мероприятий. Не определены статус и режим регулирования пограничных и трансграничных водных объектов и особо охраняемых природных территорий. Медленно идут реформы технического регулирования, что тормозит разработку обязательных экологических требований, кстати сказать, несмотря на то, что изменились принципы формирования технологических регламентов. Отсутствуют, кроме того, правовые механизмы возмещения экологического вреда. Говоря в целом, надлежащее качество окружающей среды должно быть сегодня законодательно закреплено как необходимый элемент социальных стандартов жизни в стране».

Прошло около 5 лет со дня заседания Совета безопасности РФ, но его итоги до сих пор не подведены, в учебной и научной литературе не проведен системный анализ положений заседания. Многие проблемные вопросы, рассмотренные на Совете Безопасности РФ, авторами были научно обоснованы и предложены в ряде научных работ. Поскольку повышенную угрозу для экобезопасности представляет экопреступность, то становится очевидным роль и место экокriminalологии, эколого-криминалогической (криминалого-криминалистической) инноватики, информационно-криминалогических технологий. По созданию действенной системы экобезопасности, способной эффективно справляться с имеющимися техногенными и антропогенными факторами загрязнений детерминируемых экопреступлениями. Экокriminalология и ее методология способны достаточно динамично выработать прогностические функции противодействия новым проблемам.

### Литература

1. Воронцов А.М., Никанорова М.Н., Тангиев Б.Б. Классификационный анализ экологической преступности как метод выявления приоритетных угроз экологической безопасности // материалы науч.-практ. конф. «Правовые основы обеспечения экологической безопасности», 27–28 нояб. 2006 г., СПб институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 2009. С. 48–56.
2. Воронцов А.М., Никанорова М.Н., Новикова Н.В., Медимнов А.В. Водная экосистема как нетрадиционный объект криминалистического исследования // сб. РАН: «Методологические проблемы экологической безопасности». СПб.: ВВМ, 2008. С. 126–137.
3. Воронцов А.М., Донченко В.К., Никанорова М.Н. Химико-токсикологический контроль морской среды на трассе Северо-Европейского газопровода // материалы VIII Междунар. экол. форума «День Балтийского моря». СПб.: ООО «Диалог», 2007. С. 253–257.
4. Воронцов А.М., Никанорова М.Н. Проблемы экологической преступности и поиск путей ее снижения: Гос. доклад о состоянии окружающей среды СПб и ЛО в 1998 г. Т. 2. СПб., 1999. С. 280–297.
5. Воронцов А.М., Никанорова М.Н., Мелентьев К.В. Экспресс-контроль суммарного содержания органических веществ в водной среде методом озонохемилюминесценции. Водные объекты Санкт-Петербурга. СПб.: Изд-во Администрации СПб, 2002. С. 73–79.
6. Новикова Н.В., Воронцов А.М., Никанорова М.Н., Пацовский А.П. Озонохемилюминесцентные датчики для получения оперативной информации о состоянии водных объектов. Известия Орел ГТУ. 2008. №43/272 (500). С. 79–90.
7. Воронцов А.М., Пацовский А.П., Никанорова М.Н. Возможности применения озонохемилюминесценции для оценки содержания органических веществ в природной воде. Водные ресурсы. 2011. Т. 38. № 5. С. 548–552.
8. Тангиев Б.Б. Экокriminalология (oikoscrimenlogos) Парадигма и теория. Методология и практика правоприменения: монография. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2005. 432с.
9. Тангиев Б.Б. Криминология: контроль и противодействие экологической преступности: монография (в приложении программа спецкурса). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2006. 342 с.
10. Тангиев Б.Б. Экологическая девиантология: эколого-криминогенные девиации поведения. Журнал о гражданских правах. М.: «Новая правовая культура». Гражданин и право. 2010. № 8. С. 51–58.
11. Тангиев Б.Б. Научный эколого-криминологический комплекс (НЭКК) по обеспечению экологической безопасности и противодействию экопреступности: монография. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2010. 515 с.

# **ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ХИЩЕНИЙ В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ**

**Г.А. Агаев, доктор юридических наук, профессор;  
Е.А. Зорина, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы современного состояния уголовного законодательства, касающиеся преступлений, совершаемых в области нефтегазового комплекса. Обращено внимание на некоторые сложности при квалификации преступлений в рассматриваемой сфере общественных отношений. Изучены проблемные вопросы практики применения уголовно-правовых норм об ответственности за рассматриваемые деяния. Внесен ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства о преступлениях в области нефтегазового комплекса.

*Ключевые слова:* уголовное законодательство, нефтегазовый комплекс, уголовный кодекс, преступление, состав преступления, квалификация преступлений

## **PROBLEMS OF QUALIFICATION OF PLUNDER IN OIL AND GAS COMPLEX**

**G.A. Agaev;  
E.A. Zorina.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Dedicated to questions of contemporary condition of criminal legislation on the crimes encroaching on an oil and gas complex. The attention is drawn to some complexities in qualification of crimes in considered sphere of public relations. Problem questions of practice of use of criminal law rules concerning the responsibility for committing considered acts are shown. A number of offers concerning current legislation improvement about the crimes encroaching on an oil and gas complex are brought.

*Key words:* criminal legislation, oil and gas complex, the criminal code, a crime, crime structure, qualification of crimes

Особое место среди преступлений в сфере экономики на сегодняшний день занимают деяния, посягающие на топливно-энергетический комплекс.

Большую озабоченность вызывает такой вид преступной деятельности, как, к примеру, хищение нефти путем несанкционированных врезок в магистральные нефтепроводы, являющиеся объектами повышенной опасности. Эти преступления причиняют не только значительный материальный ущерб, но и приводят к загрязнению окружающей среды, создают предпосылки для возникновения чрезвычайных экологических ситуаций, экологических и техногенных катастроф. Под ударом многое – экология, страдающая от разливов нефти, которыми часто сопровождаются криминальные врезки в трубопроводы, безопасность процесса транспортировки нефти и его остановка для ликвидации последствий врезок.

Повышенный спрос на нефтепродукты, газопродукты вызывает рост преступлений в данной сфере.

По оценкам специалистов, потери от различного рода махинаций с нефтепродуктами ежегодно составляют не менее 10 млн тонн, а причиненный ущерб измеряется миллиардами рублей, нанося тем самым огромный вред экономике России. В среднем в год к уголовной ответственности за совершение преступлений в топливно-энергетической сфере

привлекается от 1,5 тыс. до 2-х тыс. лиц, из них 200–250 человек привлекается в качестве участников организованных групп. Удельный вес преступлений, посягающих на нефтегазовый комплекс, совершенных за последние три года, в структуре преступлений против собственности составляет 14,3 % [1]. Такое положение вызывает крайнюю озабоченность.

Статистические данные позволяют констатировать высокий уровень совершаемых ежегодно преступлений данного вида в Российской Федерации. При этом указанные показатели не в полной мере отражают динамику реальной криминогенной ситуации, поскольку определенное количество деяний рассматриваемого вида не регистрируется, значительная часть указанных преступлений остается латентной.

Широкая распространенность преступлений в сфере нефтегазового комплекса; тенденции к росту количества преступлений этого вида; наличие целого комплекса сложных вопросов, возникших в теории уголовного права и на практике применения уголовно-правовых норм об ответственности за рассматриваемые деяния в силу разного рода объективных и субъективных причин требует осмысления сложившейся ситуации, выработки концепции уголовно-правовой охраны общественных отношений в рассматриваемой области, внесения на ее базе корректив в правовую регламентацию и правоприменительную практику.

При этом наибольшую сложность при квалификации преступлений в сфере топливно-энергетического комплекса представляют: хищение нефти, нефтепродуктов, горюче-смазочных материалов (ГСМ), природного газа, в особенности, совершаемые путем несанкционированных врезок в нефтегазовые проводы, которые в силу способа их совершения носят угрожающий характер не только для экономики, но и экологической безопасности государства в целом.

Анализ следственно-судебной практики по делам рассматриваемой категории свидетельствует о сложностях при применении соответствующих норм Уголовного кодекса РФ (далее по тексту – УК РФ), которые связаны как с несовершенством уголовного законодательства, так и с другими негативными факторами. Немало трудностей возникает при квалификации рассматриваемых деяний и отграничении их от смежных преступных деяний. Так, 10 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ» [2], усиливающий уголовную ответственность за преступления, совершаемые на объектах нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, в частности за повреждение трубопроводов и кражу в крупных и особо крупных размерах нефтепродуктов. Законом были внесены следующие изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ.

В ч. 3 ст. 158 УК РФ «Кража» добавлен пункт «б»), то есть кража, совершенная из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода, которые в соответствии с СНиП 2.05.06-85 относятся к магистральным трубопроводам [3].

Существующая формулировка вызывает огромное количество научно обоснованных возражений. В частности, доктор юридических наук, профессор Ю. Трунцевский ставит под сомнение необходимость внесения данных поправок, так как, на его взгляд, необходимый механизм вменения в вину кражи нефтепродуктов и повреждения нефтепроводов уже существует и достаточно эффективно действует [4].

Так, Ю. Трунцевский, справедливо ставит вопрос: почему нельзя применять часть 3 данной статьи (санкция – штраф в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишениям свободы до шести лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового и с ограничением свободы на срок до полутора лет либо без такового) без внесения в нее указаний на нефть и т.п. продукты по имеющемуся там признаку «в крупном размере»?

Если нельзя, то получается, что даже при стоимости похищенных нефтепродуктов меньше 250 тыс. рублей санкция будет той же. Действительно подобный подход законодателя вызывает ряд вопросов, основным из которых является: почему данные ресурсы имеют столь самостоятельное значение? Чем для собственника данные ресурсы важнее, например: денежных знаков, ценных бумаг или дорогой одежды и т.п.? Несмотря на наличие криминологического обоснования, вряд ли такой способ законодательного регулирования можно признать приемлемым.

Такая позиция законодателя представляется необоснованной и, по крайней мере, затрудняет правоприменительную практику. Выход видится. Представляется целесообразным упразднить из ст. 158 УК РФ, признак: «из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода» за счет расширения понятия крупного ущерба, что облегчит сложившуюся судебную практику.

Вторая проблема связана с первой. Следует не сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что в уголовном законе отсутствует дефиниция «трубопровода». Трубопровод представляет собой герметичную, замкнутую систему, предназначенную для временного хранения и транспортирования товарно-материальных ценностей, оборудованную техническими средствами учета и контроля. Указанные трубопроводы в п. 3 примечания к ст. 158 УК РФ относятся к хранилищам, предназначенным для постоянного или временного хранения материальных ценностей. С этим можно и не спорить, однако, если трубопровод – это хранилище, тогда почему ответственность за хищение из него нефтепродуктов наступает по ч. 3 данной статьи, когда квалифицирующий признак «незаконное проникновение в хранилище» предусмотрен ч. 2 ст. 158 УК РФ (санкция до 5 лет лишения свободы с ограничением свободы на срок до одного года либо без такового). Действительно по ч. 3 ст. 158 УК РФ ответственность наступает, если виновный проник в жилище. Поэтому можно согласиться с мнением Ю. Турунцевского, что действующий уголовный закон ставит знак равенства между жилищем и хранилищем, что также нельзя признать приемлемым [4].

Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 283-ФЗ внесены изменения и в ст. 175 УК РФ [2]. В ч. 2 ст. 175 «Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем» к особому имуществу, наряду с автомобилем, отнесены нефть и продукты ее переработки (п. «б»). Из буквального толкования закона, мы приходим к выводу, что авторы закона упустили из поля зрения и не включили в ст. 175 УК РФ продукты газопереработки (сжиженный газ, газовый конденсат). И почему такой формулировки, как «иное имущество в крупном размере», недостаточно для привлечения к уголовной ответственности по данной части ст. 175 УК РФ за скупку похищенных нефтепродуктов? На наш взгляд это не способствует защите прав собственника, а наоборот, создает благоприятную почву для хищения природного газа.

Выше названным Федеральным законом также введена ст. 215.3, предусматривающая ответственность за приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов. Диспозицией ст. 215.3 УК РФ охвачены разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов, а также технологически связанных с ними объектов, сооружений, средств связи, автоматики, сигнализации, которые повлекли или могли повлечь нарушение их нормальной работы, и были совершены из корыстных или хулиганских побуждений. Квалифицирующими признаками ч.ч. 2 и 3 этой статьи является совершение деяния группой лиц по предварительному сговору, в отношении магистральных трубопроводов, а также тяжкие последствия, включая смерть человека. Между прочим, подобный состав преступления УК РФ уже содержит (ст. 215.2), где так же, как и в предлагаемой статье, в объективной стороне преступления содержатся аналогичные действия – «разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние» только не указанных выше продуктов, а объектов энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства или других объектов

жизнеобеспечения. При этом обе статьи УК РФ с субъективной стороны характеризуются умышленной виной, совершенной из корыстных или хулиганских побуждений.

Получается, что нефтепроводы, нефтепродуктопроводы и газопроводы к объектам жизнеобеспечения не относятся? Вряд ли такой способ законодательного регулирования также можно признать приемлемым. При этом наличие в законе нескольких дублирующих друг друга составов преступления, как нам представляется неоправданно. Это приводит к излишней законодательной регламентации, усложняет применение закона, а главное, не вызывается необходимостью. Устранение конкуренции норм мы видим в исключении из УК РФ ст. 215 УК РФ.

Немаловажным в теоретическом и практическом плане вопросом является вопрос, связанный с квалификацией деяний, попадающих под признаки п. «б» ч. 3 ст. 158, ст. 215.3 УК РФ [6]. При решении вопроса о квалификации несанкционированной врезки в нефтепровод, на наш взгляд, необходимо принять во внимание следующее.

При осуществлении несанкционированной врезки в трубопровод возможность безопасной эксплуатации данного участка трубопровода исключается. В этом случае имеет место повреждение и приведение в негодное для эксплуатации состояние нефтепровода, которое влечет или может повлечь нарушение его нормальной работы. Объектом этого преступления является общественная безопасность. Одновременно объектом преступного посягательства может являться собственность. Законодательством под угрозой уголовного наказания защищены два разных предмета: имущество, находящееся в нефтепроводах, то есть нефть (ст. 158 УК) и сами нефтепроводы.

В связи с этим представляется, что, если повреждение нефтепровода сопровождается хищением находящейся в нем нефти, деяние должно квалифицироваться по совокупности ст. 215.3 УК РФ и статей, предусматривающих ответственность за хищение чужого имущества в действующей редакции УК РФ (в том числе п. «б» ч. 3 ст. 158). В этом случае имеет место идеальная совокупность преступлений, предусмотренная ч.ч. 1 и 2 ст. 17 УК РФ.

В то же время обнаружение врезки без признаков отбора нефти, то есть, по сути, повреждение нефтепровода, исключающее его безопасное функционирование и обеспечивающее дальнейшую возможность хищения из него нефти, образует окончанный состав преступления, предусмотренный ст. 215.3 УК РФ, и дополнительной квалификации по п. «б» ч. 3 ст. 158 УК не требует. В свою очередь, хищение нефти из нефтепровода, совершенное без повреждения последнего (что имеет место, к примеру, при совершении хищения из технологических (вантузных) колодцев), должно быть квалифицировано по п. «б» ч. 3 ст. 158 УК без применения ст. 215.3 УК РФ.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание, на то, что при расчете ущерба от криминальных врезок в нефтепроводы не допускается включение в общую сумму ущерба недостач, образовавшихся из-за технологических нарушений и злоупотреблений, потерь от естественной убыли, разлитой в почве нефти (нефтепродукта) и т.д. Необходимо также учитывать, что затраты на аварийно-восстановительные работы, иски природоохранных организаций за ущерб, причиненный окружающей среде, и т.д., понесенные собственником в результате преступных действий виновного, в содержание материального ущерба по ст. 158 УК РФ не входят. В данной части они составляют предмет гражданского иска, который может быть предъявлен как на предварительном следствии, так и в порядке гражданского судопроизводства. В то же время эти последствия входят в объективную сторону преступления, предусмотренного ст. 215.3 УК.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, хотелось бы подчеркнуть, что для пресечения преступлений в области топливно-энергетический комплекс предпринимаются различные меры технического, организационного и др. характера. Вместе с тем, эффект от внесения корректив в правовую регламентацию общественных отношений в рассматриваемой сфере общественных отношений и от правильного применения законодательства в части, к примеру, разграничения соответствующих составов преступлений в области нефтегазового комплекса, был бы действенной и очевидной

превентивной мерой и способствовал бы выработке единой концепции уголовно-правовой охраны в рассматриваемой сфере общественных отношений.

### **Литература**

1. Лысенко С.А. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений против собственности в нефтегазовом комплексе: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2011.

2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2006 г. № 283-ФЗ // СЗ РФ. 2007. 1 янв. № 1 (1 ч.). Ст. 46.

3. СНиП 2.05.06-85 Магистральные трубопроводы // СПС «Гарант».

4. Трунцевский Ю. Как спасти нефть от хищения // ЭЖ-ЮРИСТ. 2007. № 5.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. 17 июня. № 25. Ст. 2954 (ред. от 7 дек. 2011 г.).



## Сведения об авторах

**Артамонова Галия Калимуловна** – проф. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-96-37, д-р юр. наук, проф.;

**Агаев Гюльоглан Алиевич** – проф. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-96-37;

**Агаева Рамиля Эльмурад кызы** – препод. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-96-37;

**Безбабнов Олег Геннадьевич** – нач. Правового управления МЧС России (109012, Москва, Театральный проезд, д. 3), тел. (495) 626-38-89;

**Ворона-Сливинская Любовь Григорьевна** – зав. каф. финанс.-экономич. и тылов. обеспечения СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-05-45, д-р юр. наук, проф.;

**Жильский Николай Николаевич** – проф. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, д-р юр. наук, проф., засл. юрист РФ;

**Жукова Татьяна Валерьевна** – доц. каф. гражд. права и проц. Межрегион. института экономики и права (196100, Санкт-Петербург, ул. Смольячкова, д. 14), тел (812) 541-86-28, канд. юр. наук, доц.;

**Зорина Елена Андреевна** – доц. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юр. наук;

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

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

**Немченко Станислав Борисович** – зам. нач. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-95; канд. юр. наук, доц.;

**Никанорова Марина Николаевна** – зам. нач. дир. науч.-образов. центра экологич. безоп. Балтийского института экологии, политики и права (196100, Санкт-Петербург, ул. Миллионная, д. 6), тел. (812) 312-96-53, канд. хим. наук, доц.;

**Одиноква Елена Юрьевна** – препод. каф. теор. и ист. госуд. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-95;

**Прокофьева Светлана Михайловна** – проф. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, д-р юр. наук, проф.;

**Рыбкина Марина Владимировна** – нач. каф. гражд. права, руков. учеб.-науч. компл. – 3 «Правовое и кадровое обеспечение деятельности МЧС России» СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-69-68, д-р юр. наук, проф.;

**Сливинский Елисей Владимирович** – препод. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-96-37;

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

**Стадников Михаил Юрьевич** – помощник первого заместителя министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (109012, Москва, Театральный проезд, д. 3);

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

**Султыгов Мочха Магометович** – помощник нач. СПб университета ГПС МЧС России, проф. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, д-р юр. наук, проф.;

**Тангиев Бахаудин Батырович** – проф. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812)369-96-37, акад. МАНЭБ, действ. чл. Русского геогр. об-ва, канд. техн. наук, канд. юр. наук, доц.;

**Текалина Ксения Николаевна** – слуш. фак. экон. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-57-49;

**Тихомирова Наталья Владимировна** – ст. препод. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68;

**Чабан Татьяна Анатольевна** – преп. каф. эконом. и управл. экономич. проц. СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68, канд. экон. наук;

**Шевченко Ирина Валерьевна** – адъюнкт фак. подг. и переподг. науч. и научн. педаг. кадров СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-19;

**Яхонтов Роман Николаевич** – ст. препод. каф. организ. раб. полиции СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68, канд. юр. наук;

**Яхонтова Олеся Сергеевна** – ст. препод. каф. криминологии СПб ун-та МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68, канд. юр. наук;

**Яхонтова Ольга Николаевна** – препод. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-70-68.

---

---

## ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

---

---

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

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

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 32 кафедрах университета свои знания и огромный опыт передают один академик РАН, 8 заслуженных деятелей науки РФ, 21 заслуженный работник высшей школы РФ, 3 заслуженных юриста РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют: 3 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 85 докторов наук, 269 кандидатов наук, 85 профессоров, 147 доцентов, 20 академиков, 15 членов-корреспондентов, 4 почетных работника высшего профессионального образования РФ, один почетный работник науки и техники РФ, один почетный работник высшей школы РФ и один почетный работник прокуратуры РФ.

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

В состав университета входят:

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

Три факультета:

- пожарной безопасности;
- экономики и права;
- подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров.

Филиал университета: Сибирский институт пожарной безопасности, 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:

- центр организации и координации учебно-методической работы;
- центр организации и координации научных исследований;
- центр автоматизации задач управления;
- учебно-научный центр инженерно-технических экспертиз;
- центр дистанционного обучения;
- экспертный центр;
- центр организации и координации международной деятельности;
- 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 при ЧС	Психологическое обеспечение деятельности МЧС России
Юриспруденция	Юрист	Гуманитарные науки	Безопасность при 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 контроль 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 спец. объектов и объектов национального достояния

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

В университете действуют четыре диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим, педагогическим и психологическим наукам.

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

Ежегодно в университете проводятся международные научно-практические конференции, семинары и «круглые столы» по широкому спектру теоретических и научно-прикладных проблем, в том числе по развитию системы предупреждения, ликвидации и

снижения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, совершенствованию организации взаимодействия различных административных структур в условиях экстремальных ситуаций и др. На базе университета совместные научные конференции и совещания проводили Правительство Ленинградской области и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, научно-технический совет МЧС России и Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасателей (СТИФ).

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 ГО и ЧС 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, видеозал, 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 и других городах 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 с *резолуциями* заместителя начальника университета по научной работе и ответственного за выпуск журнала. 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 оползневого процесса: 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 Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

#### **7. Оформление раздела «Сведения об авторах»**

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

*Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.*

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

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

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

**МЧС РОССИИ**  
**Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы**

**Научно-аналитический журнал**

**Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации**

**№ 1 (14) – 2012**

Издается ежеквартально

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

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

---

Подписано в печать 19.03.2012. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. л. 12,25. Тираж 1000 экз.

---

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