

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**  
LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS  
**№ 2 (15) – 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***

<b>Муталиева Л.С.</b> Нормативно-правовое регулирование финансово-хозяйственной деятельности учреждений МЧС России. ....	5
<b>Узун О.Л., Яхонтова О.Н.</b> Проблемы правового регулирования обеспечения пожарной безопасности в договоре аренды. ....	9
<b>Смертин А.Н.</b> Институт государственной собственности: историко-правовой анализ. ....	14
<b>Иванов К.М.</b> Особенности участия МЧС России в международной деятельности. ..	20
<b>Зокоев В.А.</b> Анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. ....	28
<b>Бикмурзина Д.М., Яхонтова О.Н.</b> Эволюционные изменения организационно-правовых форм юридических лиц. ....	32
<b>Гаврилова О.В.</b> К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы и организационной структуры горноспасательных частей МЧС России. ....	37

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

<b>Воробейчикова О.П., Губанова О.А.</b> Правовые аспекты социальных гарантий сотрудников МЧС России. ....	42
<b>Григонис В.П., Козлов П.С.</b> Особый режим как режим, ограничивающий права и свободы человека и гражданина: история и современность. ....	48
<b>Агаев Г.А., Зорина Е.А.</b> Уголовная ответственность за посягательство на документооборот в истории российского законодательства до 1917 года: историко-правовые аспекты. ....	52
<b>Саввинова Ю.А.</b> Вопросы обеспечения экологической безопасности в арктической зоне Российской Федерации. ....	59
<b>Мальшев Е.А.</b> Миграция как социально-правовой феномен и объект государственного регулирования. ....	62
<b>Журавлев П.Е.</b> Основные направления деятельности территориальных органов и организаций МЧС России по реализации Федерального закона «О добровольной пожарной охране». ....	67
<b>Ковтунова С.Ю., Грачев А.В.</b> Оценка факторов, определяющих вид взаимодействия хозяйствующего субъекта с органами внутренних дел в системе противодействия теневым экономическим явлениям. ....	72

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

<b>Рыбкина М.В., Южакова Н.А.</b> Криминологическая характеристика умышленного нанесения вреда имуществу путём поджога на примере преступлений, совершённых в Вологодской области. ....	81
---	----

**Тангиев Б.Б.** Международная экологическая криминология (International oikoscimenlogos): концепция мониторинга и контроля в обеспечении геоэкологической безопасности. .... 86

**Сведения об авторах**..... 96

**Информационная справка**..... 98

**Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»**..... 103

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**

---

---

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ**

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

Рассмотрены нормативно-правовые акты МЧС России, устанавливающие обязательные правила для подведомственных учреждений. Определены особенности бюджетных и казенных учреждений.

*Ключевые слова:* учреждения МЧС России, правовой статус учреждений МЧС России, государственные услуги

## **LEGAL REGULATION OF FINANCIAL AND ECONOMIC INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

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

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

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

Изменение организационно-правовых связей между государством и созданными им учреждениями продолжается. Положения Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» раскрываются и детализируются в нормативно-правовых актах подзаконного характера. Нормотворчество в указанной сфере осуществляет и МЧС России. Как известно, полностью указанный закон вступает в силу 1 июля 2012 г.

В соответствии с Приказом МЧС России «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ) оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» от 13 декабря 2010 г. № 648 учреждения МЧС России оказывают 33 вида государственных услуг, в которые входят подготовка и обучение проведения и аттестации на право самостоятельного производства судебных экспертиз, обеспечение и координация российского участия в международных

гуманитарных операциях по оказанию помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации и за её пределами, международного сотрудничества в системе МЧС России, выполнение авиационных работ т.д. [8].

К порядку оказания государственных услуг предъявляются жесткие требования. Эти требования закрепляются в регламентах оказания государственных услуг. Регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, предоставляющими государственные услуги, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку предоставления государственных услуг. Государство также предъявляет требования к определению размера затрат на оказание государственных услуг. Порядок определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, устанавливает правила расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России [9]. Расчет удельной стоимости предоставления единицы государственной услуги производится с целью определения объема субсидии учреждению на выполнение государственного задания. Нормативные затраты на оказание учреждением государственной услуги в соответствии с государственным заданием определяются на основании удельной расчетной стоимости (норматива затрат) на оказание единицы государственной услуги и количества единиц оказания этой государственной услуги. Нормативные затраты на очередной финансовый год и плановый период рассчитываются и утверждаются для каждого учреждения индивидуально. В состав нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием услуги, входят следующие расходы:

- на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании государственной услуги;
- на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги;
- иные нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги. При этом данный порядок распространяется только на деятельность бюджетных учреждений МЧС России.

Перечни федеральных и федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, утверждены Приказом МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488 [4]. В соответствии с измененным законодательством бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Новые бюджетные учреждения будут финансироваться на основе государственного задания в форме субсидии, а заключать крупные сделки смогут только с согласия учредителя. Бюджетное учреждение не будет иметь права открывать счета вне казначейской системы. Порядок ведения бухгалтерского учета в таких организациях будет устанавливаться Министерством финансов РФ. Закон также лишает бюджетные учреждения права распоряжения недвижимым или особо ценным движимым имуществом, закрепленным за учреждением, а также тем имуществом, которое было приобретено за счет средств, выделенных учредителем на покупку такого имущества. Установлено, что бюджетное учреждение не может быть подвергнуто банкротству, но при накоплении долгов его руководитель может быть уволен. Кроме того, уточнены положения в части возможности оказания бюджетными учреждениями платных услуг сверх установленного госзадания. В частности, установлено, что бюджетные учреждения могут осуществлять работы (оказывать услуги) за плату только сверх установленного госзаказа норматива, что призвано избавить новые бюджетные учреждения от излишней коммерциализации. В соответствии с планом мероприятий Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, направленных на реализацию Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [3] был принят Приказ МЧС России от 30 сентября 2010 г. № 484 «Об утверждении порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» [6]. В соответствии с этим приказом услуги оказываются бюджетными учреждениями по ценам, покрывающим издержки бюджетного учреждения на оказание данных услуг. Исчерпывающий перечень видов деятельности учреждения содержится в уставе бюджетного учреждения. Плата за оказание услуги формируется на основе расчета затрат на оказание услуги, включая налоги и сборы, а также на основании других рыночных инструментов. Такими инструментами можно назвать учет прогнозной информации о динамике изменения уровня цен в составе затрат на оказание платных услуг по основным видам деятельности, включая регулируемые государством цены на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий; анализ существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные платные услуги и уровня цен на них; анализ существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные платные услуги.

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

В системе МЧС России основную массу юридических лиц будут составлять казенные учреждения. Казенные учреждения сохраняют сметное финансирование. Приказ

МЧС России от 22 сентября 2010 г. № 470 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении МЧС России» [5] устанавливает правила, обязательные для казенных учреждений в нашей системе. Казенные учреждения сохраняют статус получателя бюджетных средств по Бюджетному кодексу РФ. Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Казенные учреждения – государственные (муниципальные) учреждения нового типа, которые будут перечислять все доходы, полученные от приносящей доходы деятельности, в бюджет. При этом казенное учреждение будет отвечать по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, полученными в рамках сметного финансирования. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Таким образом, МЧС России планомерно создает необходимую нормативно-правовую базу для исполнения Федерального закона № 83-ФЗ. Уже приняты правила определения платы, за услуги, оказываемые бюджетными учреждениями системы МЧС России, утверждены формы финансового планирования и для казенных и для бюджетных учреждений. Определены перечни государственных услуг, оказываемых учреждениями системы МЧС России.

### Литература

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

2. О некоммерческих организациях (ред. от 19 мая 2010 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 19 мая 2010 г.) // СЗ РФ, 1996. 15 янв. № 3. Ст. 145.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федер. закон Рос. Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ, 2010. 10 мая. № 19. Ст. 2291.

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

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

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

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

8. Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ) оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности: приказ МЧС России от 13 дек. 2010 г. № 648.

9. Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России: приказ МЧС России от 17 окт. 2011 г. № 597.

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ДОГОВОРЕ АРЕНДЫ**

**О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент;**

**О.Н. Яхонтова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы обеспечения пожарной безопасности по договору аренды, обязанности по выполнению требований пожарной безопасности, а также меры ответственности арендатора и арендодателя за нарушения требований пожарной безопасности. Отражены особенности обеспечения пожарной безопасности по договору аренды, даны некоторые рекомендации для устранения правовых пробелов при заключении договора аренды, а также приведены примеры из материалов судебной практики.

*Ключевые слова:* договор аренды, арендатор, арендодатель, предприниматель, пожарная безопасность, обеспечение пожарной безопасности

## **THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF FIRE SAFETY IN THE CONTRACT FOR LEASE**

**O.L. Uzun;**

**O.N. Yakhontova.**

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

This article discusses the issues of fire safety under the lease, the obligation to ensure that fire safety requirements, as well as penalties tenant and landlord for violations of fire safety requirements. In addition, the reflected fire safety features in a lease which provides some guidance for the elimination of legal gaps in the contract of lease, as well as examples of the materials of judicial practice.

*Key words:* the lease, the tenant, the landlord, a businessman, fire safety, provision fire safety

Первым правом граждан, согласно ст. 34 Федерального закона РФ № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», устанавливающего права и обязанности граждан в области пожарной безопасности является право на защиту их жизни, здоровья и имущества в случае пожара [1, 2].

Возмещение ущерба, причиненного пожаром, возмещается в порядке, установленном действующим законодательством. Основополагающими здесь являются положения п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ, согласно которым вред, причиненный личности или имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Кроме того, юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей [3].

Хозяйственные товарищества и производственные кооперативы возмещают вред, причиненный их участниками (членами) при осуществлении последними предпринимательской, производственной или иной деятельности товарищества или кооператива. Лицо, возместившее вред, причиненный другим лицом (работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, лицом, управляющим транспортным средством, и т.п.), имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом. Причинитель вреда, возместивший совместно причиненный вред, вправе требовать с каждого из других причинителей вреда долю выплаченного потерпевшему возмещения в размере, соответствующем степени вины этого причинителя вреда. При невозможности определить степень вины доли признаются равными [4].

Однако, ввиду ряда спорных моментов относительно реализации данного принципа ответственности, на практике не всегда удается четко разграничить полномочия субъектов в ряде договорных отношений.

Так, например, типовая форма договора аренды не всегда предусматривает исчерпывающий перечень мер по обеспечению пожарной безопасности на арендуемом объекте недвижимости. Отсутствие должного внимания к оформлению договора приводит к неправильному пониманию и исполнению обязанностей по договору, направлением предписаний органов ГПН не по «адресу», а иногда и к серьезным убыткам и человеческим жертвам.

Пожар-катастрофа в пермском клубе «Хромая лошадь» (11 декабря 2009 г.), повлекший массовую гибель людей, помимо коррупционной составляющей, высветил огромное число проблем юридического и технического характера в области обеспечения пожарной безопасности. В первую очередь, это проблема разграничения ответственности за обеспечение пожарной безопасности объекта защиты между собственником, арендатором, субарендатором, инспектором ГПН, иными лицами, причастными к обеспечению пожарной безопасности, например, пожарным аудитором. То, что такая проблема реально существует, наглядно показывает реакция со стороны правоохранительных органов на пожары с гибелью людей, когда обвинение предъявляется широкому кругу лиц, включая собственников, арендаторов, должностных лиц и т.д. Это произошло не только в г. Перми, но и в г. Владивостоке (пожар в офисе Сбербанка 16 января 2006 г.), в Москве (пожар в общежитии РУДН 24 ноября 2003г.), в г. Ухте (пожар в магазине 27 июля 2005 г.).

Рассмотрим основные нормы, регламентирующие вопросы обеспечения пожарной безопасности.

В ч.1 ст.38 Федерального закона №69 содержится перечень лиц, несущих ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством.

Согласно этой статье ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством, в частности, несут: собственники имущества; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций [4].

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Некоторые вопросы разграничения ответственности при аренде установлены нормами Гражданского кодекса, но они недостаточно детальные и не всеобъемлющи [5].

Действующее законодательство позволяет сторонам договора аренды помещения возложить обязанность по обеспечению требований пожарной безопасности (в том числе по исполнению предписаний контролирующих органов об устранении выявленных нарушений) на арендатора. В этом случае при нарушении указанных требований к ответственности должен быть привлечен арендатор. Если же в договоре аренды этот вопрос не урегулирован, то к

ответственности за нарушение требований пожарной безопасности могут быть привлечены как арендатор, так и арендодатель, а также их должностные лица в зависимости от того, чье противоправное виновное деяние привело к нарушению правил пожарной безопасности.

В обоснование этого можно сказать следующее: в соответствии со ст. 606 ГК РФ по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

При этом арендодатель обязан предоставить арендатору имущество в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и назначению имущества (п. 1 ст. 611 ГК РФ), а арендатор обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды (п. 2 ст. 616 ГК РФ).

Полагается, что под «содержанием имущества» следует понимать, в том числе, комплекс мероприятий, направленных на поддержание имущества в надлежащем состоянии и обеспечение его соответствия установленным требованиям, в том числе и пожарной безопасности.

В силу ст. 210 Гражданского кодекса РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Соответственно, собственнику имущества, чтобы обезопасить себя, явно недостаточно внести в договор аренды пункт о том, что за обеспечение пожарной безопасности отвечает только арендатор. Возможно, эта формулировка в договоре пройдет стадию проверки противопожарного состояния, но, тем не менее, ясное понимание у лиц, перечисленных в ст. 38 69-ФЗ «О пожарной безопасности», о том, кто и за что отвечает, и кто что делает при обеспечении пожарной безопасности объекта, должно быть.

Правила пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03), утвержденные Приказом МЧС России № 313 от 18 июня 2003 г., устанавливают требования пожарной безопасности, обязательные для применения и исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностными лицами, предпринимателями без образования юридического лица в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды. Организации, их должностные лица, нарушившие требования пожарной безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ [6].

Наряду с Правилами, следует также руководствоваться иными нормативными документами по пожарной безопасности и нормативными документами, содержащими требования пожарной безопасности, утвержденными в установленном порядке. Руководители организации и индивидуальные предприниматели на своих объектах должны иметь систему пожарной безопасности.

Согласно п. 10 (ППБ 01-03) собственники имущества, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, должны обеспечивать своевременное выполнение требований пожарной безопасности, предписаний, постановлений и иных законных требований государственных инспекторов по пожарному надзору [6].

Обеспечение соответствия арендуемого помещения требованиям пожарной безопасности не является в соответствии с законодательством исключительной обязанностью какой-либо из сторон договора аренды. По смыслу законодательства обеспечение своевременного выполнения требований пожарной безопасности входит в обязанности, как арендодателя, так и арендатора (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19 июня 2008 г. № Ф04-3136/2008 (5321-А81-29)).

Однако каких-либо универсальных правил о том, какая из сторон договора аренды и в каком объеме должна обеспечивать соблюдение в арендуемом здании требований пожарной безопасности, в правоприменительной практике не выработано. В каждом конкретном случае этот вопрос решается судом исходя из конкретных обстоятельств.

При заключении договора аренды арендатор, являясь субъектом предпринимательской деятельности, действует на свой риск, руководствуясь при этом принципом свободы договора (ст.ст. 2, 421 ГК РФ). Следовательно, арендатор может и должен проявлять достаточную степень осмотрительности и перед заключением договора предварительно выяснить состояние противопожарного оборудования помещения с учетом имеющихся целей аренды, в том числе пригласив компетентного специалиста и получив соответствующее заключение о состоянии объекта недвижимости.

Подписание арендатором акта приемки арендованного помещения (здания) без замечаний означает, что состояние арендованного имущества соответствует его назначению и условиям договора, в том числе и противопожарным требованиям (смотрите, например, постановления ФАС Московского округа от 20 января 2010 г. № КГ-А40/14789-09, ФАС Северо-Кавказского округа от 18 декабря 2009 г. № А32-11717/2009, ФАС Восточно-Сибирского округа от 20 августа 2009 г. № А74-337/2009, ФАС Северо-Кавказского округа от 8 июля 2009 г. № А32-10951/2008-16/174).

Так, например, ФАС Волго-Вятского округа в постановлении от 22 мая 2008 г. № А29-4905/2007 указал, что ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, устранить которые возможно только при капитальном ремонте помещений, должна быть возложена на арендодателя, а устранение иных нарушений требований пожарной безопасности, не относящихся к капитальному ремонту, является обязанностью арендатора. Такой подход предполагает, что при отсутствии иных указаний в договоре аренды оборудование арендованного здания огнетушителями является обязанностью арендатора.

В другом деле, отдел государственного пожарного надзора провел проверку арендуемого помещения, в результате которой привлек арендатора к административной ответственности за нарушение при эксплуатации этого помещения правил пожарной безопасности, а именно за отсутствие автоматической пожарной сигнализации. Возникает вопрос – правомерно ли привлечение арендатора к административной ответственности в данном случае?

П. 1 ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами, за исключением случаев, предусмотренных ст.ст. 8.32, 11.16 КоАП РФ.

Согласно п. 14 Приказа МЧС России от 18 июня 2003 г. № 315 «Об утверждении Норм пожарной безопасности «Перечень зданий, сооружений, помещений и оборудования, подлежащих защите автоматическими установками пожаротушения и автоматической пожарной сигнализацией» (НПБ 110-03)» перечень зданий, сооружений, помещений и оборудования, подлежащих защите автоматическими установками пожаротушения и автоматической пожарной сигнализацией, представлен в обязательном Приложении. Согласно п. 36 раздела III Приложения к НПБ 110-03 помещения предприятий торговли, встроенные в здания другого назначения, площадью менее 200 кв. м должны быть оборудованы автоматическими установками пожарной сигнализации (АУПС) [6, 7].

В соответствии с п. 1 ст. 616 ГК РФ арендодатель обязан производить за свой счет капитальный ремонт переданного в аренду имущества, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором аренды. Капитальный ремонт должен производиться в срок, установленный договором, а если он не определен договором или вызван неотложной необходимостью, в разумный срок. Нарушение арендодателем обязанности по производству капитального ремонта дает арендатору право по своему выбору:

- произвести капитальный ремонт, предусмотренный договором или вызванный неотложной необходимостью, и взыскать с арендодателя стоимость ремонта или зачесть ее в счет арендной платы;
- потребовать соответственного уменьшения арендной платы;
- потребовать расторжения договора и возмещения убытков.

В соответствии с п. 10 разд. I Приложения к Приказу МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)»

собственники имущества, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители и должностные лица организаций, лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности должны, в том числе, обеспечивать своевременное выполнение требований пожарной безопасности, предписаний, постановлений и иных законных требований государственных инспекторов по пожарному надзору [6].

В соответствии со ст. 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Таким образом, установка пожарной сигнализации относится к капитальным затратам, а следовательно, в силу п. 1 ст. 616 ГК РФ такая обязанность лежит на арендодателе, поскольку договором обязанность по установке пожарной сигнализации арендатору не вменена.

Основания для привлечения арендатора к административной ответственности отсутствуют. Аналогичной точки зрения придерживаются ФАС Волго-Вятского округа в Постановлении от 7 мая 2007 г. № А29-5201/2006а, ФАС Западно-Сибирского округа в Постановлении от 7 марта 2006 г. № Ф04-948/2006(20380-А70-19).

Таким образом, закон позволяет сторонам договора аренды здания разграничить обязанности по обеспечению требований пожарной безопасности при эксплуатации недвижимости, в том числе возложить на арендатора обязанности по исполнению такой безопасности, а также обязанность исполнять предписания контролирующих органов об устранении выявленных нарушений. Однако, такую свободу выбора при распределении обязанности, на наш взгляд, следует считать потенциальным пробелом в праве. И как показывает практика – именно такое нечеткое закрепление обязанностей и порождает спорные ситуации в вопросах обеспечения пожарной безопасности в договоре аренды.

Этот вывод подтверждается судебной практикой (например, Решение АС Республики Хакасия от 15 августа 2008 г. № А74-1623/2008, Постановление ФАС Поволжского округа от 22 февраля 2001 г. № А06-583-15/2000, Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за II квартал 2006 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного суда РФ от 27 сентября 2006 г., Постановления ФАС Поволжского округа от 24 ноября 2008 г. № А12-4967/08, от 9 сентября 2008 г. № А65-6488/2008-СА3-36, от 9 сентября 2010 г. по делу № А55-3469/2010, ФАС Северо-Западного округа от 6 апреля 2011 г. № Ф07-1634/2011 по делу № А42-4896/2010, ФАС Уральского округа от 21 февраля 2011 г. № Ф09-37/11-С3 по делу № А50-11086/2010, от 22 сентября 2010 г. № Ф09-7476/10-С1 по делу № А71-5364/2010-А18).

Исходя из анализа действующего законодательства и обзоров судебной практики, мы установили, что ввиду нечеткой регламентации возникает ряд спорных ситуаций при осуществлении надзора в области обеспечения пожарной безопасности.

В качестве рекомендаций для устранения пробелов и проблем при заключении договора аренды можно предложить:

- проводить анализ договоров аренды на предмет соответствия требованиям пожарной безопасности, означенным в нормативно-правовых актах, регулирующих отношения арендатора и арендодателя;

- проводить разграничение ответственности арендатора и арендодателя за соответствие арендуемого помещения требованиям пожарной безопасности, которое предпочтительно фиксировать непосредственно в договоре аренды по направлениям:

- обеспечение противопожарной безопасности в здании;
- обслуживание пожарного водопровода в здании;
- обслуживание системы пожаро- и дымообнаружения в здании;
- обслуживание системы пожарного оповещения в здании;
- обслуживание системы пожаротушения в здании;

- четко разграничить и закрепить соответствующими нормами направление предписания об устранении нарушений арендодателю в случаях:

- если в договоре аренды не разграничены обязанности по обеспечению пожарной безопасности;

– если в договоре аренды обязанности по обеспечению пожарной безопасности четко определены и за их исполнение отвечает арендодатель;

– четко разграничить и закрепить соответствующими нормами направление предписания об устранении нарушений арендатору, в случае если в договоре аренды обязанности арендатора по обеспечению пожарной безопасности четко определены и за их исполнение отвечает арендатор;

– закрепить соответствующими нормами, что в случае наложения штрафа компетентными органами надзора на арендодателя за нарушения, совершенные арендатором, арендодатель имеет право на компенсацию понесенных убытков в полном объеме в безусловном порядке на основании выставленного счета.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.
2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ.
3. Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Система ГАРАНТ. 2009.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. М.: Эксмо, 2010. 656 с.
5. БДИ. 2010. № 2. [Электронный ресурс] URL: <http://os-info.ru/pozharnaya-bezopasnost/pozharnaya-bezopasnost-i-pravo.html> (дата обращения 11.04.2012).
6. Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03): приказ МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313.
7. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ.

## **ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

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

Проанализирована эволюция института государственной собственности, его юридическая природа. Ретроспективно раскрыта сущность института государственной собственности.

*Ключевые слова:* институт государственной собственности, историко-правовой анализ

## **INSTITUTE OF STATE OWNERSHIP: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS**

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

In article evolution of institute of state ownership, its legal nature is analyzed. The essence of institute of state ownership retrospectively reveals.

*Key words:* institute of state ownership, historical and legal analysis

Практически каждый институт права сегодня имеет богатейшую историю, которая, как правило, берет свое начало еще в римском праве. В значительной степени это касается и института государственной собственности, который интересен еще и тем, что в нашей стране в последние годы он подвергался значительным изменениям.

Видные ученые-юристы постоянно подчеркивали важность и значимость исторического исследования права собственности.

Так, А.В. Венедиктов отмечал, что задачи такого исследования не должны ограничиваться лишь постановкой ряда вопросов, ответ на которые должен быть дан историками (в частности, историками права) и экономистами [1, 42–43].

По мнению ученых-экономистов, исторически государственная собственность появилась для того, чтобы регулировать труд рабов, от которых требовалось выполнение огромного количества работ: строительство ирригационных и оборонительных сооружений, зданий, дорог и пр. В средние века основным объектом права собственности стала земля. Затем – в новейшее время – появилась тенденция к увеличению государственной собственности в денежной или универсальной форме богатства [2].

Понятие права собственности, конечно, появилось не сразу. Хотя уже и первобытному человеку было свойственно психическое отношение к тому, что он создал или добыл, как к «своему», и лишение его этой вещи воспринималась как личная обида. Вместе с тем, такое отношение личной обиды за лишение «своей» вещи далеко еще от понимания права собственности как некой юридической связи между конкретным лицом и вещью [3, 192–193].

При этом если по отношению к движимому имуществу еще есть какие-то «отголоски» права собственности, то по отношению к недвижимости этого нет даже близко. Конечно, земля, занятая каким-то племенем будет защищаться им от «чужих» до конца, но данное осознание еще не содержит в себе представления о чем-либо субъективном праве на эту землю. А если племя ведет кочевой образ жизни, то такое представление не может возникнуть в принципе. Лишь с переходом на оседлый образ жизни и земледелие такое понятие может появиться, хотя и тогда устанавливается не сразу [3, 193].

Государственное имущество было одним из древнейших источников государственных доходов и играло видную роль в хозяйстве классических Греции и Рима.

Право собственности было разработано древнеримскими юристами. Как справедливо отмечал О.С. Иоффе, римское частное право приобрело огромное историческое значение, далеко выходящее за пределы рабовладельческой формации, поскольку его создатели впервые разработали право частной собственности [4]. Изначально в Древнем Риме отношения собственности складывались, в первую очередь, по поводу рабов, которые считались объектами права.

Разработки о римском праве собственности можно найти в трудах множества ученых, таких как А.В. Венедиктов, О.С. Иоффе, К.П. Победоносцев, И.А. Покровский, В.И. Синайский, Г.Ф. Шершеневич и др.

Наиболее обстоятельно и полно данные вопросы исследованы А.В. Венедиктовым, который исследовал право собственности не только в Древнем Риме, но и в Египте, Греции и других государствах.

А.В. Венедиктов, характеризуя собственность античного государства – города, устанавливал три ее особенности. По его мнению, во-первых, она являлась коллективной собственностью класса рабовладельцев; во-вторых, земельная собственность античного государства обуславливала собой частную собственность на землю; и, в-третьих, что в силу социальных и политических особенностей античного государства – города афинский или римский гражданин принимал прямое и непосредственное участие в доходах или в пользовании государственной собственностью».

Таким образом, А.В. Венедиктов рассматривал собственность в рабовладельческих государствах как «верховную собственность рабовладельческого государства», что означало

преобладание государственной собственности, но и не отрицало существования иных форм собственности.

При этом автор полагал, что «можно и должно говорить о раздельной собственности в рабовладельческом обществе» на примере римских эмпитевзиса и суперфиция, но выступал «против смешения двух понятий: 1) общего понятия разделенной собственности как особой формы разделения власти и интереса в одном и том же имуществе между двумя собственниками, и 2) понятия феодальной разделенной собственности, как специальной формы разделенной собственности, присущей именно феодальному строю со всеми его специфическими – экономическими и политическими особенностями» [1, 59–66].

А в Средние века, когда политическая жизнь пришла в упадок сравнительно с тем состоянием, до какого она дошла в Древнем Риме, государственные имущества, главным образом земли, служили почти единственным источником для покрытия несложных государственных потребностей той эпохи [5]. Но государственные имущества в то время совпадали с государевыми, то есть с личными имениями государей. Феодальный политический строй еще более усилил значение земель. С землевладением соединялись всевозможные права суда и управления. Короли были полными властелинами только над принадлежавшими им лично землями; в землях же, которые получали вассалы, последние имели большинство прав. Королевские имения назывались доменами (от *лат.* *dominium*). Доходы от домен служили главным источником для покрытия, как личных расходов королей, так и таких, которые носили чисто государственный характер.

Право собственности в период феодализма носило, так называемый, «расщепленный» характер. Правители государств желали оставаться собственниками своих земель и иного имущества. При этом они зачастую передавали часть имущества своим вассалам. Право вассала при этом тоже именовалось «правом собственности», являясь при этом ничем иным, как только правом владения и пользования. Вассал, к слову сказать, мог также передать часть этого имущества своим вассалам.

Помимо недвижимого имущества и земель феодалы обладали также правом «неполной» собственности на крепостных крестьян. Как отмечает А.В. Венедиктов, право феодальной собственности на землю неразрывно связано с правом «неполной» собственности феодала на крепостного. Специфическим для феодального общества способом соединения рабочей силы со средствами производства является прикрепление этих производителей к земле [1, 94–96]. При этом, с одной стороны, крепостного уже нельзя было лишить жизни, как было с рабами, а с другой – он наделялся землей и вел свое хозяйство, что повышало его заинтересованность в результатах своего труда.

Характеризуя собственность в феодальном обществе К. Маркс и Ф. Энгельс именовали ее «сословной собственностью». Крупные земельные владения находились в монопольном обладании феодалов-крепостников. Поскольку эта монополия в той или иной форме юридически закреплялась за классом-сословием – за дворянством (в широком смысле этого слова), феодальная собственность была «сословной собственностью» [6].

Терминологическое понятие собственности появилось в феодальных государствах достаточно поздно. Так, например, в Германии соответствующая терминология образовалась лишь в XIII–XIV вв. [1, 102].

В период феодализма особенно актуальными в Европе считались работы глоссаторов и постглоссаторов.

Разделив право собственности на землю между сеньором и вассалом, глоссаторы уже без особых трудностей могли обосновать как их права в отношении прикрепленных к земле крестьян, так и сферу военной и публичной власти, признанной за каждым из них. Поддержанное и развитое постглоссаторами, применительно к еще более дробным отношениям земельной собственности, это учение безраздельно господствовало в феодальной юриспруденции, сохранив свое значение вплоть до XVIII–XIX вв., когда с утверждением экономического и политического господства буржуазии были устранены исторические предпосылки феодальной иерархической системы, а одновременно с гибелью

самой этой системы утрачивает всякий смысл и обосновавшая ее средневековая юридическая концепции [7, 306–307].

С развитием капитализма прочно обосновывается понятие «полной собственности», и многие ученые того времени определяли данное понятие как абсолютное, неограниченное господство над вещью. При этом, однако, правомочия собственника определялись не всегда четко.

И те, кто придавал большее или меньшее значение перечислению отдельных правомочий собственника, на первый план выдвигали все же полноту и всесторонность господства собственника над вещью. Иначе говоря, и они считали право собственности не простой арифметической суммой отдельных правомочий: владения, пользования, распоряжения и т.д., но единым, целостным правом, включающим в себя всю возможную сумму правомочий, всю полноту правового господства или власти лица над вещью, которую данный правопорядок допускает в отношении вещей [1, 271].

В условиях капиталистического строя государство, как правило, не рассматривалось в кодификациях и в доктрине ни в качестве особого собственника, ни в качестве особого субъекта товарооборота.

Российская дореволюционная правовая доктрина разделяла государственные имущества на три вида: общественные, казенные и камеральные, или удельные [8]. Это разделение было заимствовано из французского права, где имущество различалось на общественное и государственное (*domaine public* и *domaine de l'Etat*), и от обоих видов отличалось имущество, присвоенное короне (*dotation de la couronne*). Общественным имуществом называлось то, которое находится в общем пользовании, например дороги, реки. Оно по преимуществу имеет государственный характер, ибо составляет принадлежность общества как единого целого. Напротив, казенное имущество – то, которое принадлежит казне в качестве частного юридического лица. И здесь можно различать имущество, служащее для известного употребления, например, дома, а также движимое имущество разного рода, которое приписывается к определенным учреждениям, и имущество, приносящее доход. Наконец, камеральное имущество есть государственное имущество, обращенное на расходы главы государства и его дома. От него отличается частное имущество тех же лиц. В Средние века, как отмечалось выше, государственное имущество и частное имущество князя вовсе не отличались, или, лучше сказать, было одно только частное имущество князя. Из него производились все общественные расходы. Но так как часто этого было недостаточно, то князья принуждены были прибегать к податям, а налагать подати они не могли без согласия чинов, которые, давая пособия, иногда сохраняли за собой право заведовать производимыми из них расходами. Отсюда в некоторых государствах образовалась двоякого рода казна: камеральная, находившаяся в распоряжении князя, и податная, состоявшая под контролем и даже в управлении чинов.

В нашей стране понятие «собственности» стало использоваться только при Екатерине II, во второй половине XVIII в. До этого времени царь имел право в любой момент отнять собственность у любого своего подданного.

Петр I установил целый ряд ограничений в праве частной собственности. Эти ограничения были следствием отчасти фискальных целей, а отчасти идеи создания полицейского государства.

В период времени от Петра I до Екатерины II замечается колебание в отношении правительства к частной собственности, политика склоняется то в сторону ограничений, то в сторону свободы собственности. Только при Екатерине II под влиянием западных воззрений на «священную собственность» вполне торжествует идея частной собственности в той форме, в какой она существует и в настоящее время. Вслед за освобождением лиц от обязательной государственной службы начинается освобождение собственности от ограничений. В манифесте 1782 г. признано было право собственности не только на поверхность земли, но и на сокрытые в недрах ее минералы и металлы, устранены были запрещения в распоряжении лесами, в пользовании угодьями, рыбной ловлей, пчельниками,

мельницами. Екатерина II ввела в своих указах и сам термин «собственник» [9, 228–229].

Затем в результате реформ Александра II, проведенных уже в 60-е гг. XIX в., частная собственность, перестав быть привилегией, сделалась общей правовой нормой всего населения.

Европейские исследователи по-разному называли феодальную собственность: «разделенная собственность», «расщепленная собственность», «полная и неполная собственность», «верховная и подчиненная собственность» и т.д. [1, 94–145].

Победоносцев К.П. также сравнивал возникшее в России вотчинное право с подобным правом верховной и подчиненной собственности, образовавшимся в Западной Европе под влиянием феодальной системы. Он отмечал, что политическому, государственному происхождению права на землю и должно приписать то явление, что у нас вотчинная власть получает свойство власти государственной, и обратно, государственная власть проникается вотчинным началом. Из слияния того и другого образовался старинный тип нашего землевладения: это тип бесспорно государственного, а не гражданского происхождения (конечно, в том смысле, в котором теперь понимаются эти выражения, ибо в средневековую эпоху различие начал государственного и гражданского не было еще создано) [10, 200–211].

Однако ситуация изменилась в связи с установлением так называемого «военного социализма» в годы Первой мировой войны.

По мнению А.В. Венедиктова, в числе разнообразных методов «регулирования» капиталистического хозяйства империалистические государства применили в годы Первой мировой войны принуждение к заключению договоров (Kontrahierungszwang) и регулирование ряда их основных условий, принудительное распределение стратегического сырья и материалов, сосредоточение части товаров в монопольном распоряжении государства или реквизицию их, регулирование цен, взятие на учет и распределение по карточкам и ордерам ряда продовольственных и промышленных товаров, принудительное картелирование и синдицирование капиталистических предприятий, разнообразные формы контроля над ними и т.п. С формально-юридической точки зрения это приводило к известному усилению административно-правовых методов «регулирования» капиталистического хозяйства за счет гражданско-правовых, и наряду с тем, к изменениям в правовой форме тех отношений, которые сохранили свою гражданско-правовую природу и в условиях военного хозяйства. Одни из методов военно-хозяйственного «регулирования» были заимствованы из законодательства и практики довоенного времени, но были применены не в виде исключения, а в качестве мер общего порядка и в значительно измененном виде, другие явились целиком продуктом военного законодательства.

После окончания военных действий военно-хозяйственное регулирование в США, Англии, Франции и Германии в основном было упразднено. В годы Второй мировой войны капиталистические страны значительно расширили «регулирование» своего хозяйства по сравнению с Первой мировой войной, но не внесли в него каких-либо принципиально новых элементов.

В российском законодательстве этого периода приходилось различать имущества: а) государственные, б) удельные и дворцовые, в) разных установлений, г) общественные и д) частные.

Государственные имущества могли обращаться в гражданском обороте в качестве объекта хозяйственной деятельности государства. Далее, государственные имущества могли иметь своим назначением служить непосредственно государственным и общественным целям. При этом указанное различие государственных имуществ по целям общественным и государственным следует понимать в том смысле, что государственные имущества в общественных целях, например, большие дороги, подлежат некоторым ограничениям в интересах общего пользования, но не составляют особого вида государственных имуществ. В частности, к составу государственных имуществ относятся имущества выморочные, метеориты, и вообще бесхозяйственные недвижимые имущества [11].

В соответствии с советской политико-правовой доктриной государственная собственность являлась всенародным достоянием, а советское государство – единым и единственным носителем (субъектом) права государственной собственности. Правовые основы состояния и управления государственной собственностью были заложены в советских конституциях. Так, согласно ст. 15 Конституции РСФСР 1925 г. вся земля, леса, недра, воды, фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляли собственность рабоче-крестьянского государства на основах, определяемых особыми законами СССР и РСФСР. Аналогичные положения сохранились и в последующих Конституциях Союза и РСФСР.

Как бы ни оценивали разные ученые данный период в истории России, советский период истории гражданского права имеет большое значение. Однако при этом возникает вопрос, имеют ли разработки советских ученых по поводу права государственной собственности значение для сегодняшней системы законодательства, то есть каковы «пределы преемственности и отвержения» советской научной мысли о государственной собственности.

Государственная социалистическая собственность – это правовой феномен, возникший в результате революции 1917 г. Социалистическая революция была направлена на ликвидацию частной собственности и ее замену социалистической собственностью. Путем национализации Советское государство создало государственную социалистическую собственность как всенародное достояние.

Как отмечает О.С. Иоффе, создание государственной социалистической собственности, разработка методов управления ею, формирование особых средств ее юридической защиты знаменовали невиданный по размаху процесс широкого развертывания новых общественно-правовых явлений, нуждавшихся в тщательном изучении и глубоком осмыслении [4, 345].

В настоящий момент в России выделяются два уровня государственной собственности: федеральная и собственность субъектов Федерации.

### **Литература**

1. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., Л.: Издательство академии наук СССР, 1948. 354 с. С. 42, 43.
2. Хубиев К. Государственная собственность и условия ее эффективности (методологический аспект) // Экономист. 2003. № 1. С. 8.
3. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 3-е изд., стереотип. М.: Статут (Серия «Классика российской цивилистики»). 425 с. С. 192, 193.
4. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» (Серия «Классика российской цивилистики»). М.: Статут, 2000. 378 с. С. 13.
5. Иловыйский С.И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. 279 с. С. 36.
6. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., Т. IV, С. 14.
7. Матеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ. 2001. 475 с. С. 306, 307.
8. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М.: НОРМА, 1894. 305 с. С. 199.
9. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 462 с. С. 228, 229.
10. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть. Вотчинные права. М.: Статут, 2004. 427 с. С. 200–211.
11. Синайский В.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2002. 360 с. С. 138.

# **ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ МЧС РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**К.М. Иванов, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности участия МЧС России в отношениях, урегулированных нормами международного публичного и международного частного права, полномочия МЧС России в сфере международных отношений.

*Ключевые слова:* МЧС России, международные отношения, международное сотрудничество

## **FEATURES OF PARTICIPATION EMERCOM OF RUSSIA IN INTERNATIONAL ACTIVITY**

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

The article discusses the features of participation of EMERCOM of Russia in the relations, which are governed by international law. Considered EMERCOM of Russia authorities in international relations.

*Key words:* EMERCOM of Russia, international relations, international cooperation

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [1].

В рамках указанных выше функций МЧС России принимает участие в международных отношениях в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, оказания гуманитарной помощи, проведения операций по гуманитарному разминированию и т.д.

Правовой статус МЧС России как субъекта правоотношений определен Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [1]. В соответствии с данным Указом Президента Российской Федерации МЧС России, с одной стороны, является федеральным органом исполнительной власти, а, с другой, – юридическим лицом, имеющим печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством России.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяет правовой статус и структуру Правительства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти, причем коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России. Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность [2].

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете [2].

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство Российской Федерации обладает следующими полномочиями:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам;
- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества [2].

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Однако в ст. 32 указанного Федерального конституционного закона определено, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью указанных федеральных органов исполнительной власти. Правительство Российской Федерации лишь координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти.

Указанные выше положения конкретизирует Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», определяя структуру федеральных органов исполнительной власти.

Так, МЧС России является федеральным министерством, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации [3].

Таким образом, МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации. С другой стороны, МЧС России является юридическим лицом. В соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 [4]. МЧС России, как юридическое лицо, может участвовать в гражданско-правовых отношениях, регулируемых национальным правом.

Право представляет собой систему норм, выражающих общественную волю, устанавливаемых и обеспечиваемых государством, направленных на урегулирование общественных отношений. Норма права при этом определяется как общеобязательное, формально определенное правило поведения, установленное и обеспечиваемое государством и направленное на урегулирование общественных отношений [5].

Система права – это внутренняя структура права, состоящая из взаимосогласованных норм, институтов, подотраслей и отраслей права. Существует частное и публичное право. Частное право – упорядоченная совокупность юридических норм, охраняющих и регулирующих отношения частных лиц. Публичное же право образуют нормы, закрепляющие порядок деятельности органов государственной власти и управления. Если частное право – область свободы и частной инициативы, то публичное – сфера власти и подчинения [5].

К отраслям частного права относят: гражданское право, семейное право, трудовое право, земельное право и др. К отраслям публичного права относят: конституционное право, административное право, уголовное право, налоговое право и др.

МЧС России, бесспорно, является субъектом права и субъектом правоотношений.

Правоотношение представляет собой общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности.

МЧС России как субъект правоотношений должен обладать правосубъектностью, включающую правоспособность и дееспособность. Правосубъектность характеризует МЧС России как субъект права.

Правоспособность организаций, учреждений или юридических лиц определяется, исходя из их уставных документов. Правоспособность МЧС России как субъекта международных правоотношений определяется Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

В соответствии с данным нормативным правовым актом МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, а также через представителей МЧС России в составе представительств Российской Федерации при международных организациях [1].

МЧС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации.

Одной из основных задач МЧС России определено осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации [1]. Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из

части сил системы МЧС России создается Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Одной из основных функций МЧС России является разработка проектов нормативных правовых актов по вопросам чрезвычайного гуманитарного реагирования.

МЧС России организует формирование и доставку в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению Российской Федерации и иностранных государств, а также эвакуацию граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций [1].

МЧС России в пределах своей компетенции заключает в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоры, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи [1].

Кроме того, Министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий представляет МЧС России в международных организациях.

МЧС России осуществляет международное сотрудничество в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, проведения подводных работ особого (специального) назначения, гуманитарного разминирования, а также участие в международных гуманитарных проектах, программах и операциях [1].

Для разработки основных направлений международного сотрудничества и обеспечения деятельности российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования при МЧС России создается совет по оценке и стратегическому планированию международной деятельности.

Таким образом, МЧС России участвует в международных правоотношениях, а именно в общественных отношениях, урегулированными нормами международного права. Под международным правом мы понимаем международное публичное право и международное частное право.

Международное публичное право регулирует межгосударственные отношения, межправительственные отношения, межведомственные отношения в рамках отдельных государств, дипломатические, консульские и иные представительские отношения, отношения по обеспечению международной безопасности, по обеспечению безопасности при авариях и катастрофах, оказание гуманитарной помощи и многие другие отношения.

Предметом международного частного права являются имущественно-стоимостные и личные неимущественные отношения, осложненные иностранным элементом, или иными словами – гражданско-правовые отношения с иностранным элементом. Под иностранным элементом следует понимать иностранный элемент на стороне субъекта правоотношений (отношения, субъекты которых имеют разную государственную принадлежность), иностранный элемент на стороне объекта правоотношений (отношения, субъекты которых имеют одинаковую государственную принадлежность, а объект, в связи с которым возникают соответствующие отношения, находится за границей), и отношения, возникновение, изменение и прекращение которых связаны с юридическими фактами, имеющими место за границей, например, заключение соглашений (договоров), причинение вреда и т.д.

То есть предмет международного частного права составляют практически те же общественные отношения, которые входят в предмет гражданского права. Именно поэтому основная группа норм международного частного права содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации [6]. Предметом международного частного права, например, являются имущественные отношения, наследственные отношения, отношения, возникающие из причинения вреда, например, при чрезвычайной ситуации или пожаре, и др.

Исходя из того, что МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, оно является субъектом международного публичного права. МЧС России также является юридическим лицом, поэтому в полной мере может вступать в отношения, урегулированные международным частным правом.

Не выражая сомнений в значимости МЧС России как субъекта международного частного права, обратим внимание на участие МЧС России в отношениях, урегулированных международным публичным правом. Основными направлениями участия МЧС России в отношениях, урегулированных международным публичным правом, являются, по нашему мнению, взаимодействие МЧС России на международном уровне по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, в том числе участие в международных договорах, и участие в оказании гуманитарной помощи.

Не случайно в качестве основных направлений международной деятельности МЧС России отмечается:

- создание договорно-правовой базы. Отмечается, что действуют более 40 межправительственных и межведомственных соглашений с зарубежными государствами. Установлены партнерские связи с Евросоюзом, организациями системы ООН, ЧЭС Совета Европы, МОГО, НАТО, которые зафиксированы в более чем 15 международных правовых документах;

- взаимодействие с ООН в области чрезвычайного гуманитарного реагирования. Так, с 1993 г. началось сотрудничество с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, которое имеет практическую направленность и реализовано в период кризисов в бывшей Югославии в 1993–1996 гг., 1999–2000 гг. В 2002 г. под эгидой ООН была оказана гуманитарная помощь Афганистану и началось практическое сотрудничество с Всемирной продовольственной программой ООН (WFP);

- развитие связей с государствами, имеющими развитые службы гражданской защиты, предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

- проведение международных учений и тренировок по ликвидации аварий и катастроф различного характера с целью взаимовыгодного сотрудничества и обмена опытом с зарубежными партнерами и координации оперативных и крупномасштабных действий спасательных подразделений различных государств [7].

Отметим некоторые международные соглашения с участием МЧС России:

- Соглашение между МЧС России и Министерством иностранных дел Королевства Норвегия о сотрудничестве в области обеспечения готовности к гуманитарным чрезвычайным ситуациям и проведения операций по оказанию помощи (4 марта 1997 г., г. Осло);

- Меморандум о намерениях между МЧС России и Министерством внутренних дел Исламской Республики Иран в области предупреждения стихийных бедствий и катастроф (1 июля 1999 г., г. Москва);

- Протокол о намерениях в области гражданской обороны между МЧС России и Национальным штабом гражданской обороны Республики Куба (28 января 1997 г., г. Гавана);

- Соглашение между МЧС России и Министерством молодежи, спорта, культуры и профессиональной подготовки молодежи и других программ гуманитарной и профессиональной направленности (25 августа 1997 г.);

- Протокол о намерениях между МЧС России и Министерством внутренних дел Республики Тунис о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий (от 28 августа 1997 г.);

- Соглашение между МЧС России и Международной Организацией Гражданской Обороны об организации и деятельности Московского регионального учебного центра Гражданской Защиты (от 4 сентября 1995 г., г. Москва);

- Меморандум о понимании между МЧС России и Организацией Североатлантического Союза (НАТО) о сотрудничестве в области чрезвычайного

гражданского планирования и готовности к чрезвычайным ситуациям (от 20 марта 1996 г., г. Москва);

– Меморандум о понимании между МЧС России и Генеральным секретариатом Организации Африканского Единства (4 апреля 1996 г.);

– Меморандум о понимании между МЧС России и обществом Красного Креста и Международной Федерацией Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в области оказания помощи населению, пострадавшему при стихийных бедствиях и катастрофах (29 мая 1997 год);

– Меморандум о понимании между МЧС России и Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) о сотрудничестве в области чрезвычайного гуманитарного реагирования;

– Меморандум о понимании между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в области предупреждения катастроф, подготовки специалистов – спасателей, обмена опытом в вопросах реабилитации жертв и участников стихийных бедствий, а также лингвистической учебы экспертов и обмена информацией о чрезвычайных ситуациях.

Учитывая особенность международных отношений, чаще заключаются межправительственные международные соглашения, например:

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (от 21 февраля 2000 г., г. Афины);

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (г. Москва);

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (17 августа 1994 г., г. Ереван);

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (8 июля 1997 г., г. Москва);

– Меморандум о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области предупреждения техногенных чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (16 июля 1996 г., г. Москва);

– Меморандум между Правительством Российской Федерации и Правительством Арабской Республики Египет о сотрудничестве в области предупреждения природных и техногенных катастроф и ликвидации чрезвычайных ситуаций (23 сентября 1997 г.).

Существуют многосторонние международные договоры, например:

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (17 марта 1992 г., Хельсинки);

Соглашение государств-участников СНГ о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (22 января 1993 г., Минск);

Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (15 апреля 1998 г., Сочи).

МЧС России обеспечивает участие Российской Федерации в таких международных организациях, как МОГО, ЧОС СЕ, КТИФ.

МОГО – Международная организация гражданской обороны (International Civil Defence Organisation (ICDO)). Российская Федерация является членом МОГО с июня 1993 г.

В рамках данной международной организации при активном участии МЧС России в Сербии выполняется пятилетняя программа гуманитарного разминирования на 2008–2012 гг. С 2011 г. реализуется трехлетняя программа содействия Никарагуа в развитии национальной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Суммарный объем помощи Никарагуа, оказываемый по линии МЧС России в период 2011–2013 гг. составит более 53,00 млн долларов [7].

ЧОС СЭ – Частичное открытое соглашение Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае стихийных бедствий и технологических катастроф. основополагающий принцип сотрудничества МЧС России с ЧОС Совета Европы, исходя в целом из концепции европейской политики в области безопасности и обороны, состоит в необходимости укрепления международного потенциала прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций, а также реагирования на катастрофы и кризисы.

КТИФ – Международный технический комитет по предотвращению и тушению пожаров, основанный в 1900 г. в Париже для поощрения и развития сотрудничества между пожарными и другими экспертами в пожарных и спасательных во всем мире.

В соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 26 мая 2004 г. № 233-рп с осени 2005 г. в г. Брюссель на постоянной основе работают два представителя МЧС России, которые обеспечивают регулярное взаимодействие с НАТО и Европейскими сообществами по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России, участвуют в разработке международных документов, регламентирующих развитие международной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, способствуя при этом продвижению российских интересов и полноценной интеграции МЧС России в международную систему чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Кроме того, МЧС России осуществляет или может осуществлять международное взаимодействие со многими международными организациями, деятельность которых связана с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, например, таких как: ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН), МАГАТЭ (Международная организация для развития сотрудничества в области мирного использования атомной энергии), ЮНЕСКО (Организация объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры), ВМО (Всемирная метеорологическая организация), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), ИМО (Международная морская организация), WWF (Всемирный фонд дикой природы), TACIS (Программа Европейского союза по содействию ускорению процесса экономических реформ в СНГ), МАВ (Программа «Человек и биосфера»), IUCN (Международный союз охраны природы), ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), IAEM (Международная ассоциация по чрезвычайным ситуациям) и др.

МЧС России активно участвует в оказании гуманитарной помощи и гуманитарного содействия пострадавшим государствам и территориям. Международная гуманитарная помощь государствам, на территориях которых возникли чрезвычайные ситуации, предоставляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Как отмечалось выше, МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет формирование и доставку в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению Российской Федерации и иностранных государств, а также эвакуацию граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также заключает в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоры, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи.

Так, в настоящее время МЧС России осуществляет гуманитарную операцию по оказанию гуманитарной помощи населению Республики Конго, пострадавшему в результате взрывов боеприпасов на складах. С этой целью 23 марта в столицу Конго вылетел самолет Ил-76 МЧС России с грузами гуманитарной помощи.

Во исполнение Меморандума о взаимопонимании между МЧС России и Международной организации гражданской обороны за 2011 г. и в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 г. [7] проводится операция по доставке пиломатериалов, металла и легкоборных домиков населению Республики Киргизия для оказания помощи в восстановлении жилищной инфраструктуры городов Ош и Джалал-Абад.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 января 2009 г. за счет взноса Российской Федерации в фонд МОГО выполняется завершающий этап Программы содействия Республике Сербия в очистке от взрывоопасных предметов территории и объектов на 2009–2012 гг. В марте 2012 г. совместный российско-сербский отряд гуманитарного разминирования в составе 43 человек приступил к выполнению работ по очистке местности от взрывоопасных предметов.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 28 февраля 2012 г., Правительства Российской Федерации от 1 и 11 марта 2012 г. была осуществлена гуманитарная операция на двусторонней основе по оказанию гуманитарной помощи населению Сирии, пострадавшему в результате внутреннего конфликта.

Таким образом, особенности участия МЧС России в международной деятельности определяются характером международных правоотношений. С одной стороны, МЧС России как федеральный орган исполнительной власти является субъектом международного публичного права. С другой стороны, как юридическое лицо, МЧС России – субъект международного частного права. Указанные отрасли права регулируют общественные отношения различного характера. Учитывая международные отношения, в которых принимает участие МЧС России, статус МЧС России как субъекта права будет определяться международным публичным или международным частным правом.

### **Литература**

1. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // СЗ РФ 2004. 12 июля № 28. Ст. 2882.

2. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. 22 дек. № 51. Ст. 5712.

3. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая. 2008. № 724 // СЗ РФ. 2008. 19 мая. № 20. Ст. 2290.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая // СЗ РФ. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.

5. Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учеб. пособие. М.: «Проспект», 2010.

6. Гражданский кодекс Рос. Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ. Часть третья // СЗ РФ. 2001. 3 дек. № 49. Ст. 4552.

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 528-р // СЗ РФ. 2011. 4 апр. № 14. Ст. 2013.

# **АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ**

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

Проведен анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, даны рекомендации по ее усовершенствованию.

*Ключевые слова:* анализ нормативной правовой базы, нормативный правовой акт, МЧС России

# **THE ANALYSIS OF STANDARD LEGAL BASE IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE, PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES AGAINST EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND TECHNOGENIC CHARACTER, MAINTENANCE OF FIRE SAFETY AND SAFETY OF PEOPLE ON WATER OBJECTS**

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

The analysis of standard legal base in the field of civil defense is carried out, protection of the population and territories against emergency situations of natural and technogenic character, maintenance of fire safety and safety of people on water objects and are made recommendations about its improvement.

*Key words:* the analysis of standard legal base, the standard legal certificate, the Ministry of EMERCOM of Russia

Обеспечение безопасности личности является приоритетным направлением внутренней политики Российского государства. Безопасность обеспечивается различными средствами и способами, и в первую очередь юридическими. К юридическим средствам обеспечения безопасности можно отнести нормотворчество и непосредственно сами нормативные правовые акты различных уровней.

Анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах имеет важное значение в рассмотрении вопросов безопасности личности, так как правовая составляющая в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является неотъемлемой частью системы национальной безопасности.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ все законы, а также любые

нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу [1]. Официальное опубликование является конституционной гарантией прав граждан. Государство не может требовать от граждан соблюдения законов, содержание которых не доведено до их сведения.

Аналогичную норму мы видим и в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», где говорится, что опубликованные акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Официальными источниками опубликования ведомственных нормативных актов являются: «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, «Российская газета» и указанный Бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» [2]. Чтобы определить, с какого момента вступает в силу НПА, необходимо выяснить, что считается официальным опубликованием, и какие условия должны быть соблюдены для того, чтобы НПА признавался официально опубликованным. Во-первых, официальное опубликование должно проводиться путем помещения текста документа в общедоступном издании, которое должно свободно распространяться среди населения по неограниченной подписке. Во-вторых, помещение текста НПА в общедоступном издании только тогда имеет статус официального опубликования, когда это издание законодательно определено в качестве источника официального опубликования для данного вида НПА. В-третьих, НПА должен быть опубликован в официальном издании полностью. Таким образом, под официальным опубликованием НПА следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальными действующим законодательством.

Перед тем как приступить к непосредственно анализу нормативной правовой базы, представляется необходимым определить правовой статус сотрудника федеральной противопожарной службы МЧС России. В соответствии Федеральным законом № 58 от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы» государственная служба в Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий и включает в себя следующие виды государственной службы [3]:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

На первый взгляд можно предположить, что в федеральной противопожарной службе МЧС России представлены все виды государственной службы, но если правовое регулирование государственной гражданской службы и военной службы осуществляется соответствующими федеральными законами, то такой важный вид государственной службы, как правоохранительная служба, по сегодняшний день не закреплен на федеральном уровне. Представляется возможным, что статус сотрудников федеральной противопожарной службы МЧС России будет закреплен в Федеральном законе «О правоохранительной службе», и будет отнесен к такому виду государственной службы как правоохранительная служба.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах является МЧС России, в структуру которого входят:

- центральный аппарат;
- территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [4].

Необходимо отметить, что деятельность МЧС России регулируется значительным количеством нормативных актов, затрагивающих различные вопросы организации и деятельности как министерства в целом, так и отдельных его подразделений. Однако нормативные акты МЧС России регулируют только внутриведомственные отношения, но не стоит забывать, что МЧС России по вопросам, определенным законодательством, вправе издавать акты внешнего воздействия, регулирующие отношения с участием других государственных органов и физических лиц. Такими актами МЧС России являются, Федеральные законы от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» осуществляет правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, определяет основные цели и принципы защиты населения и территорий от ЧС, разграничивает полномочия в области защиты населения и территорий от ЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями. Федеральный закон закрепляет полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС, а также систему государственного управления в области защиты населения и территорий от ЧС, обязанности федеральных органов исполнительной власти, организаций и граждан в указанной области, устанавливает порядок финансового и материального обеспечения соответствующих мероприятий, содержит целый ряд других положений, направленных на повышение эффективности системы защиты населения и территорий. Особо выделены вопросы подготовки населения к действиям в ЧС и пропаганды знаний в области защиты от ЧС [5].

Отдельной статьей выделены задачи Единой государственной системы

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая, в свою очередь, объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» устанавливает общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, должностными лицами, гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства. Законодательно закреплено – обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Обозначены основные понятия: пожарная безопасность, требования пожарной безопасности, нарушение требований пожарной безопасности, пожарная охрана, федеральный государственный пожарный надзор и др. Определена система обеспечения пожарной безопасности и ее основные функции, виды и основные задачи пожарной охраны, личный состав Государственной противопожарной службы, гарантии правовой и социальной защиты личного состава Государственной противопожарной службы, страховые гарантии сотрудникам и работникам Государственной противопожарной службы, финансовое и материально-техническое обеспечение служб пожарной безопасности, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, права, обязанности и ответственность граждан и организаций в области пожарной безопасности [6].

Следует отметить, что ст. 13 введен новый вид пожарной охраны – добровольная пожарная охрана. Основные положения, которые регламентируют ее деятельность, определены в Федеральном законе от 6 мая 2001 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» согласно которому основными задачами добровольной пожарной охраны являются – профилактика и тушение пожаров, спасение людей и имущества, оказание помощи пострадавшим, проведение аварийно-спасательных работ.

Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», закрепляет правовые основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб и спасателей в соответствии с принципами гуманизма, милосердия, единоначалия руководства, оправданного риска и постоянной готовности. Определены основные задачи аварийно-спасательных служб:

- поддержание органов управления, сил и средств в постоянной готовности к выдвижению в зоны чрезвычайных ситуаций и проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- контроль за готовностью обслуживаемых объектов и территорий к проведению на них работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях [7].

Федеральный закон «О гражданской обороне» закрепляет понятие гражданской обороны как системы мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера, задачи в области гражданской обороны, принципы организации и ведения гражданской обороны. Определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области гражданской обороны, в том числе Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного

самоуправления, организаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в области гражданской обороны, руководство гражданской обороной, органы, осуществляющие управление гражданской обороной, силы гражданской обороны, основы деятельности спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны [8].

Анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах позволяет сделать вывод о том что, проблемой правоприменения законодательства в данной области является правовая нестабильность, которая не позволяет в полном объеме реализовать нормы права эффективно и в интересах личности, общества и государства. В связи с этим, по нашему мнению, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных необходимо проводить значительную работу по систематизации (консолидации, кодификации) нормативных актов в указанной области.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.
2. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. 27 мая. № 22. Ст. 2663.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. 2 июня. № 22. Ст. 2063.
4. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.
6. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.
7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // СЗ РФ. 1995. 28 авг. № 35. Ст. 3503.
8. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. №28-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 16 февр. № 7. Ст. 799.

## **ЭВОЛЮЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**Д.М. Бикмурзина.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России.**

**О.Н. Яхонтова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы формирования структуры юридического лица, а также его организационно-правовых форм. Отражена подробная классификация юридических лиц, выдвинуты предложения в действующее законодательство.

*Ключевые слова:* юридическое лицо, организация, организационно-правовая форма, бюджетное учреждение, автономное учреждение

# EVOLUTIONARY CHANGELEGAL FORM OF LEGAL PERSONS

**D.M. Bikmurzina.**

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

**O.N. Yakhontova.**

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

This article discusses the issues of structure formation of a legal entity and its organizational and legal forms. In addition, the detailed classification reflects legal entities, some suggestions are given to existing legislation.

*Key words:* entity, organization, organizational-legal form, the budget agency, autonomous agency

Изучение гражданско-правового статуса различных групп участников общественных отношений, дает возможность прийти к выводам общего характера, способным упростить понимание происходящих изменений такого статуса и даже позволить предвидеть такие изменения, при условии наличия системного нормотворчества [1].

Методически наиболее плодотворно изучение и анализ вопросов формирования организационных структур управления либо выбор уже существующих, исходя из комплексного, системного принципа, способствующего выявлению конкретных связей между взаимодействующими элементами (подсистемами), из которых состоит хозяйственный механизм.

Однако на настоящий момент имеет место недостаточно разработанная правовая характеристика и классификация существующих на сегодняшний день организационно-правовых форм.

Первоначальные формы юридических лиц создавались исключительно как коллективные образования с целью обособления возникающей общности в организационном и имущественном планах. Но их прообразы, несомненно, относились к договорному типу (являлись обязательствами). Формирование структуры юридического лица, отступление от договорной конструкции были обусловлены изменением мотивации участников, переходом от хозяйственных одновременных операций к ведению долговременной торговой, производственной деятельности.

Концепция организации как единства морфологической (статика) и функциональной (динамика) частей находит логическое развитие в теории организации. В соответствии с ней целостность организации определяется органическим единством этих частей, каждая из которых имеет самостоятельно научное и практическое значение.

Организация – это единство, образующее упорядоченную целостность элементов, основанную на связях между ними;

Отдельные организации функционируют на основе целенаправленного приспособления, адаптации к внешней среде. Структуру организации в границах реального хозяйственного механизма формируют взаимосвязи иерархических уровней, сочетание которых образует экономическую систему страны [2].

Но главное, что следует подчеркнуть, организация – конкретная экономическая форма выражения (проявления производственных отношений в структуре совокупного работника (трудового коллектива), получающая свое правовое закрепление в уставе организации должно быть адекватным сущности выражаемой организацией производственных отношений людей ею объединяемых. Речь идет о так называемом статусном праве.

Ст. 50 ГК РФ классифицирует юридические лица, взяв за критерий возможность извлечения прибыли на коммерческие и некоммерческие, при этом, определив возможные, пусть даже в диспозитивном характере соответствующие формы. Так, коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий, а юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом (в ред. Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ). Законодатель отметил ограниченность правоспособности некоммерческих организаций, определив, что они могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям [3]. Подобное деление юридических лиц проводится в существующей литературе, так же в зависимости от цели их деятельности; прав учредителей на имущество юридического лица; состава учредителей (участников) юридического лица; степени участия учредителей (участников) юридического лица в его деятельности; особенностей образования и деятельности органов юридического лица [4].

Вопрос о содержании термина «организационно-правовая форма» не раскрывается в действующем гражданском законодательстве, несмотря на этот факт, термин ОПФ предусмотрен в ст.ст. 54, 58, 1202 и 1473 ГК РФ.

Термин «организационно-правовая форма» раскрывается в учебной литературе как совокупность признаков. Данные признаки авторы формулируют по-разному. По мнению С.Э. Жилинского, «организационно-правовая форма концентрированно воплощает сущностные организационные и правовые признаки, являющиеся общими для юридических лиц, предпринимательских организаций различных видов» [5]. Не раскрытыми в данном определении остаются такие понятия как «сущностные признаки», различие между организационными и правовыми признаками, и если речь идет о правовом понятии, то и признаки могут быть исключительно правовыми.

Елисеев И.В. определяет организационно-правовую форму как «совокупность признаков, объективно выделющихся в системе общих признаков юридического лица и существенно отличающих данную группу юридических лиц от всех остальных» [6]. В этом случае достаточным будет даже один отличительный признак в системе общих признаков юридических лиц, для отнесения к определённому виду юридического лица, здесь не раскрывается содержание исследуемого понятия.

Олейник О.М. понимает представление организационно-правовой формы как «совокупности имущественных и организационных признаков, способов формирования имущественной базы, особенностей взаимодействия собственников, учредителей, участников, их ответственности друг перед другом и контрагентами» [7]. Исследователь акцентирует внимание на имущественной составляющей, определяющей границы хозяйственной деятельности юридического лица.

В качестве вывода следует отметить, что в существующей литературе распространен подход, где понятие «организационно-правовая форма» рассматривается посредством анализа критериев разграничения юридических лиц [8].

Постановлением Госстандарта России от 30 марта 1999 г. № 97 с 1 января 2000 г. был введен в действие Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (ОКОПФ), входящий в состав национальной системы стандартизации Российской Федерации.

ОКОПФ предназначен для:

- формирования информационных ресурсов регистров, реестров и кадастров, содержащих сведения о хозяйствующих субъектах;
- решения аналитических задач в области статистики, в системе налогообложения и других сферах экономики, связанных с управлением и распоряжением имуществом;

- обеспечения совместимости информационных систем, проведения автоматизированной обработки технико-экономической и социальной информации;
- анализа и прогнозирования социально-экономических процессов, разработки рекомендаций по регулированию экономики.

Объектами классификации ОКОПФ являются организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов, установленные Гражданским кодексом Российской Федерации, а также другими законодательными и нормативными актами Российской Федерации.

В Общероссийском классификаторе организационно-правовых форм дано определение организационно-правовой формой, которая понимается как способ закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом, его правовое положение и цели предпринимательской деятельности.

Исходя из целей предпринимательской деятельности, выделены следующие основные классификационные группировки, юридические лица, являющиеся коммерческими организациями; юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями; организации без прав юридического лица; индивидуальные предприниматели и определен состав относящихся к ним позиций [9].

Современными тенденциями изменения системы юридических лиц являются:

- сокращение числа организационно-правовых форм юридических лиц;
- дальнейшее закрепление в законодательстве и на практике экономически выгодных конструкций;
- упорядочение существующих организационно-правовых форм некоммерческих организаций;
- переход к новым формам предпринимательских объединений капитала с целью аккумуляции инвестиционных средств и управления ими [10].

Решению вопроса отсутствия в отечественной системе юридических лиц требуемых организационно-правовых форм, способных обеспечить участие публично-правовых образований в экономических отношениях, посвящен ряд работ правоведов. Так среди недостатков можно выделить отсутствие стремления законодателя хотя бы в какой-то степени скорректировать природу унитарных предприятий с использовавшейся в законе моделью. По мнению большинства авторов, унитарное предприятие как юридическое лицо обладает признаками присущими учреждению, чем коммерческой организации, что в свою очередь противоречит сущности данной организации как профессионального управляющего государственным имуществом [11]. Важность высказанного заключается в утверждении о том, что ни унитарное предприятие, ни акционерное общество не могут в принципе выполнять функцию управления публичным имуществом в современных условиях. Попыткой создания такой модели, в условиях перехода страны к инновационной рыночной экономике стало развитие государственных корпораций и компаний [12]. Успеха не было достигнуто, так как особенности подхода к изменению действовавшей системы юридических лиц не учитывали, в том числе, и принципиальности классификационного деления организаций на виды.

Новое трехчленное деление учреждений представляет собой появления дополнительного термина «казенные учреждения» и дополнительного типа учреждений – «новых» бюджетных учреждений. Парадоксальным является то, что правовой статус вновь созданного «казенного учреждения» очень близок к «бюджетным учреждениям».

Тезис о «гибридном» характере новых бюджетных учреждений подтверждается содержательной близостью, а иногда и тождеством правовых норм о статусе различных типов учреждений.

Объединяющим признаком бюджетных и автономных учреждений, при трехчленном делении государственных и муниципальных учреждений, является отсутствие субсидиарной ответственности собственника по долгам созданного юридического лица, что может негативно отразиться на деятельности учреждения. Особенности осуществления

деятельности приносящей доход, претерпев изменения, также могут стать основанием для возникновения вопросов [1].

Происходящие изменения гражданского законодательства, направленные на совершенствование существующих форм и разработку новых, вновь не содержат в себе такой модели, которая была бы в состоянии не только реализовать функцию управления публичной собственностью, но и учесть потребности рынка в целом [13].

Отсутствие доктринальной проработки внедрения новых организационно-правовых форм, а также выбор механизма их внедрения в существующую систему юридических лиц напрямую влияют на исход подобных действий, чаще всего неудачный.

Изменение системы юридических лиц путем сокращения числа организационно-правовых форм юридических лиц с дальнейшим закреплением в законодательстве и на практике экономически выгодных конструкций было отражено в Концепции развития гражданского законодательства, где говорилось о нецелесообразности одновременного существования в российском гражданском праве сходных по своим функциям разновидностей юридических лиц: общества с ограниченной ответственностью и закрытого акционерного общества, так как само деление акционерного общества на типы давно было поставлено под сомнение. Схожие позиции неоднократно были озвучены и в отношении иных видов юридического лица, в частности хозяйственных товариществ, общества с дополнительной ответственностью, унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. В современных условиях экономического оборота формы ограничений ответственности участников, не подкрепленные законодательными инициативами, не находят поддержки среди предпринимателей. Однако и традиционные, так называемые экономически выгодные формы, требуют существенных модификаций [10].

В качестве прогноза следует отметить возможность введения новой классификации, в которой видами хозяйственных обществ будут представлены: общества, права участия в которых (назовем их условно финансовыми инструментами) могут свободно обращаться на специализированном рынке, и общества, отчуждение и приобретение прав участия, в которых будут ограничены правом преимущественной покупки его участниками [14]. Следует допустить возможность появления «гибридных» форм, имеющих общие черты товариществ и хозяйственных обществ, что является реальностью для современного американского корпоративного права.

### **Литература**

1. Болдырев В.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омская академия МВД России, 2010.
2. Аристаков Ю.М. Структуры и связи в социалистической экономике. М.: Экономика, 1984. 153 с. С. 27–38.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 30 нояб. 2011 г.). Ст. 50.
4. Гражданское право: учебник: в 4-х т. / под ред. Е.А. Суханова. М., 2005. Т. 1: Общ. часть. С. 223–230.
5. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): учебник. М., 2000. С. 95.
6. Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1998. С. 166.
7. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / под ред. О.М. Олейник. М., 1999. Т. 1. Ст. 50, 166. С. 165.
8. Суровцова М.Н. Организационно-правовые формы некоммерческой организации: высшее учебное заведение // Реформы и право. 2010. № 2.
9. О принятии и введении в действие «Общероссийских классификаторов» (вместе с «ОК 027-99. Общероссийский классификатор форм собственности: постановление Госстандарта РФ от 30 марта 1999 г. № 97 (ред. от 23 окт. 2009). «ОК 028-99.

Общероссийский классификатор организационно-правовых форм») (дата введения: 1 янв. 2000 г.)

10. Серова О.А. Конструкция юридического лица в системе эволюционных изменений организационно-правовых форм предпринимательской деятельности // Нотариус. 2011. № 2.

11. Каменева К.О. Предприятие в Российской Федерации: имущественный комплекс в соотношении с организационно-правовой формой: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2007. С. 9.

12. Мозолин В.П. Государственная корпорация vs акционерное общество // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 19.

13. Баренбойм П.Д. Законопроект о реформе Гражданского кодекса игнорирует интересы российских вкладчиков и мировой опыт антикризисной работы на финансовых рынках // Право и экономика. 2010. № 11. С. 14–19.

14. Тарасенко Ю.А. О развитии коммерческих организационно-правовых форм в России (на примере хозяйственных товариществ и обществ) // Корпорации и учреждения: сб. ст. / отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2007.

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОРНОСПАСАТЕЛЬНЫХ ЧАСТЕЙ МЧС РОССИИ**

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

Рассмотрены основные направления реализации комплекса мероприятий Целевой программы «Развитие военизированных горноспасательных частей МЧС России». Особое внимание уделено развитию нормативно-правовой базы горноспасательных частей МЧС России.

*Ключевые слова:* специалист, пожарная безопасность, профессиональная деятельность, горноспасательные подразделения

## **TO THE QUESTION ON TALKING ABOUT NORMATIVE LEGAL BASE AND ORGANIZATION STRUCTURE OF RESCUING UNITS OF EMERCOM OF RUSSIA**

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

The basic directions of realization of the complex of activities of the special-purpose program «Development of paramilitary mine-rescue units of EMERCOM of Russia» are analyzed. Particular attention is paid to the development of professional training of mine-rescuers and training of mining enterprises workers and practical skills of behavior in emergency situations.

*Key words:* specialist, fire safety, professional work, rescuing divisions

В мае 2010 г. военизированные горноспасательные части (ВГСЧ) ранее осуществляющие свою деятельность в составе нескольких министерств и ведомств России, были переданы в ведение Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. По мнению специалистов, это была необходимая мера. Она позволила укрепить государственную систему реагирования и ликвидации последствий природных и техногенных ЧС [1].

Сегодня значительно возросла нагрузка на специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений по ликвидации аварий в шахтах и спасению людей. Это связано с тем, что в структуре источников чрезвычайных ситуаций техногенного характера преобладают пожары в шахтах и на промышленных объектах, от которых гибнет наибольшее число людей. От профессионального мастерства специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений зависит количество спасенных жизней.

Реалии сегодняшнего дня и анализ работы этих организаций выявил необходимость разработки и принятия новой программы, цель которой – преодолеть определенную разобщенность в действиях военизированных горноспасательных подразделений, унифицировать систему подготовки горноспасателей, а также оснастить горноспасательные части современной техникой и новейшими приборами. Правительством Российской Федерации принято решение о подготовке Целевой программы ведомства на период 2013–2015 гг.

Программа «Развитие военизированных горноспасательных частей МЧС России» предусматривает целый комплекс мероприятий по трем направлениям.

Первое направление – создание и развитие системы профессиональной подготовки горноспасателей и обучения работников горнодобывающих предприятий правилами практическим навыкам поведения в чрезвычайных ситуациях.

Об этом важном направлении работы необходимо сказать особо. В настоящее время система профессиональной подготовки горноспасателей неоднородна. Работников ВГСЧ обучают с учетом специфики обслуживаемых объектов угольной, горнометаллургической промышленности и подземного строительства, однако тренировки проводятся на учебно-тренировочных базах подразделений, техническое и технологическое состояние которых не всегда отвечает современным требованиям и не позволяет организовать тренировочный процесс так, чтобы он был максимально приближен к условиям реальной аварийной обстановки.

В рамках реализации этого направления деятельности предусмотрено строительство Национального аэромобильного спасательного учебно-тренировочного центра подготовки горноспасателей и шахтеров. Он откроется в Новокузнецке, а его филиалы – в Свердловской Ростовской областях.

На базе Национального центра в условиях, максимально приближенных к аварийным, будет реализована принципиально новая система подготовки и обучения горноспасателей и шахтеров, в том числе членов внештатных горноспасательных команд. Здесь планируется обучать правилам поведения в чрезвычайных ситуациях, а также умению использовать индивидуальные средства защиты.

Практическая подготовка специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений в вузах требует решения задачи по формированию специалистов нового типа, стремящихся к непрерывному повышению профессионального мастерства. В соответствии с этими факторам объективно возрастает потребность в высокопрофессиональных специалистах пожарной безопасности горноспасательной службы.

Профессиональная деятельность требует от них проявления надежности действий и высокого уровня развития личностных качеств: выносливости, силы, быстроты, смелости, решительности, мужества, самообладания, дисциплинированности, самоотверженности, ловкости, чувства коллективизма, рискованности, взаимовыручки и др. [2].

Между тем, профессиональная подготовка специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений в основном ориентирована на формирование развитие надежности действий и личностных качеств, необходимых этим специалистам в повседневной профессиональной деятельности [3].

Специфические особенности профессиональной деятельности (работа с применением изолирующей дыхательной аппаратуры, большая физическая нагрузка при высокой температуре окружающей среды; нервно-эмоциональное напряжение; профессиональная деятельность, сопряженная с риском для жизни и здоровья, огромная ответственность за жизнь других людей и т.д.), предъявляет высокие требования к уровню развития надежности действий в чрезвычайных ситуациях у будущих специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений.

Нельзя не упомянуть о существующей проблеме: с одной стороны – потребность горноспасательной службы в квалифицированных, профессионально-компетентных специалистах пожарной безопасности, а с другой – недостаточность уровня их профессиональной подготовленности. Все это диктует необходимость повышения эффективности процесса профессиональной подготовленности студентов в горных вузах, а также значимых личностных качеств. Присутствует также и определенная недостаточность разработанности программно-методического обеспечения данного процесса.

В русле современных преобразований в России важное место занимает осознание того, что успешное развитие страны, ее место в мире все больше зависит от эффективности системы профессиональной подготовки квалифицированных кадров.

Современная деятельность требует от специалиста пожарной безопасности горноспасательных подразделений профессиональной компетентности и мобильности [4].

Многие годы профессиональная подготовка этих специалистов в вузах была направлена на подготовку исполнителей, но никак не преобразователей. В процессе обучения в вузе основное внимание было обращено не на раскрытие способностей, а на усвоение уже отработанных методов и алгоритмов решения различных профессиональных проблем. В результате формировался профессионально узкий профиль. На сегодняшний день в связи с возрастающей ролью сознания и мышления самого специалиста, вынужденного самостоятельно делать выбор и принимать решения, в центре всей системы профессиональной подготовки в горном вузе должна стать личность, способная к самореализации и творческому диалогу [5].

Военизированные горноспасательные части, как правило, комплектуются выпускниками горных вузов, не имеющими опыта тушения пожаров в шахтах и спасения из них людей. Это требует особого подхода к формированию у них профессиональных и личностных качеств, необходимых специалисту пожарной безопасности горноспасательных подразделений при действиях в экстремальных ситуациях [6].

«Профессионализация» как ведущее понятие профессионального образования есть целостный непрерывный процесс становления личности специалиста горноспасательного подразделения, который начинается с момента свободного выбора и поступления в высшее учебное заведение, а заканчивается, когда человек прекращает свою активную профессиональную деятельность [7].

Новая концепция в профессиональном образовании специалистов горноспасательных подразделений должна быть направлена на формирование личности, способной к быстрой адаптации в экстремальных условиях профессиональной деятельности.

Специалиста пожарной безопасности горноспасательного подразделения в процессе обучения в вузе необходимо научить анализировать свою профессиональную деятельность, проводить самооценку своих профессиональных способностей спасательных работ, возможных ее вариантов. Эта особая область содержания профессионального образования, которая может реализовываться специальными курсами, психологическими тренингами широким использованием средств физической культуры [7].

Новому «инновационному» типу профессионального обучения данных специалистов в горном вузе присущи 2 характерные особенности. Во-первых, обучение – предвидение – подготовка специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений к использованию методов прогнозирования, моделирования и проектирования профессиональной деятельности. Во-вторых, включение будущих специалистов горноспасательной службы к участию в процессе принятия важных решений на разном уровне [8].

Профессиональная подготовка горноспасателей в вузах должна осуществляться в диалектическом единстве с ее общей задачей – развитием необходимых знаний и умений, навыков, воспитанием личностных качеств, развитием интеллекта и физических качеств, необходимых для эффективной профессиональной деятельности.

Сегодня очевидно, что главным становится не количество знаний, что, конечно, важно, а способность решать проблемы, уметь проявлять себя в непредвиденных ситуациях. Особенно это касается горных спасателей. Для профессиональной уверенности им необходимы инструментальные знания, практические навыки и прагматичное мышление.

Второе направление Программы – совершенствование технической оснащенности военизированных горноспасательных частей.

Неудовлетворительная техническая оснащенность военизированных горноспасательных частей является еще одной важной проблемой, на которую обращают внимание специалисты. Особенно остро проблема обозначилась при ликвидации произошедших в последние годы крупных аварий на шахтах Кузбасса («Распадская», «Юбилейная», «Комсомолец», «имени Ворошилова» и др.). Недостаточная оснащенность подразделений ВГСЧ современными техническими средствами защиты горноспасателей, ведения аварийно-спасательных работ и ликвидации подземных аварий особенно остро обозначилось при ликвидации указанных аварий.

Программа предусматривает целый ряд мер, которые позволят оснастить горноспасательные части новым, современным оборудованием: дыхательными аппаратами, робототехническими устройствами, средствами малой механизации и противовзрывной защиты и другие устройства, предназначенные для эффективного и безопасного выполнения горноспасательных работ.

Реализация Программы позволит решить указанные проблемы.

Третьим направлением, предусматривающим реализацию комплекса мероприятий, является совершенствование нормативно-правовой базы и организационной отраслевой принадлежности.

Военизированные горноспасательные части, переданные в ведение МЧС России, раньше функционировали в разном правовом поле. Различия в нормативно-правовой и организационной базы ВГСЧ до перехода в ведение МЧС России, отсутствие единых правил и условий организации службы, унифицированного табеля технической оснащенности, критериев профессиональной подготовки – все это позволяло эффективно использовать подразделения ВГСЧ только на объектах соответствующей отрасли, затрудняло их взаимодействие при ликвидации крупномасштабных и затяжных аварий.

Программой предусмотрена реализация мер по разработке и утверждению единой нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность ВГСЧ.

Будет разработана принципиально новая единая нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность ВГСЧ. Дополнительно планируется создать систему научно-технического обеспечения горноспасательных работ, что позволит существенно повысить эффективность их ведения и обеспечить выполнение дополнительных функций, связанных с ликвидацией последствий дорожно-транспортных происшествий, тушением пожаров и ликвидацией иных видов аварий.

Непосредственно горноспасатели получают возможность пользоваться льготами и социальными гарантиями, предусмотренными действующим законодательством для спасателей МЧС России. Предпринимаемые меры, несомненно, приведут к снижению аварийности на обслуживаемых ВГСЧ объектах и минимализации суммарного

экономического ущерба от аварий и чрезвычайных ситуаций и, что самое главное, к снижению уровня смертельного травматизма.

Подводя итоги, следует отметить, что Целевая программа «Развитие военизированных горноспасательных частей МЧС России» позволит решить многие проблемы. Сотрудники военизированных горноспасательных частей МЧС России ждут перемен.

### **Литература**

1. Горноспасатели ждут перемен // Спасатель МЧС России. 2012. 23 марта. № 8 (345).
2. Байковский Ю.В. Основы спортивной тренировки в горных видах спорта. М.: Физкультура и спорт, 1996. 140 с.
3. Кузнецова Е.В. Профессиональная подготовка специалистов пожарной безопасности горноспасательных подразделений в вузе на основе развития надежности в действиях: дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2011. 202 с.
4. Проходимова Е.М. совершенствование воспитательной системы как условие развития личности специалиста // Проблемы взаимодействия МВД и МЧС в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. СПбУ ГПС МЧС России. 2006. С. 57–64.
5. Беляева А.А. Методика исследования формирования понятий, учений и навыков у студентов вузов. М.: Высшая школа, 1999. 198 с.
6. Соболев Г.Г. Горноспасатели: учеб пособие. М.: Недра, 1991. 135 с.
7. Фонарев А.Р. Развитие личности в процессе профессиональной деятельности // Вопросы психологии. 2004. № 6. С. 72–83.
8. Арадахов Ш.Г. Содержание и методика базовой подготовки в горном туризме: автореф. дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2010. 23 с.



---

---

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ СОТРУДНИКОВ МЧС РОССИИ

**О.П. Воробейчикова, кандидат педагогических наук, доцент;**

**О.А. Губанова, кандидат педагогических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены нормативные правовые акты и основания для предоставления социальных гарантий сотрудникам МЧС России. В 2012 г. все действующие нормы денежного довольствия, социальные льготы (проезд, лечение, другие нормы и дополнительные выплаты, установленные постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами МЧС России) будут сохранены в полном объеме и подвергнуты пересмотру только с 2013 г.

*Ключевые слова:* социальная защита, специальные звания, надбавки, пенсия, льготы, оклад по должности

## LEGAL ASPECTS OF THE SOCIAL GUARANTEES OF OFFICERS OF EMERCOM OF RUSSIA

**O.P. Vorobeychikova;**

**O.A. Gubanova.**

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

The article is considering legal acts and basis of the social guarantees for officers of the EMERCOM of Russia. During 2012 all social privileges (provided by Orders of the Government of Russian Federation such as transfer, medical care, other standards and salary supplements and others) will be saved in corpore, and will be revised in 2013.

*Key words:* social protection, special rank, salary increments, pension, social privileges, rate of salary

История возникновения, становления и развития социального обеспечения уходит своими корнями в глубь веков. Социальное обеспечение имеет предпосылки возникновения в том, что существование человеческого общества невозможно без взаимной поддержки, оказываемой людьми в экстремальных ситуациях (стихийные бедствия, смерть близких), в преодолении жизненных трудностей, защите социально слабых, в усилиях по разрешению личностных кризисов и конфликтов и др. [1, 8].

Право на пенсионное обеспечение относится к числу основных прав человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Главной целью пенсионного обеспечения является предоставление человеку средств к существованию [2, 9].

Современная рыночная экономика создает систему социальной защиты населения, одним из важных аспектов которой является пенсионное обеспечение военнослужащих и приравненных к ним лиц, в том числе сотрудников МЧС России.

Основным нормативным документом, определяющим право военнослужащих и приравненных к ним лиц на получение различных видов пенсий является Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 №4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» [3, 5].

В соответствии со ст. 1 данного Закона – условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения распространяются:

а) на проживающих в Российской Федерации:

– лиц, проходивших военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации и Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств, Федеральной пограничной службы и органов пограничной службы Российской Федерации, внутренних и железнодорожных войсках, федеральных органах правительственной связи и информации, войсках гражданской обороны, органах федеральной службы безопасности (контрразведки), органах внешней разведки, других воинских формированиях Российской Федерации, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и семьи этих лиц;

– лиц офицерского состава, прапорщиков и мичманов, проходивших военную службу в Вооруженных Силах, войсках и органах Комитета государственной безопасности, внутренних и железнодорожных войсках, других воинских формированиях бывшего Союза ССР, и семьи этих лиц;

– лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, бывшего Союза ССР и в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и семьи этих лиц;

– лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы в других государствах, и семьи этих лиц – при условии, если договорами (соглашениями) о социальном обеспечении, заключенными Российской Федерацией либо бывшим Союзом ССР с этими государствами, предусмотрено осуществление их пенсионного обеспечения по законодательству государства, на территории которого они проживают;

б) на лиц, проходивших военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах, Федеральной пограничной службы и органов пограничной службы Российской Федерации, внутренних и железнодорожных войсках, федеральных органах правительственной связи и информации, войсках гражданской обороны, органах федеральной службы безопасности (контрразведки), органах внешней разведки, других воинских формированиях Российской Федерации и бывшего Союза ССР и в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, созданных в соответствии с законодательством, в Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств, на лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации и бывшего Союза ССР и в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и семьи этих лиц, которые проживают в государствах – бывших республиках СССР, не являющихся участниками Содружества Независимых Государств, если законодательством указанных государств не предусмотрено осуществление их пенсионного обеспечения на основаниях, установленных для лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей.

Все вышеперечисленные лица приобретают право на пенсии:

а) за выслугу лет, если они имеют предусмотренную настоящим Законом выслугу на военной службе, и (или) на службе в органах внутренних дел, и (или) на службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

б) по инвалидности, если они стали инвалидами при условиях, предусмотренных настоящим Законом.

В случае гибели или смерти лиц, их семьи при наличии условий, предусмотренных настоящим Законом, приобретают право на пенсию по случаю потери кормильца.

Семьи умерших пенсионеров из числа лиц, имеют право на пенсию по случаю потери кормильца на общих основаниях с семьями лиц, умерших в период прохождения службы.

В соответствии со ст. 43 данного Закона пенсии исчисляются из денежного довольствия военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, включающего в себя оклад по последней штатной должности, оклад по воинскому или специальному званию, присвоенному ко дню увольнения со службы и процентную надбавку за выслугу лет, исчисленную из этих окладов [4, 5].

Вступивший в силу 1 января 2012 г. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» внес изменения в эту статью и определил новый порядок расчета пенсии. Пенсии всех категорий пенсионеров исчисляются из 54 % от суммы оклада по должности, оклада по специальному званию и процентной надбавки за выслугу лет (уже с увеличениями, которые состоятся в отношении сотрудников ФПС ГПС МЧС России с 1 января 2013 г.). С 1 января 2013 г. ежегодно указанный процент исчисления окладов и надбавки для расчета пенсии будет увеличиваться на 2 %: с 2013 г. – 56 %, с 2014 г. – 58 % и так далее, до достижения 100 % соответствующих сумм денежного довольствия [3, 5].

Дальнейший порядок расчета размера пенсии остался прежним: за 20 лет выслуги – 50 % соответствующих сумм денежного довольствия, за каждый год сверх 20 лет – 3%, но не более 85 %. То есть чем больше сотрудник прослужил, тем больше его пенсия.

Изменился порядок определения надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет. Теперь он устанавливается в следующих размерах: при стаже службы от 2 до 5 лет – 10 %; от 5 до 10 лет – 15 %; от 10 до 15 лет – 20 %, от 15 до 20 лет – 25 %, от 20 до 25 лет – 30 %; 25 лет и более – 40 %.

Кроме того, пенсии будут индексироваться одновременно с увеличением денежного довольствия состоящим на службе сотрудникам и военнослужащим. При этом пенсии будут пересматриваться всем пенсионерам МВД России, независимо от времени увольнения.

Соответственно, пенсии с 2012 г. начисляются следующим образом (табл. 1).

Таблица 1. Размеры пенсий в 2011–2012 гг.

в 2011 г.	в 2012 г.
1) Размер пенсии за выслугу лет: а) за 20 лет – 50%; б) за каждый год сверх 20 лет – 3%; в) предельный размер – 85 % соответствующего денежного содержания. 2. Состав денежного довольствия для назначения пенсии: а) оклад по званию; б) оклад по должности; в) надбавка за выслугу лет (25 лет и более) – 70 % (от окладов по званию и должности) 3. Порядок исчисления суммы пенсии: Размер назначенной пенсии (85%) умножается на полный состав денежного довольствия (100 % – звание, должность, выслуга лет для назначения пенсии)	1) Размер пенсии за выслугу лет: а) за 20 лет – 50 %; б) за каждый год сверх 20 лет – 3%; в) предельный размер – 85 % соответствующего денежного содержания. 2. Состав денежного довольствия для назначения пенсии: а) оклад по званию; б) оклад по должности; в) надбавка за выслугу лет (25 лет и более) – 40 % (от окладов по званию и должности) 3. Порядок подсчета: Размер назначенной пенсии (85 %) умножается на новое денежное довольствие (звание, должность, выслуга лет) и на понижающий коэффициент – 54 %

На основании Телеграммы МЧС РФ от 23 января 2012 г. № 55-15-3, в целях обеспечения своевременного назначения пенсий за выслугу лет (по инвалидности, по случаю потери кормильца) сотрудникам, уволенным со службы в период с 1 января по 31 декабря 2012 г., при оформлении документов для назначения пенсий отдел кадров прилагает справки о размере денежного довольствия указанных лиц в соответствии с установленной формой.

Порядок расчета пенсионного обеспечения, размеры пенсий по категориям военнослужащих и сотрудников в соответствии с индивидуальными параметрами пройденной службы будет единым, и не будут зависеть от даты увольнения, как до 1 января 2012 г., так и после этой даты. В среднем прибавка пенсий составила от 5 до 10 тыс. руб.

Размеры окладов по специальным званиям предусмотрены Постановлением Правительства России от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» [6].

Федеральными законами от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» определены два вида размеров должностных окладов:

1. По типовым должностям военнослужащих и сотрудников размеры окладов также устанавливаются Правительством России.

Для Центрального аппарата и спасательных воинских формирований МЧС России типовые размеры должностных окладов включены в проект Постановления Правительства России, который подготовлен Министерством обороны России и в котором поименованы типовые должности военнослужащих всех силовых министерств [3, 4].

Например, для МЧС России в типовые должности включены (без Центрального аппарата):

- начальник спасательного центра (Российского корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования) – на уровне командира дивизии Вооруженных Сил и дивизии внутренних войск (оклад 31 500 руб.);

- начальник спасательного центра МЧС России на уровне командира полка Вооруженных Сил и полка внутренних войск (оклад 26 500 руб.);

- командир спасательного отряда на уровне командира батальона Вооруженных Сил и батальона внутренних войск (оклад 24 000 руб.);

- а также спасательной роты и спасательного взвода (соответственно 22 000 и 20 000 руб.).

Размеры по типовым должностям сотрудников органов внутренних дел установлены Постановлением Правительства России от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» [6].

2. Размеры окладов по нетиповым должностям сотрудников федеральной противопожарной службы установлены Приказом МЧС России от 19 декабря 2011 г. № 762 «О размерах должностных окладов по нетиповым штатным должностям сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, применяемых при назначении (пересмотре) пенсий» [7].

Пенсии из новых размеров денежного довольствия будут назначаться всем военнослужащим и сотрудникам (в том числе МЧС России), которые будут увольняться после 1 января 2012 г.

Для пересмотра размеров пенсий сотрудникам МЧС России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации о размерах окладов по специальным званиям, типовым должностям сотрудников ФПС и размере надбавки за выслугу лет для перерасчета пенсий.

Размеры окладов по типовым должностям сотрудников ФПС полностью

соответствуют размерам окладов по одноименным должностям сотрудников внутренних дел МВД России (Постановление Правительства России от 3 ноября 2011 г. № 878) [6].

С 1 января 2012 г. пересмотрены (пересчитаны) другие виды пенсий, выплачиваемых как самому военнослужащему (сотруднику), так и членам семьи, в случае его смерти (пенсии по инвалидности, пенсии по старости, пенсии при трудовом стаже более 25 лет, из которых 12,5 лет составляет военная или приравненная к ней служба).

Размеры всех этих пенсий (в процентном отношении) не меняются, изменяется величина денежного довольствия, применяемого для назначения пенсии.

Значительная часть социального обеспечения выделяется как особое направление социальной деятельности государства и осуществляется за счет специальных государственных фондов. Это – пенсионное обеспечение военнослужащих и приравненных к ним лиц, особенно развита система социальной помощи [8].

С введением нового денежного довольствия (для МЧС России – с 1 января 2013 г.) право на бесплатный проезд в отпуск на самого военнослужащего (сотрудника) и одного члена семьи, один раз в году к месту использования основного отпуска предоставляется военнослужащим и сотрудникам, проходящим службу по контракту:

1. В районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями (там, где установлены и выплачиваются районные коэффициенты),

2. На территории субъектов, входящих в состав Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

3. Проходящим службу за пределами Российской Федерации один раз в году к месту проведения основного отпуска на территории Российской Федерации.

Отменяются выплаты военнослужащим и членам их семей на санаторно-курортное лечение в ведомственные санатории и дома отдыха (600 руб. на самого военнослужащего и 300 руб. на члена семьи, находящегося на иждивении).

Бесплатный проезд в санатории и дома отдыха сохраняется только в отношении военнослужащих и сотрудников, уволенных с военной службы (службы), то есть пенсионерам (военнослужащие и сотрудники, проходящие службу по контракту – за свой счет).

Отменяются выплаты за путевки детей в пионерские лагеря, за места в детских дошкольных учреждениях.

Вносятся изменения в отдельные Федеральные законы (в том числе в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»). В случае гибели (смерти) сотрудников ФПС, наступившей при исполнении ими служебных обязанностей, либо их смерти, наступившей вследствие увечья (ранения, травмы контузии) либо заболевания, полученных ими при исполнении служебных обязанностей до истечения одного года со дня увольнения из Государственной противопожарной службы выплачивается единовременное пособие в размере 3 000 000 рублей в равных долях членам семей погибших (умерших) вместо выплачиваемых ранее 120 окладов денежного содержания [1].

При досрочном увольнении сотрудников ФПС со службы в связи с признанием их негодными к службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных при исполнении служебных обязанностей, им выплачивается единовременное пособие в размере 2 000 000 рублей вместо выплачиваемых ранее 60 окладов денежного содержания.

Устанавливаются в твердых рублях страховые суммы, согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» [2].

В случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы или военных сборов – 2 000 000 рублей выгодоприобретателям в равных долях.

В случае установления застрахованному лицу инвалидности страховые суммы выплачиваются в следующих размерах:

- инвалиду I группы – 1 500 000 рублей;
- инвалиду II группы – 1 000 000 рублей;
- инвалиду III группы – 500 000 рублей.

*Единовременное пособие при увольнении из ГПС МЧС России.* Сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет 20 и более лет, выплачивается единовременное пособие в размере 7 окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет менее 20 лет выплачивается единовременное пособие в размере 2 окладов денежного содержания.

Сотрудникам, удостоенным государственных наград СССР, государственных наград Российской Федерации либо почетного звания, размер единовременного пособия увеличивается на 1 оклад денежного содержания.

Единовременное пособие не выплачивается в случаях увольнения по основаниям:

- нарушение сотрудником условий контракта;
- грубое нарушение служебной дисциплины;
- совершение проступка, порочащего честь сотрудника;
- осуждение за преступление – после вступления приговора в законную силу либо прекращение уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (за исключением дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;
- предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу, а также представление подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих соответствие сотрудника требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся условий замещения соответствующих должностей, в период прохождения службы в органах внутренних дел, если это не влечет уголовную ответственность;
- неоднократного нарушения служебной дисциплины (при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, примененного в письменной форме).

В соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ, с 1 января 2013 г. сотрудникам ГПС МЧС России, уволенным со службы без права на пенсию и имеющим выслугу менее 20 лет, ежемесячно в течение 1 года после увольнения выплачивается оклад по специальному званию в случае увольнения по следующим основаниям:

- 1) достижение предельного возраста пребывания на службе;
- 2) истечение срока нахождения в распоряжении органа внутренних дел при отсутствии возможности перемещения по службе;
- 3) организационно-штатные мероприятия;
- 4) болезнь – на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе;
- 5) состояние здоровья – на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе [3].

Социальное обеспечение всегда занимало одно из ключевых мест в жизни государства

и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей труда и неработающих слоев населения [8].

### **Литература**

1. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ.

2. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Федер. закон Рос. Федерации от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ.

3. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федер. закон Рос. Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ.

4. О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат: Федер. закон Рос. Федерации от 7 нояб. 2011 г. № 306-ФЗ.

5. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей: Закон Рос. Федерации Рос. Федерации от 12 фев. 1993 г. № 4468-1.

6. Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 3 нояб. 2011 г. № 878.

7. О размерах должностных окладов по нетиповым штатным должностям сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, применяемых при назначении (пересмотре) пенсий: приказ МЧС России от 19 дек. 2011 г. № 762.

8. Право социального обеспечения России: учеб. М.: Проспект, 2009. 640 с.

9. Кузнецова В.О. Пенсия: порядок расчета и выплаты: практ. пособ. Изд-во: КиоРус, 2009. 208 с.

## **ОСОБЫЙ РЕЖИМ КАК РЕЖИМ, ОГРАНИЧИВАЮЩИЙ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**В.П. Григонис, кандидат юридических наук, доцент;**

**П.С. Козлов.**

**Санкт-Петербургский университет МЧС России**

Рассмотрены вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина при введении особого режима в историко-правовом аспекте и в современной России. Обращено внимание на особенности особых режимов, вводимых в древнем Риме, во время социально-политических распрей первой половины XIX в. в Испании и в дореволюционной России.

*Ключевые слова:* особый режим, права и свободы, чрезвычайное положение, военное положение

# **SPECIAL REGIME AS REGIME THAT LIMITED RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN**

**V.P. Grigonis;**

**P.S. Kozlov.**

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

The article covers questions of restriction of the rights and freedoms of the person and the citizen while putting into operation of the special regime in historical and legal aspect and in the modern Russia. Attention is paid to features of the special regimes entered in ancient Rome during the time of social-political strife in the first half of the XIX century, in Spain and in the pre-revolutionary Russia.

*Key words:* special regime, rights and freedoms, state of emergency, martial law

Права и свободы человека и гражданина в любом правовом демократическом государстве, безусловно, стоят на первом месте.

Как закреплено в ст. 1 Всеобщей декларации Прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [1], все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Впоследствии данная декларация стала фундаментом для построения правового гражданского общества для большинства государств мира [2]. Генеральная ассамблея приняла Всеобщую декларацию прав человека с целью, чтобы все государства члены ООН проявляли уважение к правам и свободам человека и их обеспечению, используя для этих целей просвещение и образования и иные меры.

В Российском же законодательстве права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. [3], и реализуются в других нормативно-правовых актах.

Тем не менее, как в настоящее время, так и на протяжении веков права и свободы человека подвергались и подвергаются определенному (лишению) ограничению по различным причинам.

Рассмотрим два различных исторических хронологических периода: Древней Рим и Испанию в период Гражданской войны 1840–1843 гг., а также историческое исследование введения таких режимов в России: это период правления Ивана Грозного, советский период развития общества и современная действительность.

В Древнем Риме существовала система чрезвычайного управления, предусмотренная для той или иной ситуации, в которой становилось невозможным функционирование обычных государственных механизмов.

За время существования Римского государства было несколько институтов, некоторые из которых были связаны с временным ограничением прав и свобод римских граждан: децемвиры; диктатура; ординарные консулы; институт триумвиров.

Так власть децемвиров характеризовалась сосредоточением «в руках коллегиального органа огромных полномочий на длительный срок», что было «чревато всплеском личных амбиций их обладателей» и представляло «угрозу для республиканских основ государства» [4].

Что касается диктатуры, то можно выделить римскую диктатуру, раннюю диктатуру и диктату суллено-цезарианского типа.

С середины IV в., когда завершилось многовековое противостояние двух сословий, можно говорить о диктатуре, основанной на всецелом общественном консенсусе. В 356 г. был избран первый диктатор-плебей. После 300 г. диктатура была отчасти ограничена

правом апелляции к народному собранию, а диктатор потерял право произвольной казни. С 202 г. диктаторы не избирались.

С 82 по 44 гг. в истории Рима существовал совершенно отличный от древнего тип правления – бессрочная диктатура.

Стоит также упомянуть о том, что между 133 и 40-ми гг. для разрешения внутривластных споров ради безопасности существовала такая практика: Сенат наделял (*Senatus Consultum ultimum*) ординарных консулов неограниченной властью, так что последние могли действовать, не обращая внимания на права тех граждан, которых они считали врагами государства.

Наконец, еще одним феноменом, который имел не столько правовой, сколько политический характер, был институт триумвиров, правителей заключавших временный политический союз для достижения конкретных целей по укреплению личной власти в государстве.

Первая половина XIX в. в Испании была временем бесконечных социально-политических распрей, в которых в качестве реальных политических сил действовали иностранные оккупанты-французы, претенденты на королевский престол, военные, католическая церковь, и, наконец, стихийные народные движения. Все это было предпосылкой для неоднократного введения режимов чрезвычайного управления и ограничения прав и свобод граждан.

Например, после разгрома революции 1820–1823 гг. королем Фердинандом VII был установлен чрезвычайный репрессивный режим. Другое название этого времени «эпоха Каломарде» – по имени министра Дон Тадео Каломарде, который был основным проводником репрессивной политики Фердинанда VII. Испанская реакция сопровождалась в Испании жесточайшим террором: «Общество «Ангел-истребитель» и роялисты-добровольцы охотились на либералов, тащили их к позорному столбу, бросали их в тюрьмы, вырывали у них волосы, вываливали их в перьях и расстреливали...».

Таким образом, в Испании была монополизация власти в руках одного лица или группы лиц, в результате чего были упразднены такие права и свободы (мы тут не говорим о правах конституционных, так как конституция в рассматриваемом периоде действовала только в Испании (1837 г.)), как: апелляция к народу как институт прямой демократии; защита от произвола у другого должностного лица (консула); обращение к народу; ущемление и лишение прав (в том числе права на жизнь) «врагов государства», либералов и др.; разрушение институтов местного самоуправления и т.п.

Политический режим в России никогда не отличался особым либерализмом. Это определяется многими причинами: национальным менталитетом, властной волей конкретных правителей, но и объективными факторами, среди которых, прежде всего, огромные просторы России, на которых довольно трудно обеспечить порядок иначе, чем введением сильной системой государственного управления, включая репрессивный аппарат. Другим фактором является катастрофичность социальных процессов в России, которые довольно редко проходят кризисные стадии без крупных проблем: бунтов, восстаний и т.д. Третий фактор – постоянная внешняя угроза иноземного вторжения. Четвертый фактор – сильная социальная дифференциация и непроницаемость одного социального слоя для другого, что с неизбежностью приводит к обострению ситуации в эпоху экономических трудностей. Если сложно понять недовольную сторону, лучше ее подавить [5].

Одним из самых ярких эпизодов введения чрезвычайного положения стала опричнина Ивана Грозного. Режим диктатуры Ивана IV был направлен против земельной аристократии, в которой царь видел угрозу власти. Введение опричнины ознаменовалось расправой с негодными царю лицами. Кроме того, Иваном IV также применялась такая мера наказания как пострижение в монахи [6].

Элементы чрезвычайного положения вводились в России во второй половине XIX в., после убийства Александра II, когда над Россией со всей очевидностью нависла революционная угроза. Государство стало милитаризоваться, перестраиваться на манер

военного лагеря, являя собой отдаленный прообраз сталинского государства. Одним из существенных «достижений» на этом пути стало введение Закона о чрезвычайном положении, который назывался «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» [7].

В советский период особые режимы вводились неоднократно.

Так, например, режим чрезвычайного положения, который ограничивал ряд прав и свобод, был установлен 22 сентября 1988 г. в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдамском районе Азербайджана.

Со времени правления Ивана Грозного до советского периода были ограничены и отменены следующие права и свободы: лишение свободы в результате пострижения в монахи; установление контроля над недвижимым имуществом; полный запрет на деятельность народных собраний, а также запрет на рассмотрение этими собраниями некоторых вопросов; запрет и въезда и пребывания на территориях государства отдельным лицам, установленных законом; вмешательство в дела местного самоуправления, через увольнение невыборных земских чиновников генерал-губернаторами.

В современной России впервые было официально законодательно закреплено введение режима чрезвычайного положения на территории РФ или его отдельных местностях в случаях попытки захвата власти, беспорядков, бунтов и других действий, нарушающих установленный порядок, так и в различных чрезвычайных ситуациях, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения. Режим чрезвычайного положения [8] вводится Президентом РФ и утверждается Советом Федерации Федерального собрания РФ. Совет Федерации должен утвердить Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения в срок, не превышающий 72 часа.

Впервые в законодательстве о введении чрезвычайного положения в РФ, содержится четкий перечень прав и свобод, которые могут быть органичны с указанием срока их действия. Так, в частности, ограничиваются следующие конституционные права и свободы человека и гражданина, установленные в гл. 2 Конституции РФ: свобода передвижения (ст. 27 Конституции РФ); право на собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ), право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), запрещение принудительного труда (ч. 2 ст. 37); запрет цензуры (ч. 5 ст. 29); право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своего представителя; арест до судебного решения на срок не более 48 ч. (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ).

Впервые, за рассматриваемые в работе периоды, в России было официально законодательно закреплено введение режима военного положения на территории РФ или его отдельных местностях в целях поддержания обороноспособности страны, государственной безопасности, общественного порядка, защиты граждан при наступлении военной угрозы. Режим военного положения [9], как и чрезвычайного положения, вводится Президентом РФ и утверждается Советом Федерации Федерального собрания РФ.

Впервые, за рассматриваемые в статье периоды, в законодательстве, посвященном введению военного положения предусмотрен четкий перечень прав и свобод которые могут быть органичны с указанием срока их действия: свобода передвижения по территории РФ (ст. 27 Конституции РФ); свобода деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ); право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37); ст. 35 право частной собственности (ст. 35 Конституции РФ); право на собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ); свобода и личная неприкосновенность (ст. 21 Конституции РФ); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23 Конституции РФ); право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своего представителя (ст. 32 Конституции РФ) (данное ограничение только в

условиях военного положения); запрещение принудительного труда (ч. 2 ст. 37); запрет цензуры (ч. 5 ст. 29).

Таким образом, в рассматриваемые периоды, в Древнем Риме, Испании и в дореволюционной и советской России права и свободы не только ограничивались, но в и большинстве своем, граждане лишались своих прав, в том числе права на жизнь. При этом необходимо подчеркнуть, что данные права не были закреплены конституциями, так как не было самих конституций или в существующих конституциях (если права и были закреплены) не соблюдались. В современной РФ при введении особых режимов (ФКЗ «О чрезвычайном положении» и ФКЗ «О военном положении») права и свободы, установленные Конституцией РФ, ограничиваются на определенный срок, а не отменяются. Ни при каких обстоятельствах на основании Конституции РФ, человек не может быть лишен права на жизнь и других естественных прав и свобод.

### **Литература**

1. Рос. газ. 1998. 10 дек.
2. Всеобщая декларация прав человека. М.: Права человека, 2006. С. 12.
3. Рос. газ. 1993. 25 дек.
4. Дементьева В.В. Децемвират в римской государственно-правовой системе середины V в. до н.э. М.: Инфомедиа палишерз, 2003, С. 128.
5. Челнов А.С. Права человека в царской России. М.: Леан, 2009. С. 10.
6. Зимин А.А. Опричина Ивана Грозного. М.: Мысль, 1964. С. 88.
7. Лависс Э., Рамбо А. История XIX века. Т. 3. М.: ОГИЗ, 1938. С. 14.
8. СЗ РФ. 2001. 4 июня. № 23. Ст. 2277.
9. Парламентская газета. 2002. 2 февр. № 24.

## **УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОСЯГАТЕЛЬСТВО НА ДОКУМЕНТООБОРОТ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДО 1917 ГОДА: ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Г.А. Агаев, доктор юридических наук, профессор;**

**Е.А. Зорина, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены историко-правовые аспекты становления уголовной ответственности за посягательство на документооборот в истории российского законодательства до 1917 г. Обращено внимание на то, что законодатель долгое время не проводил строгого отграничения преступлений, посягающих на документооборот и государственные награды, от иных преступлений против государственной власти и проступков против порядка управления. Проведен анализ основных источников права дореволюционного периода, содержащих нормы об уголовной ответственности в сфере документооборота и государственных наград.

*Ключевые слова:* Уголовный кодекс, уголовная ответственность, документооборот, преступление, преступления против порядка управления

# **CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR AN ENCROACHMENT ON DOCUMENT CIRCULATION IN THE HISTORY OF THE RUSSIAN LEGISLATION TILL 1917: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS**

**G.A. Agaev;**

**E.A. Zorina.**

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

Historical and legal aspects of formation of criminal responsibility for an encroachment on document circulation in the history of the Russian legislation till 1917 are considered. The attention is drawn to the fact the legislator didn't carry out a strict differentiation of crimes encroaching on document circulation and the state awards from the other crimes against the government and offenses against the governance order. The analysis of the basic law sources of the pre-revolutionary period containing norms about criminal responsibility in the sphere of document circulation and the state awards is carried out.

*Key words:* the Criminal code, criminal responsibility, document circulation, crime, crimes against the governance order

Термин «документооборот», который упоминается в кодексах, понимается как регулируемое законодательством движение включенных в систему управления официальных документов. Однако к указанному пониманию вышеупомянутого термина был пройден длинный путь. Преступления против установленного порядка обращения официальных документов и государственных наград – одни из древнейших правонарушений. Законодательная регламентация ответственности за совершение этого вида преступного поведения имела и имеется во всех странах мира. Известна она была и уголовному законодательству Российской империи. Россия прошла тысячелетний путь борьбы с преступным посягательством на документооборот. Авторами будут указаны и проанализированы не все источники права, в которых когда-либо на протяжении всего периода развития рассматриваемого уголовного законодательства устанавливалась уголовная ответственность за посягательства на документооборот. Остановимся на тех, которые, на наш взгляд, представляются наиболее значимыми для анализа истории развития уголовной ответственности за совершение рассматриваемых преступлений.

Как известно, основным древнерусским источником светского писаного права и юридической литературы считается Русская Правда, согласно которой преступление признавалось «обидой» [1]. Запрета на посягательство на документооборот в названном источнике права не предусматривалось. Отсутствие данной категории преступлений в то время, скорее всего можно объяснить тем, что сами отношения в сфере документооборота и оборота государственных наград еще были слабо развиты. Задачей власти того времени являлось урегулирование бытовой жизни населения, сбор налогов, содержание войск и охрана целостности территории.

В 1649 г. на территории Российского государства вступил в силу новый уголовный закон под названием «Соборное Уложение». Его созданию предшествовали заметные сдвиги в гражданском, финансовом, административном и уголовном праве. С полной ответственностью можно сказать, что Соборное Уложение явилось настоящим сводом Законов Российского государства XVII века [2].

Источниками Уложения были церковные постановления вселенских и местных соборов, выписки из Кормчей книги, Судебники 1497 г. и 1550 г., указы «прежних, великих Государей Царей, и великих Князей Российских», боярские приговоры, указные книги московских приказов, выписки из Литовского статута 1588 г. [3, с. 8]. Уложение состояло из

25 глав, разделенных на статьи. Общее количество статей – 967. Для удобства главам предшествовало подробное оглавление, указывающее содержание глав и статей [4]. Не только в группировке статей по главам, но и в группировке самих глав видно стремление законодателя к выработке определенной системы права. Первые главы (I–IX) и последние три (XXIII–XXV) охватывали отношения, связанные с положением церкви (гл. I), высшей государственной власти (гл. II–III) и установленным порядком управления (гл. IV–IX, XXIII–XXV). Важнейшими видами преступлений Уложение признавало преступления против основ вероучения православной церкви и преступления государственные [3, с. 8–11].

Стоит отметить, что как такового термина «преступление против порядка управления» на момент принятия и действия Соборного Уложения еще не существовало. Это объясняется тем, что правовая мысль и юридическая техника рассматриваемого периода еще не достигли необходимого для этого уровня развития. Однако это не означает, что законодатель не устанавливал ответственность за тождественные преступления [5, с. 154].

Среди группы глав, связанных с защитой установленного порядка управления, необходимо обратить внимание на гл. IV «О подпизикех, и которые печати поддельвают», которая посвящена вопросу подделки документов и печатей. Данная глава состояла из четырех статей. В структуре глав Соборного уложения она размещена в числе первых, что отражает приоритет защиты отношений в сфере документооборота среди других объектов уголовно-правовой охраны.

Ст. 1 главы IV Уложения устанавливала ответственность за подделку государственных документов, прежде всего грамот от имени царя. В статье выделены наиболее крупные виды подделок (составление грамот) и более мелкие виды (подделка подписей и печати). Так ст. 2 Уложения устанавливалась ответственность за присоединение подлинных печатей к подложным («воровским») письмам и составления подложных писем (официальной документации). Это связано, возможно, с наиболее частыми случаями таких деяний на практике. Ст. 3 и 4 ставят вопрос об ответственности за использование подложных грамот наследниками их составителя или его приказчиками [6, с. 157–158]. В главе IV Уложения выделены следующие виды документов: государева грамота, приказные письма, нарядные письма, воровские письма. Нарядные письма понимали как подложные, поддельные [7].

Надо сказать, что для всех статей данной главы (кроме четвертой) санкция была одна – «казнити смертию». Думается, что такая суровость объяснялась тем, что документы были наделены особой важностью, потому как входили в число прерогатив государя. Уложение предусматривало, наряду с изготовлением фиктивных документов, подделку печатей к ним [5, с. 154].

Как указывает Э.Ф. Шаяхметова, и как видно из текста статей, законодатель предусматривает точный список возможных посягательств на документооборот:

1. «...грамоту от государя напишет сам себе воровски...» – современным языком говоря, составление поддельных документов от имени государя (ст. 1 Уложения);

2. «...в подлинной государеве грамоте и в иных каких приказных писмах, что переправит своим смыслом...» – говорится о переделке подлинной государевой грамоты или составлении подложных приказных писем (ст. 1 Уложения);

3. «...мимо государева указу и боярскаго приговору, или думных и приказных людей и подъяческия руки подпишет...», что означает подделку подписи думных, приказных людей и подъячих (ст. 1 Уложения);

4. «...зделает у себя печать такову, какова государева печать...», иначе говоря, подделка государевой печати (ст. 1 Уложения);

5. «...отгымати государевы печати от государевых грамот, или от иных каких приказных писем, и те государевы печати... к иным каким воровским письмам прикладывати...», то есть приложение подложной печати, обрезанной от другого документа к подложным документам (ст. 2 Уложения);

6. «...учнут по тем (имеется в виду нарядным. – Э. Шаяхметова) письмам...государю бити челом,...и про то они ведали, что те письма нарядные..., а держали они их у себя для

своих пожитков и корысти...» – имеется в виду пользование заведомо поддельными документами (ст. 3 Уложения) [5, с. 156].

Нельзя оставить без внимания и тот факт, что Уложение распространяло ответственность не только на виновного, но и на его родственников или наследников в случае использования ими поддельных документов. При этом законодатель ограничивал действие данной статьи в силу добавления одного условия: «они про то ведали, что те писма воровские, нарядные» [5, с. 157]. Примечательно, что в ст. 4 наследники и приказчики освобождались от ответственности, в случае если они держали у себя поддельные документы, не зная, что они являются таковыми. Незнание вело оправдание и дезавуирование документов как подложных. Таким образом, целью суда и следствия было установить наличие умысла [6, с. 159].

Следует отметить, что отношения в сфере документооборота регулировались не только IV главой. В XVII и XX главах Соборного Уложения можно рассмотреть подделку документов гражданско-правового характера [5, с. 157].

Как видно из представленного выше исторического материала законодатель постарался урегулировать отношения в сфере документооборота. Для этого были выделены отдельные составы преступлений, проводилось разделение на деяния, совершенные с умыслом и в отсутствии такового, указывались специальные субъекты преступления – наследники и приказчики. Глава IV открывала раздел Уложения, предусматривающего нарушения в сфере порядка управления, что свидетельствовало о приоритетах защиты общественных отношений того времени. Преступления в сфере документооборота, наряду с другими государственными преступлениями, относились к одним из наиболее опасных для общества, а главное – для государства.

Следует напомнить, что Уложение 1649 г. не утрачивало своего значения более двухсот лет. Оно в большей мере было использовано при создании Уголовного кодекса 1845 г. – Уложения о наказаниях уголовных и исправительных [6, с. 6].

По существу это был первый Уголовный кодекс России, поскольку предшествующие законодательные источники объединяли, как правило, нормы многих отраслей права. В связи с этим, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. с полным основанием можно считать первым кодифицированным источником российского уголовного права. Уложение 1845 г. претерпело три редакции – 1857, 1866 и 1885 гг., две (последние), из которых существенно модифицировали некоторые основополагающие институты. В целом же, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных подготовило почву для разработки Уголовного Уложения России 1903 г., впоследствии ставшего вершиной русской дореволюционной уголовно-правовой мысли, но так и не вступившего в силу в полном объеме [8, с. 127].

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. представляет собой весьма объемный правовой акт, содержащий 2224 статьи и во многом носивший еще казуальный характер. I раздел Уложения представлял собой Общую часть Уложения. В ней дается определение преступления, формы вины, соучастия, замена одних наказаний другими, смягчающих и отягчающих обстоятельствах. Указываются основания, по которым содеянное не должно быть вменяемо в вину. В Особенной части Уложения закреплены признаки конкретных преступлений. По Уложению составы преступлений были сгруппированы в 12 разделов. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. содержало специальный раздел IV – «О преступлениях и проступках против порядка управления», в котором выделялись семь глав. Глава I – «О сопротивлении распоряжениям правительства и неповиновении установленного от онога властям». Глава II – «Об оскорблении и явном неуважении к присутственным местам и чиновникам при отправлении должности». Глава III – «О самовольном присвоении власти и о составлении подложных указов или предписаний и других исходящих от правительства бумаг». Глава IV – «О похищении бумаг или вещей из присутственных мест, сорвании печатей и уничтожении поставленных или приложенных по распоряжению правительства знаков». Глава V – «О взломе тюрем, уводе и побеге

находящихся под стражей или надзором». Глава VI – «О тайных обществах и запрещенных сходбищах». Глава VII – «О недозволенном оставлении Отечества» (ст.ст. 283–355) [9].

Глава III Уложения «О самовольном присвоении власти и о составлении подложных указов или предписаний и других исходящих от правительства бумаг» содержала статьи, а именно ст.ст. 319–322, которые устанавливали ответственность за составление подложных указов императора или подчистку, изменение содержания этих указов и использование их в преступных целях. Наказание – самое суровое после смертной казни: лишение всех прав состояния и бессрочная каторга (дополнительно – наказание плетьюми и наложение клейм для лиц, не изъятых от наказаний телесных). Даже в случае неиспользования подложного составленного или измененного указа и явки с повинной виновный наказывался почти также жестоко (с заменой каторги ссылкой на поселение в Сибирь). Несколько меньшие наказания устанавливались в случаях совершения тех же действий, но относительно указов Сената, официальных бумаг министерств и главных управлений, губернских правлений, других правительственных и судебных учреждений. Статьи были составлены казуально. Тяжесть наказания зависела от предмета преступления, большей или меньшей значимости подделанного или исправленного документа.

В качестве субъекта преступления закон указывал частных лиц, а не чиновников, не должностных лиц государства. Последние – за подделку документов (подлог) отвечали по статьям, включенным в раздел 5 – «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» [10, с. 356–357].

Ст.ст. 323–325 Уложения говорят об ответственности частных лиц за подделку печатей и штемпелей правительственных учреждений. В зависимости от предмета преступления (государственная печать, печать учреждения и т.п.), его значимости наказание могло быть меньшим или большим. Фактически и в этих статьях речь идет о подделке (подлоге) документов.

Ст. 325 рассматривает изготовление фальшивой печати и как приготовление к совершению преступления (если мастеру была известна цель изготовления), и как самостоятельный состав преступления.

Согласно ст. 326, если в случае подделки указа, внесения в официальные бумаги изменений невиновное лицо было привлечено к ответственности и понесло уголовное наказание, виновный в подлоге нес тяжкое наказание – лишение всех прав состояния и каторга (дополнительно – телесные наказания для лиц, не изъятых от наказаний телесных). Суровость наказания свидетельствовала о том, что тяжесть содеянного законодатель видел не в причинении ущерба отдельному лицу, а в нарушении порядка.

Ст. 327 рассматривала подлог как средство для совершения другого преступления. В этом случае действовал принцип определения наказаний по совокупности преступлений.

Ст. 328 устанавливала наказание за подделку значительно менее важных документов – справок о болезни, о бедности, хорошем поведении (необходимых для получения вспомоществования, льгот по оплате податей и т.п.).

Глава IV Уложения содержала 5 статей (ст.ст. 330–334). Глава определяла очень разные по составу преступления, причем ее статьи сформулированы казуально. Ст. 330 Уложения устанавливала наказание за похищение или истребление официальных бумаг или вещественных доказательств, произведенные с целью затруднить проведение следствия. Если документы, вещественные доказательства относились к преступлению, за которое закон устанавливал наиболее тяжкое наказание (лишение всех прав состояния), то содеянное должно было рассматриваться как соучастие, пособничество совершению этого преступления, а не как самостоятельный состав преступления. Соответственно увеличивалось и наказание. Состав преступления по ст. 330, по мнению О.И. Чистякова, с большим основанием можно отнести к преступлениям против правосудия.

Ст.ст. 331–332 Уложения содержали иной состав преступления – истребление или повреждение печатей, поставленных по распоряжению правительственных или судебных учреждений. Цель указанных действий не пояснена. Похищение вещей, сопутствовавшее

указанным действиям, рассматривалось как другой состав преступления – воровство – кража со взломом.

Подделка документов, подлог рассматривались казуально, помимо IV раздела, во многих других разделах Уложения: в V разделе «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной», в VII разделе «О преступлениях и проступках против имущества и доходов казны» в VIII разделе «О преступлениях и проступках против общественного благоустройства и благочиния; в IX разделе «О преступлениях и проступках против законов и состояниях; в XII разделе «О преступлениях и проступках против собственности частных лиц» [10, с. 357–358].

Уложение о наказаниях усовершенствовало систему преступлений против порядка управления, однако система расположения материала была лишена достаточной четкости, поэтому новым этапом развития уголовного законодательства о преступлениях, посягающих на документооборот, явилось утвержденное императором 22 марта 1903 г. нового Уголовного Уложения (которое полностью так и не было введено в действие), включавшего 687 статей. По сравнению с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. понятие и элементы состава анализируемых преступлений не изменились. В Уголовном Уложении 1903 г. также выделялось несколько глав о различных формах посягательств на порядок управления. В частности, из исследуемых нами преступлений против порядка управления, посягающих на документооборот, в действие были введены лишь некоторые из них [11].

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных с последующими редакциями и дополняющими его отдельными законами в большей своей части действовало вплоть до 1917 г. (Уголовное Уложение 1903 г. было введено в действие лишь в незначительной части – вступили в силу разделы об ответственности за наиболее тяжкие преступления, в основном государственные и религиозные). После этого до Октябрьской революции было введено в действие около 30 статей других его глав; действующим нормативным актом в области уголовного права вплоть до 30 ноября 1918 г. оставалось Уложение 1845 г. [8, с. 133].

Нужно отметить, что Уголовное Уложение 1903 г. структурно носило иной характер. В нем выделялось несколько глав о различных формах посягательств на порядок управления. VI глава (ст.ст. 138–155) была посвящена неповиновению власти; VIII глава (ст.ст. 179–194) – нарушениям постановлений о воинских и земских повинностях; XII глава (ст.ст. 262–279) – нарушениям постановлений, ограждающих общественное спокойствие; XV глава (ст.ст. 292–309) – нарушениям постановлений о надзоре за печатью; XXI глава (ст.ст. 437–452) – ответственности за подлог. В действие Уголовное Уложение 1903 г. вводилось не целиком, а постепенно и постатейно. В частности, в категории преступлений против порядка управления в действие были введены также ст. 437 – подделка или переделка высочайшего повеления, ст. 449 – Подделка большой государственной или иной печати царствующего императора или ее употребление, ст. 450 – подделка печати или иного орудия для наложения клейма или иного удостоверительного знака от имени правительственного или общественного установления или от имени служащего, ст. 451 – подделка чужой гербовой или именной печати или иного орудия для наложения заменяющего печать знака, если эта подделка совершена с целью использования и нанесения вреда имущественным интересам частных лиц или учреждений, ст. 452 – употребление для наложения удостоверительного знака предметов, указанных ст. 450, ст. 451, а также настоящих печатей или иного орудия, поименованных в этих статьях, заведомо без предоставленного на то права или вопреки воле лица, от имени которого налагается удостоверительный знак [12].

Согласно Уголовному Уложению 1903 г. преступления против порядка управления признавались по своей природе чрезвычайно близкими преступлениям государственным. Разница между ними заключалась в том, что преступление против порядка управления не направлено прямо на разрушение основ государственного строя, а как деяние противоправное способно было лишь нарушать спокойное существование государства.

При создании Уголовного Уложения 1903 г., несмотря на явную схожесть с избранным ранее подходом к определению преступлений против порядка управления,

законодатель не выделил в нем единого раздела, посвященного уголовно-правовой охране порядка управления. Вышеперечисленные преступления были сгруппированы в две главы. Первая из них именовалась «О смуте» и охватывала все виды организованного, массового (вооруженного или невооруженного) неповиновения, противодействия и сопротивления власти, проявления к ней неуважения в той или иной форме.

Другая глава носила название: «О неповиновении власти» – в ней были сконцентрированы нормы, касающиеся привлечения к уголовной ответственности за противоправную деятельность, выразившуюся в неисполнении обязательного постановления либо сопротивлении или воспрепятствовании законным действиям должностного лица, его насильственном принуждении или склонении к неисполнению служебных обязанностей, присвоении власти или ее неуважении путем оскорбления, уничтожения официальных документов, герба, воинского знамени, морского флага и т.д. [13, с. 128].

Необходимо отметить, что подделка документа, «могущего служить удостоверением установления, изменения или прекращения права или обязанности», а равно гербовой илименной печати рассматривалась Уложением 1903 г. как преступление, посягающее не столько на интересы государства, сколько на интересы частного лица, в связи с чем, она была исключена из числа посягательств на порядок управления.

В категорию «общественных преступлений» входили подлог документов, подделка штемпелей, печатей, клейм, подделка денежных и ценных знаков. В Уложении данные правонарушения характеризовались как «посягательство на общественное доверие» и указывалось, если кто-нибудь изготовит подложный документ, поддельную монету и пустит их в оборот, то данным деянием будет причинен вред не только отдельным людям, но и всему обществу, так как будет подорвано доверие к подлинности удостоверительных и денежных знаков в целом [13, с. 128–129].

Таким образом, досоветский этап развития норм о преступлениях, посягающих на документооборот и государственные награды, характеризуется попыткой законодателя (в XI–начале XX в.в.) отразить рассматриваемый вид противоправного деяния в памятниках тех времен и предусмотреть уголовную ответственность за этот негативный феномен государственной жизни. Законодатель долгое время не проводил строгого отграничения преступлений, посягающих на документооборот и государственные награды, от иных преступлений против государственной власти и проступков против порядка управления. Уголовно-правовые нормы большинства законодательных актов применялись по аналогии. Необходимо указать, что были рассмотрены лишь основные источники права дореволюционного периода, содержащие нормы об уголовной ответственности в сфере документооборота и государственных наград. Не оспорим тот факт, что на протяжении столь длительной эволюции развития норм в данной сфере на сегодняшний день существует большое количество неразрешенных, спорных вопросов. Для их решения, как раз необходим тот наработанный веками исторический опыт для создания таких норм права, которые в современной действительности однозначно позволят обеспечить правовую и дальнейшую защиту, регулирование отношений в сфере документооборота и государственных наград.

### **Литература**

1. Юшков С.В. Памятники русского права. М., 1952. С. 138.
2. Российское законодательство X–XX веков. М.: Книга, 1986. С. 249, 356.
3. Захаров Н.С. Соборное Уложение 1649 г.: материалы к изучению истории государства и права СССР. М., 1958. С. 8, 8–11.
4. Тихомиров М.Н., Елифанов П.П. Соборное Уложение 1649 г.: учеб. пособие. М.: Изд-во Московского университета, 1961. С. 24.
5. Шаяхметова Э.Ф. Ответственность за преступления против порядка управления по Соборному Уложению 1649 года // Вестник ТИСБИ. 2008. № 3. С. 154, 156, 157.
6. Буганов В.И., Ирошников М.П. [и др.]. Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л.: «Наука», 1987. С. 6, 157–158, 159.

7. Титов С.В., Чистяков О.И. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990. С. 253.
8. Пашковская А.В. К 150-летию Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Государство и право. 1995. № 11. С. 127, 133.
9. Агаев Г.А. Ответственность за преступления против порядка управления по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845г. // История государства и права. 2005. № 5. С. 41–42.
10. Чистяков О.И. Российское законодательство X–XX веков. в 9-ти т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX в. М.: Юридическая литература, 1984. С. 356–357, 357–358.
11. Российское законодательство X–XX веков. М., 1994. Т. 9. С. 340.
12. Мирецкая Е.И. История развития законодательства в области преступлений против порядка управления // Черные дыры в Российском законодательстве. 2007. № 5. С. 437.
13. Щербаков А. В. Российское уголовное законодательство о преступлениях против порядка управления: становление и развитие // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 128, 128–129.

## **ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы обеспечения экологической безопасности в арктической зоне Российской Федерации, проведен анализ государственной политики в этой сфере.

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, государственная политика, Арктика

## **ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE ARCTIC ZONE OF RUSSIA**

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

The article is devoted to the issues of environmental safety in the Arctic zone of Russia. Analysis the state power in the field of environmental security in the Arctic zone of Russia.

*Key words:* environmental safety, state power, the Arctic

Арктикой является северная область Земли, включающая глубоководный Арктический бассейн, мелководные окраинные моря с островами и прилегающими частями материковой суши Европы, Азии и Северной Америки. В пределах Арктики расположены пять приарктических государств – Россия, Канада, Соединенные Штаты Америки, Норвегия и Дания, которые обладают исключительной экономической зоной и континентальным шельфом в Северном Ледовитом океане [1].

Согласно Основам государственной политики Российской Федерации, в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу под Арктической зоной Российской Федерации понимается часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории

Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом.

В начале XXI в. отмечается резко возросший интерес к Арктике со стороны всего мирового сообщества. Согласно существующим юридическим нормам, только пять стран, непосредственно граничащих с Арктикой, имеют права на освоение ее шельфа: Канада, Дания, Норвегия, США и Россия. Тем не менее, принять в этом участие хотели бы и другие страны, расположенные далеко от этого региона. Например, Финляндия и Швеция, не имеющие прямого выхода к Северному Ледовитому океану, считают, что политика арктических государств, стремящихся «поделить» регион между собой, является недальновидной и дестабилизирующей ситуацию в регионе. Эти страны рассматривают ресурсы Арктики как достояние всего человечества, и потому освоение ее природных богатств должно проходить в рамках максимально широкого международного сотрудничества. Все желающие и имеющие для этого технические и финансовые возможности должны иметь доступ к эксплуатации ресурсов этого региона [2].

Резко возросший интерес к Арктике объясняется тем, что в ней сосредоточены огромные природные богатства. По некоторым оценкам, в Арктике находится 90 млрд барр нефти, 47, 3 трлн м<sup>3</sup> газа, 44 млрд барр. газового конденсата. По зарубежным оценкам, это составляет около 25 % от неразведанных запасов углеводородов в мире [3].

Кроме того, как справедливо отмечает В. Коньшев, в случае дальнейшего освобождения ото льда арктических вод немалые экономические выгоды сулит использование Северного морского пути для круглогодичного транзита грузов кратчайшим путем из Европы в страны Восточной Азии. Для перевозок, осуществляемых в 20 из 24 крупнейших морских портов мира, транспортировка через Северный морской путь даст значительную экономию времени и топлива. Например, путь из Японии в Германию сократится почти в 2 раза [2].

Что касается Российской Федерации, то ее интересы в Арктике многообразны. Согласно Основам государственной политики Российской Федерации на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются:

- а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;
- б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;
- в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;
- г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике.

В соответствии с планами комплексного развития северных территорий к 2016–2020 гг. Арктика должна стать «ведущей стратегической ресурсной базой» России.

Следует отметить, что Арктика обладает также огромными биологическими ресурсами. Арктические моря служат ареалом существования множества уникальных видов рыб и животных, среди которых белый медведь, песец, нарвал, касатка, морж, белуха. Более 150 видов рыб населяют арктические и субарктические воды, в том числе важнейшие для рыбного промысла треска, сельдь, пикша, камбала. Рыбное хозяйство арктической зоны России обеспечивает до 15 % вылова и производства морепродуктов в России [4].

Учеными справедливо отмечается, что природа Арктики более уязвима, по сравнению с другими регионами мира, поэтому освоение региона требует соблюдения повышенных экологических требований по охране и защите окружающей среды со стороны России и ее зарубежных партнеров. Деятельность человека должна учитывать, что экологические системы Крайнего Севера неустойчивы из-за низкой продуктивности, поэтому они легко повреждаются, и затем крайне медленно восстанавливаются после внешних воздействий. В то же время нарастающая хозяйственная деятельность государств и транснациональных компаний остро ставит вопрос об ответственной политике в Арктике. Освоение российской Арктики привело к созданию крупнейших в мире промышленных комплексов и территорий добычи углеводородов. Общей проблемой для всего арктического региона является загрязнение окружающей среды устойчивыми к разложению органическими соединениями и другими веществами, которые накапливаются на этих территориях. Следы загрязнения обнаруживаются не только в воздухе, почве, воде, но и в организмах рыб и животных.

В арктической зоне России экологические проблемы особенно остро стоят на территориях, прилегающих к Норильску, в Мурманской и Архангельской областях, районах нефтегазовой добычи в Западной Сибири. По некоторым оценкам, на 15 % площади российской Арктики зафиксирован критический уровень загрязнения [5]. Этому способствует и то обстоятельство, что в Арктике сходятся основные атмосферные потоки, речные и морские течения, которые издалека приносят сюда загрязняющие вещества. В итоге сюда попадают, например, загрязненные воздушные массы из отдаленных районов Евразии. Атмосферные потоки и течение Гольфстрим приносят на запад российского сектора Арктики загрязняющие вещества из Западной Европы. По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, загрязнение арктических морей России пока ограничивается прибрежными участками акваторий, прилегающих к районам активной хозяйственной деятельности. Особо сильное антропогенное воздействие испытывают экосистемы Белого, Баренцева и Карского морей [6].

Кроме того, как справедливо отмечает Д.О. Сиваков, добыча углеводородов на шельфе и их транспортировка являются одними из наиболее опасных видов антропогенного воздействия на природу. Увеличение объемов перевозки нефти морскими судами приводит к росту ее аварийных разливов [7].

Накопившиеся в российской Арктике проблемы (в том числе экологические) вызывают серьезную обеспокоенность государственной власти и общественности. В Основах государственной политики к числу целей в сфере экологической безопасности относятся: сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- обеспечить сохранение биоразнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий, с учетом национальных интересов России, необходимости сохранения окружающей природной среды в условиях расширения экономической деятельности;

- осуществить плановую утилизацию судов с ядерными энергетическими установками, отслуживших установленные сроки эксплуатации.

Важными мерами по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в арктической зоне России являются:

- установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды, включая мониторинг ее загрязнения;

- рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения.

В Основах подтверждается состав арктической зоны Российской Федерации, определенный еще в советский период. В него входят территории Республики Саха (Якутия),

Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, а также земли и острова вместе с прилегающими внутренними морскими водами, территориальным морем, исключительной экономической зоной и континентальным шельфом России.

Как справедливо отмечает Д.А. Медведев, нужно «сформировать прочную нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность в Арктике» [8].

Таким образом, совершенствование законодательства России в области охраны окружающей среды с учетом национальных интересов и специфики региона входит в число основных механизмов реализации государственной арктической политики.

На наш взгляд, необходимо в кратчайшие сроки разработать и принять единый федеральный закон, в котором можно будет предусмотреть строгие экологические требования к недропользованию, деятельности торгового и рыбопромыслового флота, а также Вооруженных Сил России (Военно-морской флот) в арктической зоне России.

Кроме того, в обязательном порядке требуется научное обоснование, разработка и внедрение экологически безопасных технологий освоения природных ресурсов Арктики; создание современных систем комплексного мониторинга состояния окружающей среды, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в арктической зоне России.

### **Литература**

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утверждены Президентом РФ 18 сент. 2008 г. (Пр – 1969).

2. Конышев В.Н., Сергунин А.А. Арктика на перекрестье геополитических интересов // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 9. С.43–53.

3. Smith M., Giles K and the Arctic: The last Dash North». Advanced Research and Assesment Group. Russia Series 07/26. Defense Academy of the United Kingdom, 2007. P. 1.

4. Кочемасов Ю.В., Моргунов Б.А., Соломатин В.И. Эколого-экономическая оценка перспективы развития Арктики. [Электронный ресурс]. URL: [ecoenergy.ru/Article54.html](http://ecoenergy.ru/Article54.html) (дата обращения: 11.05.2012).

5. Арктика: перспективы развития. [Электронный ресурс]. URL: [/www.perspektivy.info/rus/ekob/arktika\\_perspektivy\\_razvitiya\\_2009-04-24.htm](http://www.perspektivy.info/rus/ekob/arktika_perspektivy_razvitiya_2009-04-24.htm) (дата обращения: 14.05.2012).

6. Конышев А.А., Сергунин А.А. Национальные интересы России в Арктике: мифы и реальность // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 29. С. 4.

7. Сиваков Д.О. Российское право и век Арктики // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 5

8. Ильин А. Арктике определяют границы // Рос. газ. 2008. 18 сент. С. 3.

## **МИГРАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН И ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Е.А. Малышев, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет МВД России**

Проанализирована миграция как социально-правовой феномен и объект государственного регулирования. Дано юридически значимое определение понятий: «миграция», «миграционные потоки». Предложена авторская классификация миграций подлежащих государственному регулированию.

*Ключевые слова:* миграция, миграционный поток, мигрант, классификация миграции, государственное регулирование

# MIGRATION AS A SOCIO-LEGAL PHENOMENON AND THE OBJECT OF STATE REGULATION

E.A. Malyshev.

University of Saint-Petersburg the Russian Interior Ministry

Analyzes migration as a socio-legal phenomenon and the object of government regulation. We give a legally significant definition of «migration», «migration». It is proposed to be the author's classification of state regulation of migration.

*Key words:* migration, the migration flow, the migrant, the classification of migration, state regulation

Миграция как социально-правовое явление существует с древнейших времен. Семантический анализ термина «миграция» показывает, что он образован от латинского «*migratio*», что дословно означает «переход», «переезд», «переселение». Таким образом, он обозначает пространственное перемещение людей. Именно так определяется и трактуется это понятие практически во всех современных словарях и иной литературе [1].

В толковом словаре русского языка «миграция населения» означает переселение, перемещение [2]. Л.П. Крысин дает понятие «миграция» (от *фр.* *migration*, *нем.* *migration* и *лат.* *migratio*) – переселение, перемещение (например, населения внутри страны или из одной страны в другую) [3].

Большой Российский энциклопедический словарь дает определение «миграция» (от *лат.* *migratio*, от *migro* – перехожу, переселяюсь) как перемещение, переселение. Миграция населения – перемещения людей, связанные, как правило, со сменой места жительства [4].

Юридическая энциклопедия содержит понятие «миграция» (от *лат.* *migration* – переселение; *англ.* *migration*) – переселение, перемещение населения [5].

Энциклопедический демографический словарь определяет значение понятия миграция в широком и узком смысле. В широком смысле слова миграция предполагает любое перемещение населения через определенные территориальные границы государства, области, населенного пункта, причем не имеет значения, на какой срок, и с какой целью перемещается человек. В более узком смысле под миграцией понимается такое переселение, которое обязательно связано с изменением постоянного места жительства [6].

В своем первоначальном значении термин «миграция» связан с английским глаголом «путешествовать пешком, странствовать». В собственном смысле слова, миграция – совокупность перемещений с целью перенести место пребывания кого-либо. В российской научной литературе термин «миграция» в качестве собирательного понятия употребляется и в единственном числе («миграция») и во множественном числе («миграции») [7].

Начало развития отечественной мысли в отношении миграционного движения приходится на вторую половину XVIII в. При этом сам термин «миграция» практически отсутствует в работах российских исследователей вплоть до начала XX века, а вместо него используются такие, как «переселение», «колонизация», «иммиграция», «эмиграция» и др. [8].

Рязанцев С.В., формулируя понятие «миграция» (от *лат.* *migratio*) как перемещение или переселение, указывает, что перемещение и переселение – не синонимы. Им подчеркивается, что Л.Л. Рыбаковский дал определение миграции, которое на долгие годы вошло в научный оборот. Территориальные перемещения, совершающиеся между разными населенными пунктами или регионами, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности представляют собой миграцию в широком значении этого слова. Данный широкий подход закрепился в последнее время в науке. В узком значении слова

миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, то есть переселение [9].

Россинский Б.В. под миграцией понимает «перемещение населения в пределах одной страны или из одной страны в другую» [10].

Балашова Т.Н. отмечает, что «под миграцией следует понимать совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории в иных целях, обусловленную государственным регулированием, реализацией личных интересов и, как правило, влекущую приобретение нового правового статуса» [11].

Следует отметить, что наряду с авторскими дефинициями определение «миграция» имеется в подзаконных нормативных-правовых актах. Такое определение содержится в Постановлении Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы» [12] в п. 1 дается определение миграции, согласно которому «миграция» – это совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства. Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 [13], в п. 1 определяет «миграцию» как перемещение по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства.

Приведенные юридически значимые определения понятия «миграция» позволяют выделить следующие его признаки: 1) миграция – это совокупность правоотношений; 2) миграция – это контролируемое государством территориальное перемещение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства; 3) миграция связана с приобретением нового правового статуса субъектов; 4) миграция – это регулируемое государством территориальное перемещение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, в юридическом значении слова под «миграцией» следует понимать совокупность правовых отношений, связанных с территориальным передвижением (перемещением) по различным причинам лиц через границы тех или иных населенных пунктов (государств), которая неразрывно ассоциируется со сменой ими постоянного места жительства или временного пребывания, определенным статусом лица на относительно продолжительный срок.

Анализ миграции как социально-правового феномена был бы неполным, если не рассмотреть соотношению указанной категории со смежными понятиями «миграционные потоки», «миграционные процессы», «мигранты».

Миграция как массовое явление складывается из нескольких различающихся по своим характеристикам миграционных потоков. Понятие миграционный поток используется в подзаконных нормативно-правовых актах. Так, термин «миграционный поток» впервые был применен в Указе Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе», где раздел 1.3. давал характеристику миграционных потоков. В указанной Программе отмечалось, что регулирование процессов миграции на территории Российской Федерации, позволяет нам условно выделить пять основных миграционных потоков [15]: 1) вынужденная миграция; 2) внешняя миграция; 3) внешняя трудовая миграция; 4) незаконная миграция; 5) внутренняя миграция.

В последующем этот термин «миграционный поток» использовался и в уточненной Федеральной миграционной программе от 3 августа 1996 г. № 935, где дается его определение. Миграционный поток – это совокупность территориальных перемещений населения, совершающихся в определенное время в рамках той или иной территориальной системы.

В миграционном потоке можно различать отдельные категории мигрантов, имеющие ряд общих признаков или являющиеся носителями тех или иных свойств, поэтому

различным видам миграции соответствуют правовые режимы, определяющие статус конкретного субъекта миграции, его правомочия [16].

Юридическая энциклопедия содержит определение «мигрант» (от *лат.* *migrans* (*migrantis*) – переселяющийся; *англ.* *migrant*) – лицо, совершающее миграцию [17].

Обратимся к Федеральной миграционной программе на 1998–2000 гг. В ней можно найти определение «мигрант», а также развернутую классификацию «субъектов миграции». Так, в Программе используются следующие основные понятия и термины: «мигрант» – лицо, совершающее перемещение на новое место проживания (временное или постоянное). Мигрант, въезжающий на территорию государства нового места проживания, – «иммигрант». Мигрант, выезжающий с территории государства проживания, – «эмигрант».

Миграционный поток как видовая характеристика территориального движения (горизонтальной мобильности) населения характеризуется следующими признаками: а) причинами миграционной подвижности людей; б) целями и интересами, которые преследуют субъекты миграционных отношений на различных стадиях миграционного процесса; в) правовыми основаниями и правовым регулированием территориального перемещения людей; г) видами субъектов миграции, то есть участников миграционных отношений; д) характером территориального перемещения, то есть направление перемещения через административную границу или в пределах административной границы.

Таким образом, можно сделать вывод, что «миграционный поток» – это совокупность территориальных перемещений субъектов миграции, совершающихся в определенное время в рамках той или иной территориальной системы. Он является одним из показателей направления миграции.

Цепочку действий человека от момента появления желания к перемене места жительства до приживаемости его на новом месте жительства можно рассматривать как процесс. Не случайно в науке применяется термин «миграционный процесс» – это множество событий, влекущих за собой смену места жительства, в которой четко выделяются три стадии. Принципиальные положения концепции трехстадийности миграционного процесса были сформулированы Л.Л. Рыбаковским. Придерживаясь позиции Л.Л. Рыбаковского, заверченный миграционный процесс мы условно разделяем на три стадии: 1) первая стадия (исходная, или подготовительная) представляет собой процесс формирования миграционной мобильности (подвижности) населения; 2) вторая стадия (основная, или собственно переселение) – это совокупность переселений, совершающихся в определенное время в рамках той или иной территории; 3) третья стадия (заключительная, или завершающая) представляет собой процесс приживаемости мигрантов на новом месте жительства, приспособления мигранта к обществу и общества к переселенцам [19].

В многочисленных исследованиях миграционного процесса его понятие не определено как правовое. На основании чего, можно предложить следующее определение: миграционный процесс в правовом смысле можно определить как сознательную, целенаправленную деятельность субъектов публичной власти и субъектов миграции, выражающуюся в правовом регулировании миграционных потоков, в результате которой приобретает, прекращается, изменяется и реализуется правовой статус субъектов миграции.

Миграция как объект государственного регулирования отличается значительным разнообразием и имеет все необходимые предпосылки для классификации. Юристы акцентируют внимание на классификации миграции населения в зависимости от потребности в правовом регулировании тех или иных ее видов. В этой связи юристы все виды миграций делят на подлежащие правовому регулированию и нерегулируемые правом виды миграции населения.

Миграция может различаться по следующим основаниям: 1) по причинам, побудившим осуществить перемещение – добровольная или вынужденная миграция; 2) по типу, в зависимости от пересечения лицом государственной границы страны – внешняя или внутренняя миграция; 3) по времени пребывания мигранта на новом месте жительства – возвратная (временная) или безвозвратная (постоянная) миграция; 4) по частоте территориального перемещения – регулярная (приграничная и вахтовая) или нерегулярная

(сезонная) миграция; 5) в зависимости от степени государственного регулирования – регулируемая или нерегулируемая миграция; 6) по правовым основаниям перемещения – законная или незаконная миграция.

Приведенные критерии классификации миграции применимы для основных миграционных потоков: вынужденной; внешней; внешней трудовой; незаконной; внутренней миграции.

В настоящее время в Российской Федерации происходит переосмысление миграционной политики государства. В связи с этим миграция населения как объект государственного регулирования нуждается в эффективном механизме административно-правового регулирования, обусловленном историей государства, его интересами и приоритетными направлениями развития.

В заключение необходимо сделать вывод о том, что Российской Федерации необходима продуманная, с учетом долгосрочной перспективы миграционная стратегия – Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации. В целях формирования комплексного подхода к созданию эффективных механизмов регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, отвечающих современным социально-экономическим тенденциям и учитывающим международный опыт в указанной сфере.

### **Литература**

- 1, Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 2-е изд.: испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995.
3. Крысин Л.П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М.: Эксмо, 2008. С. 443.
4. Большой Российский энциклопедический словарь. М.: «Большая Российская энциклопедия». 2003. С. 944.
5. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: 1998. С. 244.
6. Демографический энциклопедический словарь. М., 1985. С. 251.
7. Юдина Т.Н. Социология миграции: учеб. пособ. для вузов. М.: Академический Проект, 2006. С. 35.
8. Магомедова А.Г. Экономико-демографические аспекты внешней миграции в России: сб. ст. / гл. ред. В.А. Ионцев. М.: ТЕИС, 2006. 128 с. С. 30.
9. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М.: Формула права, 2007. С. 17.
10. Россинский Б.В. Административные правонарушения // Энциклопедический словарь. М.: НОРМА, 2003. С. 323.
11. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2011. С. 10.
12. СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.
13. СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.
14. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Трудовая миграция женщин из России: выезд, трудоустройство и защита прав. М.: Наука, 2008. С. 8.
15. О Федеральной миграционной программе: указ Президента РФ от 9 авг. 1994 г. № 1668 // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.
16. Иванчак А.И. Правовое регулирование труда российских работников-эмигрантов: монография. СПб.: ВВМ, 2009. С. 110.
17. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: 1998. С. 244.
18. О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы: постановление Правительства РФ от 10 нояб. 1997 г. № 1414 // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

19. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. (Очерки теории и методов исследования). М., 2001. С. 28–29.

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ МЧС РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЕ»**

**П.Е. Журавлев, кандидат юридических наук.**

**Департамент пожарно-спасательных сил  
специальной пожарной охраны и сил гражданской обороны МЧС России**

Исследована проблема координации деятельности территориальных органов и организаций МЧС России по реализации Федерального Закона «О добровольной пожарной охране». Определены приоритетные направления развития деятельности добровольной пожарной охраны.

*Ключевые слова:* добровольная пожарная охрана, добровольный пожарный, компетенции, полномочия, органы местного самоуправления

## **BASIC DIRECTIONS OF ACTIVITY OF TERRITORIAL UNITS AND ORGANIZATIONS OF THE MINISTRY TO IMPLEMENT THE FEDERAL LAW ON VOLUNTARY FIRE SERVICE**

**P.E. Zhuravlev.**

**Department of fire and rescue forces special fire and civil defence  
of the Ministry for emergency situations**

This article is devoted to research, coordinate the activities of territorial bodies and organizations of the Ministry to implement the Federal law «On voluntary fire service». Identify priorities for the development of a voluntary fire brigade.

*Key words:* Volunteer Fire Department, a volunteer fireman, competence, competence, bodies of local self-government.

Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» разработан по поручению Президента Российской Федерации в целях определения организации на территории страны добровольной пожарной охраны.

Данным Федеральным законом МЧС России предоставлены полномочия по принятию 4 ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ДПО, а именно:

1. Определение Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных. В рамках реализации данного полномочия МЧС России издан Приказ от 4 августа 2011 г. № 416 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных». Данным Приказом предусмотрено, что регистрация добровольцев и общественных объединений

осуществляется в территориальных органах МЧС России по субъектам Российской Федерации и установлена трехуровневая система учета общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных – главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации, региональными центрами МЧС России и ДПСС МЧС России.

2. Утверждение программ первоначальной и последующей профессиональной подготовки добровольных пожарных. Сборник примерных программ профессиональной подготовки добровольных пожарных утвержден МЧС России 11 июля 2011 г. и предусматривает 6 видов различных программ обучения добровольцев в зависимости от их категории с продолжительностью обучения от 16 до 80 ч.

Законом установлено, что первоначальная и последующая профессиональная подготовка добровольных пожарных осуществляется в подразделениях добровольной пожарной охраны или на базе учебных центров (пунктов) ГПС, пожарно-технических образовательных учреждений, а также других организациях, имеющих лицензию на обучение.

На основе Сборника примерных программ профессиональной подготовки добровольных пожарных, утвержденных МЧС России, учебное заведение, обучающее добровольцев, с учетом особенностей охраняемых объектов и территорий, разрабатывает собственную программу профессиональной подготовки добровольных пожарных.

2. Установление Порядка определения состояния здоровья добровольных пожарных, участвующих в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Данный порядок разработан и в настоящее время проходит процедуру согласования в Минздраве России. В проекте данного Приказа предлагается установить различные требования к состоянию добровольцев, в зависимости от вида деятельности (профилактика или тушение пожаров).

3. Установление Порядка обеспечения средствами индивидуальной защиты добровольных пожарных и снаряжением добровольных пожарных, необходимыми, для тушения пожаров. Проект данного Порядка разработан и в настоящее время проходит процедуру согласования в Центральном аппарате МЧС России.

Кроме того, законодательством Российской Федерации на федеральную противопожарную службу возложены задачи по координации создания и деятельности добровольной пожарной охраны.

В рамках этого полномочия территориальными органами МЧС России проводится работа по инициированию создания и организации деятельности общественных объединений пожарной охраны.

На сегодняшний день на территории страны создано свыше 19 тыс. общественных объединений пожарной охраны, общей численностью более 340 тыс. добровольцев.

Зарегистрировано в территориальных органах Минюста России в качестве юридических лиц более 1,5 тыс. общественных объединений и еще около 2 тыс. подлежат государственной регистрации в ближайшее время.

Остальные являются объектовыми подразделениями ДПО и не подлежат обязательной государственной регистрации.

На вооружении созданных подразделений имеется свыше 16 тыс. единиц техники, в том числе около 5,5 тыс. единиц пожарной и около 5,5 тыс. единиц приспособленной техники, а также более 5 тыс. пожарных мотопомп.

Подразделениям добровольной пожарной охраны передано около 2500 APC-14, из них 1113 единиц переоборудовано для целей пожаротушения.

На сегодняшний день территориальными подразделениями пожарных добровольцев прикрито свыше 21 тыс. населенных пунктов общей численностью населения более 10 млн человек, а такими же объектовыми подразделениями – более 6 тыс. организаций.

В 2011 г. территориальными подразделениями добровольной пожарной охраны самостоятельно потушено более 1,5 тыс. пожаров и в более чем в 9,5 тыс. пожаров принято участие в качестве дополнительных сил, на пожарах ими спасен 461 человек.

С начала текущего года подразделениями ДПО самостоятельно потушено 237 пожаров и принято участие в качестве дополнительных сил в тушении 2562 пожаров.

Подразделения добровольной пожарной охраны привлекаются к тушению пожаров как самостоятельно, так и совместно с подразделениями Государственной противопожарной службы.

На сегодняшний день уже 670 частей федеральной противопожарной службы усилено пожарными добровольцами.

В случае пожара вместе с профессионалами в борьбу с огнем вступают порядка 6 тыс. добровольцев.

Рассмотрим основные мероприятия по созданию территориального подразделения добровольной пожарной охраны, которое в соответствии с Федеральным законом должно быть обязательно создано в форме общественного учреждения с государственной регистрацией юридического лица.

Необходимо организовать собрание учредителей общественного учреждения. Учредителями общественного учреждения могут выступить физические лица (не менее 3 человек) и (или) другое общественное объединение, зарегистрированное в качестве юридического лица.

На собрании учредителей требуется принять решение о создании общественного учреждения, утвердить устав общественного учреждения и назначить его руководителя.

Затем осуществить государственную регистрацию общественного учреждения в качестве юридического лица в территориальных органах Министерства юстиции России, а зарегистрированное юридическое лицо поставить на учет в налоговом органе, Фонде социального страхования, в Пенсионном фонде.

Далее, руководитель общественного учреждения назначает работников на штатные должности общественного учреждения – руководителя ДПК, водителей, бухгалтера и заключает с ними трудовые договоры.

Граждане, желающие стать добровольцами, должны подать заявления на имя руководителя общественного учреждения с просьбой принять их в члены общественного учреждения.

Руководитель общественного учреждения рассматривает заявления кандидатов в добровольцы и принимает письменное решение о приеме (об отказе в приеме) в общественное учреждение.

С членами ДПО заключаются гражданско-правовые договоры на участие в предупреждении и (или) тушении пожаров.

После чего, руководитель общественного учреждения направляет в ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации заявления о регистрации общественного учреждения в реестре общественных объединений пожарной охраны и о регистрации добровольных пожарных в реестре добровольных пожарных с комплектом необходимых документов.

К заявлению о регистрации в реестре общественных объединений пожарной охраны общественной организации территориального подразделения добровольной пожарной охраны или объектового подразделения добровольной пожарной охраны, зарегистрированного в качестве юридического лица, прилагаются копии следующих документов:

- свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации;
- устав общественного объединения пожарной охраны;
- свидетельство о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации.

Такой же алгоритм создания общественного учреждения необходим и в случае создания объектового подразделения ДПО в форме общественного учреждения с регистрацией юридического лица.

Следует отметить, что Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» допускает создание объектовых подразделений добровольной пожарной охраны в форме общественных учреждений без их регистрации в качестве юридических лиц, поскольку в

этом случае подразделения ДПО действуют в организации, являющейся самостоятельным юридическим лицом с наличием штата работников, что несколько упрощает процесс создания ДПО.

Для включения члена или участника общественного объединения пожарной охраны в сводный реестр добровольных пожарных руководитель общественного объединения пожарной охраны, в котором гражданин будет осуществлять несение службы в качестве добровольного пожарного, подает в течение пяти рабочих дней с даты принятия положительного решения о приеме гражданина в состав общественного объединения пожарной охраны в соответствующее главное управление МЧС России субъекту Российской Федерации заявление о включении гражданина в реестр добровольных пожарных с приложением копий паспорта гражданина Российской Федерации, свидетельства (диплома) о прохождении добровольным пожарным обучения по программам первоначальной и последующей профессиональной подготовки (при наличии).

С целью формирования у граждан чувства патриотизма, активной гражданской позиции, дисциплинированности и уважения к традициям территориальными органами МЧС России инициируется создание клубов добровольных пожарных.

На сегодняшний день создано более 1700 таких клубов с числом членов клубов около 33 000 человек.

Предполагалось, что они станут «центрами» проведения досуга добровольных пожарных, где будут работать спортивные секции и объединения по интересам различной направленности.

Но в полной мере такой подход еще не реализован и чаще всего те, кто сегодня приходит в клубы, не имеют такой возможности, поскольку в территориальных органах МЧС России преобладает формальный подход к организации клубов, когда клубы создаются и функционируют только на бумаге.

Клубы должны быть организованы для популяризации самой идеи пожарного добровольчества, нужна заинтересованность граждан в их регулярном посещении, и только в этом случае будет достигнут желаемый эффект.

Говоря об обучении добровольных пожарных, предполагалось, что оно будет проводиться в:

- 25 учебных центрах федеральной противопожарной службы;
- 47 учебных пунктах федеральной противопожарной службы;
- пожарно-технических образовательных учреждениях;
- пожарных частях федеральной противопожарной службы и других видов пожарной охраны;
- 55 региональных отделениях ВДПО, имеющих 267 классов и соответствующие лицензии.

Всего на сегодняшний день, по представленным территориальными органами МЧС России сведениям, обучено более 168 тысяч добровольных пожарных.

Наполняемость учебных классов в пожарных частях составила 63 человека в год, в учебных центрах – 914 человек и в учебных пунктах – 798 человек в год.

В пользу 40 000 добровольцев к настоящему времени заключены договоры на случай причинения вреда их жизни и здоровья при исполнении обязанностей добровольных пожарных.

116 000 пожарных добровольцев прошли медицинское освидетельствование на предмет пригодности их состояния здоровья для деятельности по участию в тушении пожаров.

Следует отметить тот факт – в развитых странах, где добровольчество имеет «глубокие корни», почти все добровольные пожарные пользуются государственной поддержкой.

В большинстве европейских стран деятельность добровольной пожарной охраны организована на принципах материального стимулирования (полной или частичной оплаты

труда) руководящего звена и основного технического персонала (водители, мотористы, механики) ДПО. Деятельность остальных членов ДПО стимулируется льготами, повременной оплатой труда за выполнение работы по тушению пожаров или за время дежурства в пожарном депо. Следует отметить, что практически во всех странах Европы очень широко применяется моральное стимулирование добровольных пожарных в виде наград, знаков отличия, общественной благодарности. Престижность добровольных пожарных стала возможной благодаря высоким моральным устоям и историческим традициям, основанным на уважении к профессии пожарного, поднятии престижа профессии в общественном мнении посредством проводимой органами власти этих стран политики в области пожарной безопасности.

Стоит сказать, что Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» определил только общие принципы организации добровольной пожарной охраны, установил признаки, позволяющие отличить добровольную пожарную охрану от иных видов пожарной охраны, урегулировал статус добровольного пожарного и предоставил органам государственной власти и органам местного самоуправления права по оказанию поддержки ДПО.

Дальше необходимо развитие норм федерального законодательства в законодательных и подзаконных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах, регламентирующих организацию ДПО.

В настоящее время в 82 субъектах Российской Федерации приняты законы о добровольной пожарной охране.

К сожалению, необходимо отметить, что большинство норм законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующих меры социальной защиты добровольных пожарных и меры поддержки ДПО, носят декларативный или отсылочный характер.

Для их реализации необходимы подзаконные акты субъектов Российской Федерации, большинство из которых до настоящего времени не принято.

Механизм реализации льгот и гарантий в большинстве субъектов не определен.

Вместе с тем, по вопросу предоставления мер поддержки ДПО со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации нельзя не привести несколько положительных примеров.

В Тюменской области принят Закон «О добровольной пожарной охране в Тюменской области» и Постановление Правительства Тюменской области, которые предусматривают единовременные выплаты добровольным пожарным и личное страхование добровольцев, а также бесплатное прохождение ежегодных медицинских осмотров в муниципальных учреждениях здравоохранения.

В качестве стимулирующих выплат добровольным пожарным в областном бюджете предусмотрены средства в размере 11 млн рублей, что позволяет предоставлять выплачивать добровольному пожарному сумму в размере от 35 до 129 руб. в час в период привлечения его к участию в тушении пожаров.

В Тульской области Законом «О добровольной пожарной охране Тульской области» за счет средств областного бюджета предусмотрено личное социальное страхование добровольных пожарных территориальных подразделений ДПО и в настоящее время осуществлено страхование всех добровольных пожарных территориальной добровольной пожарной команды Тульской области.

Необходимо отметить, что личное страхование добровольных пожарных не требует больших затрат. Например, при страховой выплате на одного добровольца в случае причинения увечья в размере 100 000 руб. стоимость личного страхования (страховая премия) составит 300 руб. в год.

Законом Ульяновской области «О мерах государственной поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных в Ульяновской области» добровольным пожарным предоставлены налоговые льготы по транспортному налогу, установлены ежегодная компенсация на оплату услуг мобильной связи в размере 300 руб. и ежегодная денежная выплата на оздоровление в размере 1500 руб.

Необходимо отметить, что развитие добровольной пожарной охраны объявлено руководством МЧС России одним из приоритетных направлений деятельности Министерства.

В соответствии с планами МЧС России добровольная пожарная охрана должна стать самым многочисленным видом пожарной охраны в Российской Федерации – к концу 2012 г. численность ее личного состава превысит 800 тыс. единиц, что позволит полностью обеспечить прикрытие пожарной охраной территории страны в соответствии с требованиями Технического регламента.

## **ОЦЕНКА ФАКТОРОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ВИД ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩЕГО СУБЪЕКТА С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕНЕВЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ЯВЛЕНИЯМ**

**С.Ю. Ковтунова.**

**УМВД России по Московскому району г. Санкт-Петербурга.**

**А.В. Грачев, кандидат экономических наук.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России**

На основе метода формально-логического анализа и метода экспертных оценок определены факторы, влияющие на выбор хозяйствующим субъектом вида взаимодействия с ОВД, а также определены их значения для таких видов взаимодействия, как содействие, бездействие и противодействие. На основе метода экспертных оценок проведена оценка значимости данных факторов для современных социально-экономических условий.

*Ключевые слова:* взаимодействие, хозяйствующий субъект, органы внутренних дел, теневые экономические явления

## **ASSESSMENT OF THE FACTORS DEFINING A TYPE OF INTERACTION OF THE MANAGING SUBJECT WITH LAW-ENFORCEMENT BODIES IN SYSTEM OF COUNTERACTION TO SHADOW ECONOMIC EVENTS**

**S.Y. Kovtunova.**

**Planning and control department of the Russian Ministry**

**of Internal Affairs Headquarter of Moscovskiy district in Saint-Petersburg.**

**A.V. Grachev.**

**Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia**

The factors influencing a choice by the managing subject of a type of interaction with Department of Internal Affairs on the basis of the formal and logic analysis method and expert evaluations method are defined in article, and their values for such types of interaction, as assistance, inaction and counteraction are mentioned also.

The assessment of the importance of these factors for modern social and economic conditions is carried out on the basis of expert evaluations method.

*Key words:* cooperation, managing subject, law-enforcement bodies, shadow economic phenomena

Анализ научной литературы показывает, что вопросам взаимодействия органов внутренних дел с хозяйствующими субъектами уделено немало внимания, однако, как правило:

– во-первых, авторы рассматривают юридические стороны такого взаимодействия с детальным анализом правовых норм, регламентирующих взаимодействие конкретных видов хозяйствующих субъектов с органами внутренних дел (например, взаимодействие банков и органов внутренних дел);

– во-вторых, почти всегда в качестве взаимодействия рассматривается только один из его возможных видов – содействие, что существенно сужает область рассматриваемой проблемы.

Практически без внимания осталась сама экономическая «природа» взаимодействия между органами внутренних дел и хозяйствующими субъектами. Не исследованными являются экономические факторы, побуждающие хозяйствующие субъекты к содействию органам внутренних дел или к отказу от него, а также последствия взаимодействия для экономической безопасности хозяйствующего субъекта.

Почему одни хозяйствующие субъекты активно взаимодействуют с органами внутренних дел, а другие нет, оставаясь пассивными наблюдателями фактов экономических правонарушений? Почему некоторые организации, напротив, осуществляют активные действия, существенно осложняющие работу правоохранительным органам? Какие факторы влияют на управленческие решения относительно выбора формы и характера взаимодействия хозяйствующего субъекта с органами внутренних дел? Именно попытке дать ответы на вышеуказанные вопросы, а точнее – анализу экономической основы взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами внутренних дел в рамках проблем обеспечения экономической безопасности и противодействия теневым экономическим явлениям посвящено данная научная статья.

Проведенное нами исследование показало, что существует множество вариантов взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами внутренних дел по поводу противодействия теневым экономическим явлениям. Следовательно, каким в конечном итоге будет вид взаимодействия по различным классификационным признакам, зависит от определенных факторов, которые характеризуют сам хозяйствующий субъект, совершаемое правонарушение, деятельность органов внутренних дел и многое другое.

На управленческое решение хозяйствующего субъекта относительно выбора того или иного вида взаимодействия с органами внутренних дел влияет множество факторов, и в каждой стране, каждом регионе они различны как по общему набору, так и по тому влиянию, которое они оказывают на выбор.

Факторы, влияющие на вид взаимодействия хозяйствующего субъекта с органами внутренних дел в системе противодействия теневым экономическим явлениям, можно сгруппировать следующим образом [1, с. 52].

1. Факторы, зависящие от характеристик хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие.

2. Факторы, зависящие от характеристик органов внутренних дел.

3. Факторы, зависящие от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие.

4. Факторы, зависящие от характеристик государства в отношении взаимодействия.

В табл. 1 отражены основные факторы, которые могут иметь определяющее значение при выборе вида взаимодействия с органами внутренних дел, а также значения данных факторов для таких видов взаимодействия хозяйствующего субъекта и органов внутренних дел как содействие, бездействие и противодействие.

Таблица 1. Факторы, влияющие на принятие управленческого решения о виде взаимодействия хозяйствующего субъекта с органами внутренних дел

Факторы, влияющие на принятие управленческого решения о виде взаимодействия хозяйствующего субъекта с ОВД		Вид взаимодействия хозяйствующего субъекта с ОВД и соответствующее ему значение фактора				
		Содействие	Бездействие	Противодействие		
Факторы, зависящие от характеристик хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие	Статус хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с ОВД	Относительно действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	Легальный	Легальный / Теневой	Теневой	
		Относительно хозяйствующего субъекта-нарушителя действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	Конкурент, противоположная сторона хозяйственного конфликта	Хозяйствующий субъект без формальных и неформальных связей с правонарушителем	Партнер (инвестор, дочерняя компания, контрагент), кредитор	
		Относительно конкретных противоправных действий (реально и потенциально)	Жертва, Свидетель	Свидетель	Соучастник, нарушитель	
		Относительно формальных и неформальных правил, в соответствии с которыми хозяйствующий субъект обязан содействовать ОВД	Субъект, содействие которого ОВД определено нормативными актами, соглашениями с ОВД (формальными или неформальными)	Субъект, нейтральный по отношению к таким правилам		
	Отношение хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с ОВД	К государству, в целом, и органам внутренних дел, в частности	Позитивное	Нейтральное	Негативное	
		К теневой экономике, в целом, и к конкретному правонарушению, в частности	Негативное	Нейтральное	Позитивное	
	Возможности хозяйствующего субъекта действовать самостоятельно без взаимодействия с ОВД		Отсутствие	Наличие		
	Факторы, зависящие от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие	Тип правонарушения		Общеправовое	Экономическое	
		Уровень ущерба от правонарушения		Значительный	Средний / незначительный	Незначительный
		Направленность ущерба относительно хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с ОВД		Прямой	Косвенный / не затрагивающий интересы хозяйствующего субъекта	
Степень латентности правонарушения		Явные	Латентные			

Факторы, влияющие на принятие управленческого решения о виде взаимодействия хозяйствующего субъекта с ОВД		Вид взаимодействия хозяйствующего субъекта с ОВД и соответствующее ему значение фактора			
		Содействие	Бездействие	Противодействие	
Оценка правонарушения в обществе или хозяйствующим субъектом, вступающим во взаимодействие с ОВД		Негативно	Допустимо	Одобряемо	
Факторы, зависящие от характеристик мер государства в отношении взаимодействия с ОВД	Специальные меры государства в отношении содействия ОВД	Формальная и неформальная «сделка с правосудием»	Наличие возможности не применения или значительного снижения санкций в адрес хозяйствующего субъекта, оказавшего содействие ОВД	Отсутствие или наличие незначительного снижения санкций в адрес хозяйствующего субъекта, оказавшего содействие ОВД	Отсутствие
		Материальное стимулирование содействия ОВД	Наличие значительного материального стимулирования содействия ОВД	Отсутствие или наличие незначительного материального стимулирования содействия ОВД	–
		Защита хозяйствующих субъектов, оказывающих содействие ОВД, от противоправных действий	Наличие	Отсутствие	–
	Величина издержек взаимодействия хозяйствующего субъекта с ОВД		Отсутствуют или минимальные	Средние	Значительные
	Закрепление обязанности оказания содействия ОВД законодательно (нормативно)		Обязанность содействия нормативно закреплена	Отсутствие нормативного закрепления обязанности содействия ОВД	
	Ответственность за отказ от содействия ОВД		Значительная	Незначительная	Отсутствует
	Факторы, зависящие от характеристик ОВД	Восприятие ОВД обществом, в целом, и конкретным хозяйствующим субъектом, вступающим во взаимодействие с ОВД, в частности		Положительное	Нейтральное
Актуализированная (документальная или прочая) потребность ОВД в содействии хозяйствующего субъекта		Наличие	Отсутствие	Влияние данного фактора неоднозначно	
Результативность деятельности ОВД, в целом, и по конкретному правонарушению, в частности		Высокая	Низкая	Влияние данного фактора неоднозначно	
Отношение общества, в целом, и контрагентов хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с ОВД, в частности, к институту информирования ОВД		Позитивное	Нейтральное / негативное	Негативное	

**Таблица 2. Результаты экспертной оценки уровня значимости влияния факторов на принятие хозяйствующими субъектами управленческого решение о виде взаимодействия с ОВД (эксперты: представители хозяйствующих субъектов)**

Факторы			Рассчитанные параметры					
			Сумма рангов, поставленных экспертами	Сумма баллов (в соответствии с рангами)	Вес фактора (удельная значимость)	Ранг фактора по удельной значимости	Стандартное отклонение удельной значимости (стабильность значимости фактора)	Место фактора по стабильности его значимости
<b>1. Факторы, зависящие от характеристик ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД</b>			-	-	0,34147	1	-	-
1	Статус ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД	относительно действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	208	551	0,06599	1	0,021019458	4
2		относительно ХС-нарушителя действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	248	511	0,06120	2	0,02294366	9
3		относительно конкретных противоправных действий (реально и потенциально)	348	411	0,04922	7	0,025882744	20
4		относительно формальных и неформальных правил, в соответствии с которыми ХС обязан содействовать ОВД	412	347	0,04156	15	0,024487618	16
5	Отношение ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к государству, в целом, и органам внутренних дел, в частности		495	264	0,03162	20	0,021603964	7
6	Отношение ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к теневой экономике, в целом, и к конкретному правонарушению, в частности		364	395	0,04731	8	0,025586682	18
7	Возможности ХС действовать самостоятельно без взаимодействия с ОВД		387	372	0,04455	13	0,02468918	17
<b>2. Факторы, зависящие от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие</b>					0,22326	3		
8	Тип правонарушения		376	383	0,04587	10	0,025633474	19
9	Уровень ущерба от правонарушения		278	481	0,05761	4	0,024063452	15
10	Направленность ущерба относительно ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД		377	382	0,04575	11	0,023571498	12
11	Степень латентности правонарушения		452	307	0,03677	18	0,020573418	2
12	Оценка правонарушения в обществе или данным ХС		448	311	0,03724	17	0,023674832	14
<b>3. Факторы, зависящие от характеристик мер государства в отношении взаимодействия с ОВД</b>					0,28230	2		
13	Специальные меры государства в отношении содействия ОВД	Формальная и неформальная «сделка с правосудием»	421	338	0,04048	16	0,02350928	10
14		Материальное стимулирование содействия ОВД	512	247	0,02958	21	0,026146051	22
15		Защита ХС, оказывающих содействие ОВД, от противоправных действий	378	381	0,04563	12	0,021287321	6
16		Величина издержек взаимодействия ХС с ОВД	275	484	0,05797	3	0,023667332	13
17	Закрепление обязанности оказания содействия ОВД законодательно (нормативно)		314	445	0,05329	6	0,022274253	8
18	Ответственность за отказ от содействия ОВД		297	462	0,05533	5	0,021193291	5
<b>4. Факторы, зависящие от характеристик ОВД</b>					0,15295	4		
19	Восприятие ОВД обществом, в целом, и конкретным ХС, вступающим во взаимодействие с ОВД		456	303	0,03629	19	0,02355957	11
20	Актуализированная потребность ОВД в содействии ХС		398	361	0,04323	14	0,025936418	21
21	Результативность деятельности ОВД, в целом, и по конкретному правонарушению		373	386	0,04623	9	0,019700615	1
22	Отношение общества, в целом, и контрагентов ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к институту информирования ОВД		532	227	0,027188	22	0,021002559	3

**Таблица 3. Результаты экспертной оценки уровня значимости влияния факторов на принятие хозяйствующими субъектами управленческого решение о виде взаимодействия с ОВД (эксперты: представители аппаратов по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области)**

Факторы			Рассчитанные параметры					
			Сумма рангов, поставленных экспертами	Сумма баллов (в соответствии с рангами)	Вес фактора (удельная значимость)	Ранг фактора по удельной значимости	Стандартное отклонение удельной значимости (стабильности значимости фактора)	Место фактора по стабильности его значимости
<b>1. Факторы, зависящие от характеристик ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД</b>					0,38577	1		
1	Статус ХС, вступающего во взаимодействие	относительно действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	81	379	0,07490	1	0,011214436	1
2		относительно ХС нарушителя, действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности	87	373	0,07371	2	0,014692939	4
3		относительно конкретных противоправных действий (реально и потенциально)	146	314	0,06205	5	0,017773844	10
4		относительно формальных и неформальных правил, в соответствии с которыми ХС обязан содействовать ОВД	198	262	0,05177	9	0,020634013	15
5	Отношение ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к государству, в целом, и органам внутренних дел, в частности		240	220	0,04347	12	0,017489369	9
6	Отношение ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к теневой экономике, в целом, и к конкретному правонарушению, в частности		261	199	0,03932	15	0,013899219	3
7	Возможности ХС действовать самостоятельно без взаимодействия с ОВД		255	205	0,04051	13	0,019315724	12
<b>2. Факторы, зависящие от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие</b>					0,17529	3		
8	Тип правонарушения		371	89	0,01758	22	0,012197813	2
9	Уровень ущерба от правонарушения		235	225	0,04446	11	0,021871112	19
10	Направленность ущерба относительно ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД		232	228	0,04505	10	0,017833883	11
11	Степень латентности правонарушения		318	142	0,02806	18	0,023572833	22
12	Оценка правонарушения в обществе или данным ХС		257	203	0,04011	14	0,022878047	21
<b>3. Факторы, зависящие от характеристик мер государства в отношении взаимодействия с ОВД</b>					0,31383	2		
13	Специальные меры государства в отношении содействия ОВД	Формальная и неформальная «сделка с правосудием»	261	199	0,03932	15	0,020972938	18
14		Материальное стимулирование содействия ОВД	341	119	0,02351	19	0,016694388	7
15		Защита ХС, оказывающих содействие ОВД, от противоправных действий	91	369	0,07292	3	0,016743569	8
16	Величина издержек взаимодействия ХС с ОВД		155	305	0,0602	6	0,020910115	17
17	Закрепление обязанности оказания содействия ОВД законодательно (нормативно)		145	315	0,06225	4	0,019819972	13
18	Ответственность за отказ от содействия ОВД		179	281	0,05553	7	0,022229098	20
<b>4. Факторы, зависящие от характеристик ОВД</b>					0,12509	4		
19	Восприятие ОВД обществом, в целом, и конкретным ХС, вступающим во взаимодействие с ОВД		300	160	0,03162	17	0,020796754	16
20	Актуализированная потребность ОВД в содействии ХС		195	265	0,05237	8	0,020633017	14
21	Результативность деятельности ОВД, в целом, и по конкретному правонарушению		342	118	0,02332	20	0,01631703	6
22	Отношение общества, в целом, и контрагентов ХС, вступающего во взаимодействие с ОВД, к институту информирования ОВД		370	90	0,01778	21	0,016246327	5

При принятии управленческого решения относительно вида взаимодействия с органами внутренних дел указанные факторы необходимо рассматривать в комплексе, однако итоговым показателем, позволяющим принять управленческое решение, может быть именно уровень экономической безопасности хозяйствующего субъекта при конкретном виде взаимодействия.

Была определена значимость влияния каждого из указанных факторов на управленческое решение хозяйствующего субъекта о выборе вида взаимодействия. Такая оценка проведена посредством опроса экспертов, которыми выступали представители управленческого звена хозяйствующих субъектов, расположенных на территории Санкт-Петербурга, а также представители аппаратов ОЭБ и ПК и ОНП ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Результаты проведенного исследования представлены в таблицах 2 и 3 [2, 93–96].

Проведенное исследование показало, что:

1. Наибольшее значение при выборе вида взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами внутренних дел в системе противодействия теневым экономическим явлениям имеют факторы, зависящие от характеристик хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел. Совокупный удельный вес данной группы факторов составил: 0,34147 и 0,38577 у экспертов-представителей хозяйствующих субъектов и экспертов-представителей органов внутренних дел соответственно. Второе место занимает группа факторов, зависящих от характеристик мер государства в отношении взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами внутренних дел (удельный вес группы – 0,28230 и 0,31383 соответственно). На третьем месте группа факторов, зависящих от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие (удельный вес – 0,22326 и 0,17529). На четвертом месте оказалась группа факторов, зависящих от характеристик органов внутренних дел (удельный вес – 0,15295 у хозяйствующих субъектов и 0,12509 – у представителей органов внутренних дел).

2. Обе группы экспертов среди всех факторов на первое и второе место, соответственно, определили «статус хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел, относительно действующих норм и правил ведения хозяйственной деятельности» (удельный вес – 0,06599 и 0,07490) и статус «статус хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел, относительно хозяйствующего субъекта нарушителя действующих законных норм и правил ведения хозяйственной деятельности» (удельный вес – 0,06120 и 0,07371).

3. На третье место эксперты-представители органов внутренних дел поставили такой фактор, как «специальные защитные инструменты государства в отношении субъектов, оказывающих содействие правоохранительным органам» (удельный вес – 0,07292). У экспертов-представителей бизнес сообщества Санкт-Петербурга на третьем месте оказалась «величина издержек взаимодействия с органами внутренних дел» (удельный вес – 0,05797).

4. У экспертов-представителей бизнес сообщества Санкт-Петербурга наиболее важными факторами, оказывающими влияние на выбор вида взаимодействия, являются:

– уровень ущерба от правонарушения, по поводу которого происходит взаимодействие (удельный вес – 0,05761, 4 место);

– величина ответственности за отказ от содействия органам внутренних дел (удельный вес – 0,05533, 5 место);

– наличие или отсутствие нормативного предписания хозяйствующему субъекту взаимодействовать с органами внутренних дел (удельный вес – 0,05329, 6 место).

5. У экспертов-представителей органов внутренних дел наиболее важными факторами, оказывающими влияние на выбор хозяйствующими субъектами вида взаимодействия, являются:

– наличие или отсутствие нормативного предписания хозяйствующему субъекту взаимодействовать с органами внутренних дел (удельный вес – 0,06225, 4 место);

– статус хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами

внутренних дел, относительно конкретных противоправных действий, по поводу которых встает вопрос о взаимодействии (удельный вес – 0,06205, 5 место);

– величина издержек взаимодействия с органами внутренних дел (удельный вес – 0,0602, 6 место).

6. В числе наименее значимых факторов по оценкам экспертов-представителей хозяйствующих субъектов оказались такие факторы, как:

– отношение хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел к государству и к органам внутренних дел (удельный вес – 0,03162, 20 место);

– материальное стимулирование содействия органам внутренних дел (удельный вес – 0,02958, 21 место);

– отношение общества в целом и контрагентов хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел, к институту информирования органов внутренних дел (удельный вес – 0,027188, 22 место).

7. В числе наименее значимых факторов по оценкам экспертов-представителей органов внутренних дел оказались такие факторы, как:

– результативность деятельности органов внутренних дел, в целом, и по конкретному правонарушению, в частности (удельный вес – 0,02332, 20 место);

– отношение общества в целом и контрагентов хозяйствующего субъекта, вступающего во взаимодействие с органами внутренних дел, к институту информирования органов внутренних дел (удельный вес – 0,01778, 21 место);

– тип правонарушения, по поводу которого встает вопрос о взаимодействии (удельный вес – 0,01758, 22 место).

8. В числе факторов, зависящих от характеристик органов внутренних дел, достаточно большое значение имеет:

– по оценкам хозяйствующих субъектов: результативность деятельности органов внутренних дел, в целом, и по конкретному правонарушению, в частности (удельный вес – 0,04623, 9 место)

– по оценкам представителей органов внутренних дел: наличие или отсутствие актуализированной информации органов внутренних дел в содействии хозяйствующего субъекта (удельный вес – 0,05237, 8 место);

9. Рассчитанные коэффициенты конкордации оказались больше 0,5 (0,52420825 и 0,504687 – у хозяйствующих субъектов и представителей органов внутренних дел соответственно), что позволяет судить о согласованности мнений экспертов. Значимость полученных коэффициентов была подтверждена по критерию Пирсона.

10. Расчет коэффициента ранговой корреляции Спирмена ( $p=0.3506493$ ) показал наличие слабой взаимосвязи между оценками экспертов-представителей хозяйствующих субъектов и экспертов-представителей органов внутренних дел. Проверка не подтвердила значимость данной взаимосвязи. Данный факт является отрицательным, так как он означает отсутствие у представителей органов внутренних дел единого с хозяйствующими субъектами взгляда на факторы, оказывающие влияние на выбор хозяйствующими субъектами вида взаимодействия с органами внутренних дел, с точки зрения их важности и значимости.

11. Из 22 факторов ранги, полученные после обработки анкет хозяйствующих субъектов и представителей органов внутренних дел, отличались на 2 значения и менее по 12 факторам. Наибольшее несовпадение у двух сторон взаимодействие произошло по следующим факторам:

– тип правонарушения, по поводу которого встает вопрос о взаимодействии (10 место у хозяйствующих субъектов и 22 место у представителей органов внутренних дел);

– результативность деятельности органов внутренних дел, в целом, и по конкретному правонарушению, в частности (9 место у хозяйствующих субъектов и 20 место у представителей органов внутренних дел). Это означает недооценку сотрудниками органов

внутренних дел значения результатов своей деятельности на выбор хозяйствующими субъектами вида взаимодействия);

– специальные защитные инструменты государства в отношении субъектов, оказывающих содействие правоохранительным органам (12 место у хозяйствующих субъектов, 3 место у сотрудников органов внутренних дел)

Проведенная оценка важна:

– во-первых, с точки зрения управления факторами, влияющими на выбор хозяйствующими субъектами вида взаимодействия с органами внутренних дел. Зная, какие факторы играют определяющее значение для хозяйствующих субъектов, государство, в целом, и органы внутренних дел, как непосредственный участник взаимодействия, могут и должны создавать наиболее благоприятные условия для конструктивного взаимодействия;

– во-вторых, с точки зрения оценки рисков органов внутренних дел, связанных с взаимодействием с конкретным хозяйствующим субъектом с учетом конкретных значений факторов относительно данного хозяйствующего субъекта.

### **Литература**

1. Ковтунова С.Ю., Грачев А.В. Факторы, определяющие характер взаимодействия хозяйствующих субъектов с ОВД // Труды экономического факультета. Вып. 1 / под общ. ред. М.С. Туровской. СПб.: МИЭП, 2011.

2. Ковтунова С.Ю., Грачев А.В. Экономические аспекты взаимодействия хозяйствующих субъектов и ОВД в рамках противодействия теневым экономическим явлениям: монография. СПб.: Изд-во СПб Университета МВД России, 2011.



---

---

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

---

---

## КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УМЫШЛЕННОГО НАНЕСЕНИЯ ВРЕДА ИМУЩЕСТВУ ПУТЁМ ПОДЖОГА НА ПРИМЕРЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЁННЫХ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

Представлены результаты анализа пожарно-технических исследований и экспертиз. Выявлены особенности уничтожения или повреждения имущества путём поджога. Приведены наиболее распространённые мотивы совершения преступления. Выделены объекты покушения, способы и средства совершения поджогов, квалификационные и косвенные признаки. Раскрыта характеристика личности преступника.

*Ключевые слова:* поджог, анализ поджогов, способы и средства, легковоспламеняющаяся или горючая жидкость

## CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTIC OF WILLFUL INJURE PROPERTY BY ARSON IN THE CASE OF CRIMES COMMITTED IN THE VOLOGDA REGION

**M.V. Rybkina;  
N.A. Yuzhakova.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The article is devoted to results of analysis of fire-technical researches. A details of destruction of property by arson are educed. A motives of crime are presented. A objects of crime, methods and means, basic and circumstantial characteristics are emphasized. The characteristics of defendant is disclosed.

*Key words:* arson, arsons analysis, methods and means, inflammable liquids

Поджог является опасным преступлением, характеризующимся умышленным нанесением ущерба имуществу с использованием огня. При поджоге не только уничтожается государственное, общественное или личное имущество, но и создается реальная опасность для жизни и здоровья людей. Поджоги, кроме прямого материального ущерба, как правило, влекут за собой и иные тяжкие последствия: приостановку работы производства, срыв выполнения плана выпуска продукции; перебои в снабжении товарами населения, нарушение нормальной работы связи, затруднения в проведении сельскохозяйственных работ и т.д.

Статистические данные свидетельствуют о том, что в России ежегодно происходит

около 200 тыс. пожаров, на которых гибнет около 15 тыс. человек, а также наносится значительный материальный ущерб. Тяжесть последствий пожаров очень высока. Для успешной борьбы с пожарами требуется всемерное совершенствование профилактической работы. Одним из важнейших её элементов является расследование этих происшествий. При квалифицированном и тщательном его проведении создаётся возможность выявить объективные причины пожара и виновных лиц. Требуется весьма высокая квалификация специалиста и точные методы исследования для успешной и плодотворной работы в области, связанной с расследованием пожаров. Основной целью исследования является аналитическая работа по изучению пожаров, совершённых путём поджога и выявление закономерностей мотивов, способов, средств совершения преступлений в данном регионе. Актуальность темы исследования обусловлена, таким образом, большой практической значимостью для расследования, предотвращения и предупреждения преступлений, связанных с пожарами.

За последние 10 лет на территории Вологодской области произошло 18265 пожаров, в которых погибло 2334 человека. Большая часть пожаров происходит в жилом секторе по причинам неосторожного обращения с огнём и нарушения правил устройства и эксплуатации электрооборудования. По причине поджога в период с 2002 г. по 2011 г. произошёл 2331 пожар. В настоящее время растёт число пожаров, причиной которых является поджог. Так, по сравнению с 2002 г. число пожаров по причине поджога в 2011 г. выросло на 36 %. Резкое увеличение поджогов произошло в 2005 г., когда было выявлено 253 поджога, после 164 случаев 2004 г. За последние 10 лет в пожарах по причине поджога погибло 63 человека [4]. Вместе с ростом числа поджогов совершенствуются и методы совершения преступления, применяются новые поджигающие составы, увеличивается круг мотивов совершения поджогов.

Под поджогом понимают умышленное нанесение ущерба имуществу с использованием огня. В России уничтожение или повреждение имущества путём поджога является преступлением, предусмотренным ч. 2 ст. 167 УК РФ [1]. Поджог является одним из наиболее опасных способов уничтожения или повреждения материальных ценностей. Особая опасность поджога состоит в том, что виновный, вызвав к действию разрушительные силы огня, в дальнейшем утрачивает возможность положить предел их стихийному развитию. Однако в юридической литературе нет единого мнения относительно определения поджога. М.Ю. Богуцкая определяет поджог, как способ совершения умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества, как умышленное термическое воздействие на объект открытым огнём, повлекшее возникновение пожара, то есть неконтролируемого горения, и приведшее к частичному повреждению или полному уничтожению объекта. По мнению С.А. Сагателян, поджогом является умышленное, искусственно созданное виновным лицом неконтролируемое горение вне специального очага – являющееся основой пожара, которое наносит материальный, физический и моральный вред. Нельзя не согласиться и с мнением А.А. Степановой, которая считает, что поджог представляет собой результат преступных действий виновных лиц, которые являются криминальными пожарами [6].

Непосредственным предметом преступного посягательства по делам о поджогах является любое имущество (движимое и недвижимое), имеющее материальную ценность, уничтожение или повреждение которого причиняет значительный материальный ущерб его собственнику или законному владельцу. При совершении поджогов преступники нередко посягают также на жизнь и здоровье конкретного человека или группы лиц.

Отметим, что за исследуемый период в Вологодской области (табл.) наиболее уязвимыми для поджога являлись жилые дома, которые составляли основную массу всех объектов данного преступления – 55%; также поджогу подвергались транспортные средства – 28 %; организации по обслуживанию населения (магазины, предприятия общественного питания) – 6 %; здания производственного и складского назначения – 3 %; дачные и бесхозные дома – 8 %. В последнее время – нередки случаи поджогов почтовых ящиков в подъездах многоэтажных жилых домов и входных дверей жилых квартир; подъезд (почтовые ящики) – 4 %; входные двери квартир – 3,9 % [4].

Таблица. Объекты поджогов в Вологодской области, 2002–2011 гг.

Объект	Количество	Процентное соотношение
Транспортные средства	881	28 %
Жилой сектор	1737	55 %
Организации по обслуживанию населения	196	6 %
Здания производственного и складского назначения	95	3 %
Дачные и бесхозные дома	254	8 %
Всего:	3163	100,0

Поджог, как правило, является умышленным действием, и вопрос о мотиве данного преступления представляет значительный интерес. Вопрос об установлении мотива преступления имеет решающее значение для правильной квалификации действий лица, совершившего преступление путем поджога и для построения версий относительно личности поджигателя. Также установление мотива поджога имеет большое значение для выявления причин и условий, способствующих его совершению, и принятие мер к их устранению.

Наиболее распространенными мотивами совершения поджогов являются:

1. из хулиганских побуждений;
2. из-за неприязненных отношений;
3. из корыстных побуждений;
4. с целью сокрытия совершенных преступлений;
5. поджоги, совершаемые душевнобольными лицами.

Для раскрытия преступления, нужно представлять себе не только мотивы, которыми мог руководствоваться преступник, но и знать существующие способы совершения данного преступления, применяемые для достижения поставленной цели – средства и приспособления [5].

Наиболее распространён способ, который заключается в том, что поверхность объекта обливается из заранее подготовленной ёмкости легковоспламеняющимися или горючими жидкостями, чаще бензином, на который воздействует какой-либо источник зажигания. Емкость, как правило, в результате осмотра места происшествия обнаруживают не далеко от места совершения преступления и нахождение ёмкости из-под горючих жидкостей может быть неоправданно, что является свидетельством того, что те или иные горючие жидкости, использованные в качестве средства поджога, были подготовлены заранее. Также распространён способ, который применяется в основном при поджогах транспортных средств и заключается в том, что заранее приготовленным или найденным вблизи от автомобиля тяжелым предметом разбивают одно из боковых стекол, при этом, как правило, данный предмет остается внутри салона или вблизи транспортного средства. Затем внутрь забрасывают приготовленную и предварительно открытую емкость с горючей жидкостью (как правило, бензин – 1–5 л) и источник воспламенения. Часто при поджоге автомобилей используют ветошь, пропитанную легковоспламеняющейся или горючей жидкостью. Данный горючий материал подкладывают либо под колесо автомобиля, либо на колесо, либо под одну из конструкций автомобиля. Пропитанную инициатором горения ветошь также применяют при поджоге частных домов, бань, когда ветошь подкладывают между брёвнами строения.

11 января 2010 г. в 5:40 поступило сообщение о пожаре в многоэтажном жилом доме. По прибытию на место пожара пожарное подразделение обнаружило горение входной двери и сильное задымление квартиры 5 этажа. Хозяева квартиры проснулись от запаха дыма, выбежали на балкон, откуда были эвакуированы пожарными. В результате пожара были нанесены следующие термические повреждения: выгорание отделки двери квартиры, выполненной из вагонки, с внутренней стороны; металлическая дверь имеет деформацию волнообразной формы; деревянная дверная коробка обуглена; потолок и стены прихожей закопчены. В ходе расследования было установлено, что горение началось с отделки двери

со стороны квартиры. По результатам измерений газоанализатора «АНТ-3» было выявлено наличие паров остатков инициаторов горения в атмосфере воздуха с наибольшими показаниями с концентрацией 2840 мг/м<sup>3</sup> в области левого нижнего угла дверной коробки со стороны квартиры. В результате выяснения, каким образом инициатор горения мог попасть внутрь квартиры, экспертом было установлено, что наиболее вероятно наличие инициатора горения со стороны квартиры можно объяснить его попаданием через замочную скважину (на двери установлен замок сувальдного типа с открытой замочной скважиной) с помощью шприца или трубки.

Обычно поджигатели не отличаются «замысловатостью» способов поджога. Это единственный случай, когда поджигатель решил таким образом достичь результата, что подтверждает заранее спланированное, намеренное и подготовленное совершение преступления.

В некоторых случаях преступники перед совершением поджога выполняют следующие подготовительные действия:

1) создают условия, способствующие возникновению горения (доставка легковоспламеняющихся жидкостей, изготовление и поджигание фитиля, разбрасывание бумаги, ветоши, других горючих предметов);

2) создают условия, способствующие развитию горения (закрытие штор на окнах, открывание дверей и окон для улучшения воздухообмена, выдвигание ящиков столов и шкафов и пр.);

3) порча и выведение из строя, припрятывание противопожарного инвентаря, сигнализации, систем автоматического пожаротушения.

К лицам, совершающим поджоги, как правило, относятся следующие категории граждан: 1) хронические алкоголики, наркоманы, ранее судимые, лица без определенного места жительства или занятий; 2) психически больные люди; 3) материально-ответственные лица, совершившие присвоение или растрату вверенного имущества; 4) иные лица, находившиеся в конфликтных отношениях с потерпевшим или администрацией предприятия или по иным причинам заинтересованные в уничтожении имущества.

Для того чтобы построить обоснованные версии о причинах пожара, эксперту необходимо знать признаки, указывающие на поджог.

На месте пожара или вблизи его в ходе осмотра места происшествия велика вероятность обнаружения в очаговой зоне устройств и приспособлений для поджога. Наличие ёмкостей из-под легковоспламеняющихся и горючих жидкостей, а также тряпок, предметов одежды, пропитанных горючей жидкостью является важным квалификационным признаком поджога. В частности, 30 октября 2011 г. в г. Вологде при осмотре места происшествия, где объектом пожара явился легковой автомобиль «Ока», была обнаружена обугленная пластиковая бутылка объёмом 0,5 л. С помощью газоанализатора «АНТ-3» были произведены измерения на наличие паров нефтепродуктов в воздухе, которые показали их присутствие с концентрацией 460–640 мг/куб. м. В дальнейшем было установлено, что из данной пластиковой бутылки был разлит бензин на переднее правое крыло автомобиля. Проведенные исследования показали, что по сравнению с 2010 г., когда наличие ёмкости из-под ЛВЖ и ГЖ, было самым распространённым признаком поджогов. В 2011 г. поджигатели, вероятно, стали более осторожны в оставлении следов преступления. Для поджога легкового автомобиля «Volkswagen Passat» 11 июня 2009 г. в г. Вологде был изготовлен факел (палка с обмотанной ветошью, пропитанной ГЖ), который поджигатель забросил в салон автомобиля, предварительно разбив переднее стекло со стороны водительского сидения.

По прибытии на место пожара дознаватель и эксперт могут обнаружить, что горение объекта происходит сразу в нескольких его частях. Если в местах одновременного появления огня будут установлены изолированные друг от друга очаги пожара, то это будет свидетельствовать о возможном поджоге данного объекта.

Важным признаком, характеризующим поджог, является наличие остатков

инициаторов горения на месте пожара. Наиболее часто в качестве средства поджога используют легковоспламеняющиеся и горючие жидкости. Их называют традиционными инициаторами горения.

При выдвижении версии поджога по причине пожара значительную роль играют и косвенные признаки. Косвенные признаки не являются прямыми доказательствами факта поджога, но они свидетельствуют в пользу этой версии [2]. Во-первых, наиболее распространённым косвенным признаком в Вологодской области являются следы взлома и проникновения. Во-вторых, при осмотре места пожара подозрительным кажется скопление сгораемых материалов в отдельных зонах (которые чаще всего становятся очагами пожара), где согласно свидетельским показаниям до пожара их не было. В-третьих, важным дополнением при выдвижении версии поджога может послужить факт поспешно убегающих людей с места пожара. В-четвёртых, необходимо отметить, что пожары, причиной которых является поджог, совершаются в большинстве случаев в ночное время суток, что, с одной стороны, благоприятствует поджигателю в возможности спокойно выполнить «своё дело», быть незамеченным, с другой стороны препятствует расследованию пожара.

Согласно статистическим данным, в России возросло количество преступлений имущественного характера. Это связано, прежде всего, с улучшением общего благосостояния общества. Однако становится всё очевиднее социальное неравенство среди населения. Поджог, несомненно, самая социально опасная причина пожара. По данным статистики учёта пожаров МЧС России ущерб от поджогов в Вологодской области каждый год составляет около 17 млн рублей. В результате поджога потерпевшему причиняются убытки, то есть расходы, которые потерпевший произвёл или должен будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб). Что касается возмещения вреда причинённого имуществу граждан путём поджога, то здесь основанием будут являться: наличие имущественного вреда, совершение поджога (противоправные действия), вина нарушителя, а также наличие причинной связи между совершённым преступлением и наступившим результатом. Указанные основания обычно подтверждаются материалами возбуждённого уголовного дела по ст. 167 ч. 2 УК РФ. Способами же защиты гражданских прав будет являться восстановление положения, существовавшего до нарушения права и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, возмещение убытков, а также взыскание неустойки. В соответствии со ст. 1082 ГК РФ предусмотрено, что, удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре или возместить причинённые убытки (п. 2 ст. 15 ГК РФ). В гражданском законодательстве отношения по возмещению вреда, причинённого имуществу при поджоге, регулируются главой 59 ГК РФ – обязательства вследствие причинения вреда.

При расследовании дел, связанных с поджогами, одним из важнейших элементов криминологической характеристики является способ совершения поджога; а также мотив, на который следует обращать особое внимание, т.к. в процессе его выяснения может быть выявлено иное преступление, замаскированное под поджог; например, хищение материальных ценностей или порча имущества с целью получения страховой выплаты. Нынешнее состояние борьбы с поджогами, уровень организационного обеспечения их раскрытия и расследования обуславливают необходимость углубленного изучения данной проблемы и разработки научно-обоснованных предложений по улучшению этой деятельности.

### **Литература**

1. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.
2. Чешко И.Д., Галишев М.А., Шарапов С.В. [и др.] Техническое обеспечение расследования поджогов, совершённых с применением инициаторов горения. СПб., 2000. 103 с.

3. Чешко И.Д. Экспертиза пожаров (объекты, методы, методики исследования). М.: СПБИБП МВД РФ, 1997. 301 с.
4. База данных «Статистика пожаров по Вологодской области».
5. Григорьян А.С. Предупреждение и раскрытие преступлений, связанных с поджогами. М., 1966. С. 12.
6. Сагателян С.А. Правовое регулирование возмещения вреда, причинённого имуществу граждан вследствие поджога: дис. ... канд. юр. наук.

## **МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КРИМИНОЛОГИЯ (INTERNATIONAL OIKOSCRIMENLOGOS): КОНЦЕПЦИЯ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГЕОЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

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

Приведена концептуальная эколого-криминологическая модель «ЕМЭКС» (единая международная экокриминалогическая система) и технологический алгоритм выявления, оценки, управления экокриминогенной ситуацией на основе интеграции данных в автоматизированных системах эколого-правового и экокриминалогического мониторинга. Полученные результаты позволят провести анализ детерминантов возникновения чрезвычайных экологических ситуаций, спрогнозировать по всем составляющим развитие транснациональной экопреступности в различных мегаполисах.

*Ключевые слова:* единая международная экокриминалогическая система, геоэкологическая безопасность, международная экологическая криминология, постоянный экологический мониторинг, международный экологический суд

## **THE INTERNATIONAL ECOLOGICAL CRIMINOLOGY (INTERNATIONAL OIKOSCRIMENLOGOS): THE MONITORING AND CONTROL CONCEPT IN MAINTENANCE OF GEOECOLOGICAL SAFETY**

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

The conceptual ekologo-criminological model «EMEKS» (uniform international ekokriminologicheskaya system) and technological algorithm of revealing, an estimation, management ekokriminogennoy is resulted by a situation. On the basis of integration of the data into the automated systems ekologo-legal and экокриминалогического мониторинга. The received results will allow to carry out the analysis of determinants of occurrence of extreme ecological situations, to predict on all making development transnational ekoprestupnosti in various megacities.

*Key words:* integral international ekokriminologicheskaya system geoecological security, international environmental criminology, continuous environmental monitoring, international environmental court, ekokriminogennaya situation, transnational environmental crime

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

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

В этой связи мировое сообщество должно сконцентрировать свое внимание на решении, как мировых экологических проблем, так и локальных экологических ситуаций в каждой отдельно взятой стране. Организацию постоянного экологического мониторинга во всем мире должна взять в свои руки единая международная организация. Структурно, она может находиться при ООН или представлять собой самостоятельную международную организацию, но ее статус должен быть настолько высок, чтобы ее контролирующие функции в области экологического мониторинга могли реализовываться не только в рекомендательных предписаниях правительствам всех стран, но и в возможности наложения санкций на то или иное государство в случае невыполнения таких предписаний (например, путем введения экономических санкций). В настоящий же период, понятие международно-правовой ответственности государства в области экологических правонарушений фактически отсутствует. Не сконструирована дефиниция и юрисдикция ответственности всех без исключения государств на чьих территориях происходит первоначальное зарождение естественных экосистем и последующее загрязнение (уничтожение) компонентов природной среды. Государство, допустившее загрязнение сопредельной (приграничной) территории, должно полностью компенсировать причиненный ущерб. Юридическая ответственность также должна распространяться и на государства, допускающие или попустительствующие распространению экологических преступлений, не предпринимающих действенных мер по обеспечению благоприятной окружающей среды для своих граждан.

При этом, необходимость такого международного контроля вызвана и тем, что в случае возникновения какой-либо локальной зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных экологических ситуаций (экологической катастрофы) в отдельном государстве, которое при всей своей добросовестности не будет иметь экономической или материальной возможности устранить ее последствия. Путем аккумуляции сил всех государств мира международная организация сможет в кратчайшие сроки ликвидировать последствия и предупредить тем самым их нарастание и трансграничное распространение по территориям других государств.

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

В связи с этим представляется возможным создание такой действенной

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

В рамках такой международной организации должна работать единая международная информационно-криминологическая система «ЕМЭКС» (единая международная эокриминологическая система). В настоящее время функционирование ЕМЭКС может базироваться на мировой системе спутниковой связи, которая заменит систему датчиков-контролеров на ограниченной территории, поскольку датчики не в состоянии обеспечить всемирный контроль за эокриминогенной ситуацией на больших территориях одного или нескольких государств. Помимо этого, ЕМЭКС должна включать в себя автоматизированную систему экологического законодательства (АСЭЗ) каждого отдельно взятого государства. Также, систему международных договоров, связанных с охраной окружающей среды, обеспечением международной экобезопасности и правореализационной деятельности самой организации.

Один из вариантов, построения системы международного эколого-правового мониторинга может выглядеть следующим образом (см. рис. 1):

Рис. 1.

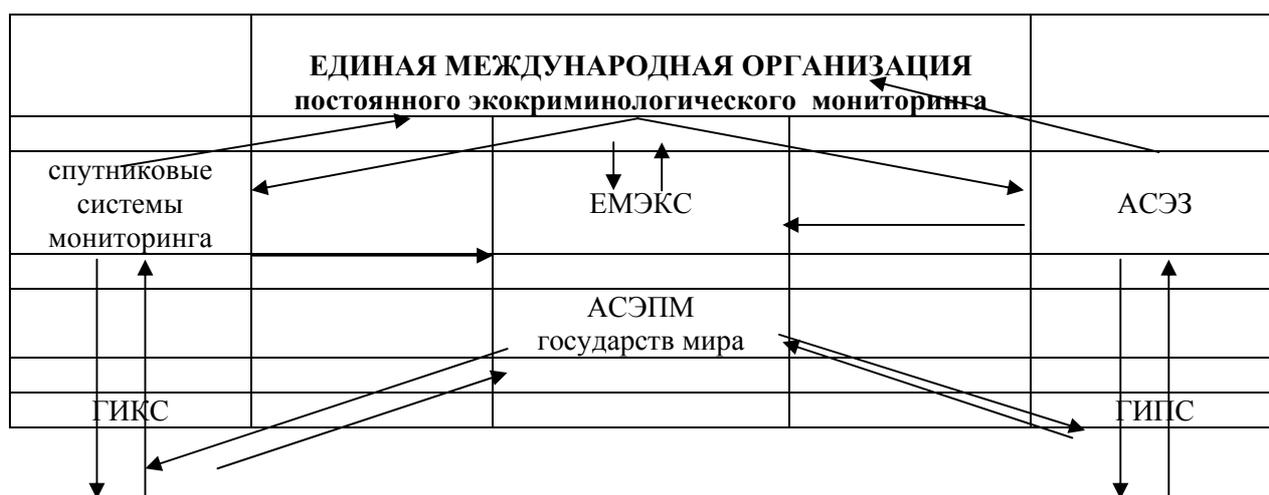


Рис. 1.

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

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

- споры по возмещению вреда, причиненного в результате трансграничных загрязнений окружающей среды или иных негативных экологических воздействий трансграничного характера;
- споры, связанные с выявлением, оценкой, недопущением, устранением, приостановлением, прекращением экологически вредной деятельности;

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

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

– споры о защите экологических прав граждан.

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

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

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

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

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

Противостояние общества и преступности насчитывает не одно тысячелетие. За этот достаточно длительный период у человечества в борьбе с социальным злом были успехи и неудачи. В отдельные исторические периоды в некоторых регионах удавалось снизить уровень нарушений социальных норм до такого минимума, что люди переставали воспринимать правонарушения как необходимую закономерность. Обществу известны феномены свободы от преступности. Однако полностью избавиться от криминала не удалось ни одному государству, ни одной общественной системе. Более того, успех в противодействии преступности иногда казался настолько труднодостижимым, что криминальный феномен начинали рассматривать как неизбежного спутника социального развития: чем дальше шло общество по пути так называемого прогресса, тем глубже погружалось оно в пучину социальных катаклизмов, экологических катастроф и тем пышнее расцветала на этой благодатной почве преступность [3].

Преступность достаточно сложное явление, которое состоит из совокупности различных видов преступлений. Если преступление рассматривается с позиции уголовного права, то оно характеризуется отдельными элементами состава преступления: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. При этом каждое преступление рассматривается в отдельности от другого как самостоятельный объект исследования.

При криминологическом подходе преступление рассматривается, во-первых, в контексте одновременно условий внешней для человека среды и характеристик самого

человека; во-вторых, не как одномоментный акт, а как определенный процесс, развертывающийся в пространстве и времени [4].

Необходимость применения такого криминологического подхода к экологической преступности в настоящее время обусловлена тем, что масштабы человеческой деятельности уже не могут сосуществовать с благоприятной окружающей средой. А значит необходимо регулировать взаимодействие человека и природы с целью предотвращения нанесения ей еще большего ущерба и как следствие – сохранения человечества как вида.

Загрязнение окружающей среды – это негативное физико-химическое, радиоактивное, биологическое и иное изменение качества природной среды (атмосферного воздуха, вод, почвы и пр.) в результате хозяйственной и иной деятельности человека, превышающее установленные нормативы вредного воздействия на окружающую среду.

Несмотря на ту работу, которая проводится по защите окружающей среды, влияние на нее хозяйственной деятельности человека характеризуется производством все большего числа новых веществ и выбросами их в окружающую среду, увеличением количества отходов и другими факторами, которые приводят к изменению естественных ландшафтов, к загрязнению атмосферы и природных водных объектов. Особенно это отмечается в крупных городах и промышленных центрах.

Специфика экологических преступлений заключается в том, что они представляют опасность не только в рамках одной страны, но и затрагивают интересы мирового сообщества. На заседаниях Генеральной ассамблеи ООН систематически обсуждаются проблемы ухудшения состояния окружающей среды, угрожающие общей безопасности не меньше, чем гонка вооружения. Человечество забирает из воздуха, морей и земли все полезное, а возвращает лишь отходы своей жизнедеятельности. В конечном счете, все мировое сообщество должно внести вклад в решение этой глобальной проблемы.

В этой связи международная экологическая криминология видится как научное направление, которое на базе мировых достижений общей современной криминологии будет изучать криминогенные проявления, посягающие на установленный в отдельных странах экологический правопорядок, международную экологическую безопасность общества и причиняющие вред окружающей среде и здоровью человека.

В настоящее время экологическая безопасность является не только составной частью национальной безопасности многих государств, но и должна стать основой в обеспечении международной безопасности. Поскольку существует объективные предпосылки угрозы существования самого «человечества» как вида. К таким результатам приходят в своих исследованиях многие ученые, разработано новое научное направление – «Экологическая криминология». Вполне обоснованным и закономерным на этом пути является продолжающийся второй этап исследования по созданию международной экологической криминологии.

В обоснование необходимости выделения экологической криминологии следует сказать, что с середины 70-х гг. XX в. в Российской криминологии выделились отдельные отрасли, которые возникли на основании концепции взаимосвязи с определенными саморазвивающимися системами общества – это криминопенология, виктимология, семейная, политическая, экономическая криминология и некоторые другие. Кроме того, «процесс возникновения новых криминологических отраслей на основе выделения в качестве предмета исследования взаимосвязи преступности с иными саморазвивающимися общественными системами, по-видимому, будет продолжаться...» [5].

Опасность экологической преступности и значимость для всего человечества проблемы сохранения благоприятной окружающей среды и есть основной довод в пользу необходимости создания новой отрасли криминологии, которая будет призвана освещать взаимосвязь окружающей среды и преступности, преступного воздействия на природу (окружающую среду), в том числе с иными функциональными общественными системами. Логическим завершением этого процесса, как нам представляется, может стать формирование международной экологической криминологии.

Ни одна общественная система не в состоянии функционировать в результате экологической катастрофы. А значит необходимо создать надежный заслон все более растущему негативному влиянию человека на окружающую среду. Чему и должна служить новая отрасль криминологии – экологическая криминология и соответственно международная экокриминология.

В этой связи необходимо очертить границы новой отрасли, и определить, прежде всего, сферу ее научного влияния, цели и систему средств их достижения.

Экологическая криминология призвана исследовать происхождение экологической преступности, ее исторические корни и динамику развития. Она должна проанализировать различные стороны жизни общества и причины возникновения противоречий между ним и окружающей средой, дать наилучшую и полную характеристику экологическому преступлению и выявить все детерминанты экологической преступности, а также спрогнозировать последствия для общества в условиях увеличения экологической преступности и влияния на окружающую среду, что позволит успешнее вести борьбу с данным явлением и выработать действенные механизмы профилактики.

Исходя из этого, значение экологической криминологии как отдельного научного направления криминологии бесспорно велико. Хотя может возникнуть вопрос, почему же изучение экологической преступности невозможно в рамках общей криминологии. В ответ на это можно привести следующие доводы: если существуют такие отрасли криминологии, как семейная, экономическая, политическая, а также криминология средств массовой информации, а также учитывая опасность экологической преступности и значимость исследований в области противодействия ей, то, скорее всего, возникновение экологической криминологии это не просто научная необходимость, а объективная закономерность, продиктованная неизбежностью сохранения человека как вида.

В этой связи место экологической криминологии в жизни современного общества можно выразить в виде схемы (рис. 2).



Рис. 2.

Отсюда можно определить предмет экологической криминологии как взаимодействие человека, общества и окружающей среды с позиции возникающих между ними противоречий, а также негативного влияния этих объектов друг на друга.

Тогда как объектом исследования экологической криминологии должна стать непосредственно преступная деятельность человека, обусловленная различными социальными факторами – экономическими, политическими, идеологическими, моральными и т.д., связанная с ней рациональным использованием природных ресурсов и негативным воздействием на окружающую природную среду, а также взаимосвязь этих факторов с конкретными преступными действиями.

Целью эколого-криминологического исследования следует назвать решение конфликта общества и природы, общества и окружающей среды (не только природной), путем выявления эколого-криминогенных факторов и раскрытия путей по их нейтрализации (минимизации).

Не следует забывать и о методологии новой отрасли, которая, естественно должна базироваться на общенаучных методах познания, как-то гипотеза, сравнение, восхождение от абстрактного к конкретному, системно структурный анализ, исторический метод и некоторые другие, а также на методологической основе общей криминологии, то есть на материалистической диалектике, которая как раз и позволит искать, исследовать и устанавливать причины экологической преступности и индивидуального преступного поведения как основы негативного влияния на окружающую среду, а также психологию преступника. Кроме того, экологическая криминология должна неизбежно пользоваться достижениями других наук (социологии, психологии, экологии, и др.), с целью увеличения эффективности постижения своего предмета и объекта. Так, экологическая криминология должна использовать следующие методы: статистический, социологический, сравнительный, системный, психологический, технологический, семантический и др.

Предпочтение определенных методологических приемов изучения определяется научной задачей.

Основной задачей экологической криминологии должны стать:

1. Изучение основных обстоятельств, обуславливающих экологическую преступность и вообще эколого-маргинальное поведение, экологических девиаций (экокриминогенная девиантность – экodeвиантология), присущих как социуму в целом, так и индивиду в частности;

2. Изучение основных способов воздействия на маргинальный элемент с целью эффективного снижения экологических преступлений.

Для реализации поставленных перед ней задач экологическая криминология будет изучать:

- виды экологических преступлений;
- особенности индивидуального преступного поведения лица;
- причины экологической преступности во взаимосвязи с различными объективными и социальными явлениями и процессами (характерными для различных слоев общества);
- результативность тех или иных мер по борьбе с транснациональной, коррупционной экологической преступностью и по ее профилактике.

С помощью подобных институтов экологическая криминология будет вырабатывать:

- рекомендации по совершенствованию борьбы с экологической преступностью, и комплекс профилактических мер;
- действенные меры по устранению причин и условий криминальных явлений в сфере экологии с использованием достижений других научных знаний, методов и разработок.

Среди основных методов экологической криминологии следует выделить: социологический, статистический, документальный, методы и подходы психологии, анкетирование, метод опроса и эколого-правового мониторинга, а также результаты (алгоритмы) ЭКЭ (эколого-криминологической экспертизы).

Так, с помощью статистического и социологического методов должна исследоваться экологическая преступность в целом, ее причины. Только эти два метода позволяют обобщить значительное число фактов, на основании определенных разграничений по групповым и другим признакам.

Особо хотелось бы остановиться на методе эколого-правового мониторинга. Этот метод непосредственно связан с автоматизированной системой эколого-правового мониторинга (АСЭПМ), основные положения которого были изложены ранее. А на основе АСЭПМ может быть создана единая эколого-правовая база. Эта база будет служить средством и способом изучения экокriminalогенной ситуации в регионе и позволит определить степень влияния хозяйствующих субъектов на окружающую среду. Кроме того, АСЭПМ позволит криминологам и другим специалистам собирать и систематизировать полученный материал, что ускорит процесс анализа эколого-криминологической ситуации в стране.

Кроме того, есть еще одно преимущество у АСЭПМ, как средства достижения целей экологической криминологии – это возможность через системы АСЭПМ проведение экспертизы проектов законов, законов и других нормативных актов в области экологии и охраны окружающей среды.

Ввиду того, что настоящее законодательство в области охраны окружающей среды недостаточно развито, более того, на сегодняшний день природоохранное законодательство носит декларативный характер и не может стать серьезным противодействием нарастающей экологической преступности. Ярким примером криминогенной ситуации в области охраны окружающей среды служит практическое отсутствие судебно-следственной практики по делам об экологических преступлениях. Причем криминогенные обстоятельства существуют не только в экологическом законодательстве. Это порок всего законодательства Российской Федерации. Не зря за рубежом оно оценивается как коррупционное и криминогенное.

В этой связи следует отметить, что С.В. Бородин и В.В. Лунеев предложили проект Положения «О криминологической экспертизе проектов или действующих законов и иных нормативных актов», разработанный в Институте государства и права РАН. Ученые обосновывают необходимость именно криминологической экспертизы законов и других нормативных актов с позиции их влияния на криминогенную ситуацию в стране, а также с точки зрения криминогенных последствий, которые могут возникнуть с их принятием [6, с. 40–45].

Нельзя не обратить внимание на позитивный характер предложения. Закономерно и необходимо в таком случае говорить о криминологической экспертизе законов в области экологии и охраны окружающей среды. Причем важность и значимость такой экспертизы становится бесспорной, если учитывать особую общественную опасность правонарушений в этой области и сильное влияние «беззакония» на экологическую обстановку не только в стране, но и во всем мире.

Криминологическая экспертиза законов в области экологии и охраны окружающей среды (иначе ее можно назвать эколого-криминологическая экспертиза) ни в коей мере не подменяет понятие экологической экспертизы. Экологическая экспертиза, согласно Закону «Об охране окружающей среды», проводится исключительно в целях установления соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды и основывается на федеральном законе «Об экологической экспертизе». Тогда как эколого-криминологическая экспертиза решает вопросы «о криминогенности или антикриминогенности тех или иных положений закона или проекта закона» [6, с. 43], нормативного правового акта в области экологии и охраны окружающей среды. При этом задача в решении таких вопросов не должна ставиться исключительно только перед криминологами. Эти вопросы должны решаться во взаимодействии с другими специалистами и экспертами различных отраслей права и других областей знаний.

Разработка основных положений эколого-криминологической экспертизы позволит использовать ее в работе автоматизированной системы эколого-правового мониторинга (АСЭПМ). Так, ранее указывалось, что АСЭПМ позволит выявлять пробелы в законодательстве и разрабатывать рекомендации (механизмы) по их устранению. На базе эколого-криминологической экспертизы такой процесс будет усовершенствован. Поскольку АСЭПМ будет содержать базу нормативно-правового материала и законодательства, то на

основе информационно-криминологических технологий возможно в рамках АСЭПМ создать автоматизированную систему эколого-криминологической экспертизы (АСЭКЭ), которая, работая на основе эколого-криминологического и эколого-правового мониторинга, сможет спрогнозировать возникновение тех или иных криминогенных или антикриминогенных обстоятельств в условиях действия того или иного закона в области экологии и охраны окружающей среды.

Работу АСЭКЭ (автоматизированная система эколого-криминологического мониторинга можно продемонстрировать в виде следующей схемы (см. рис.3):

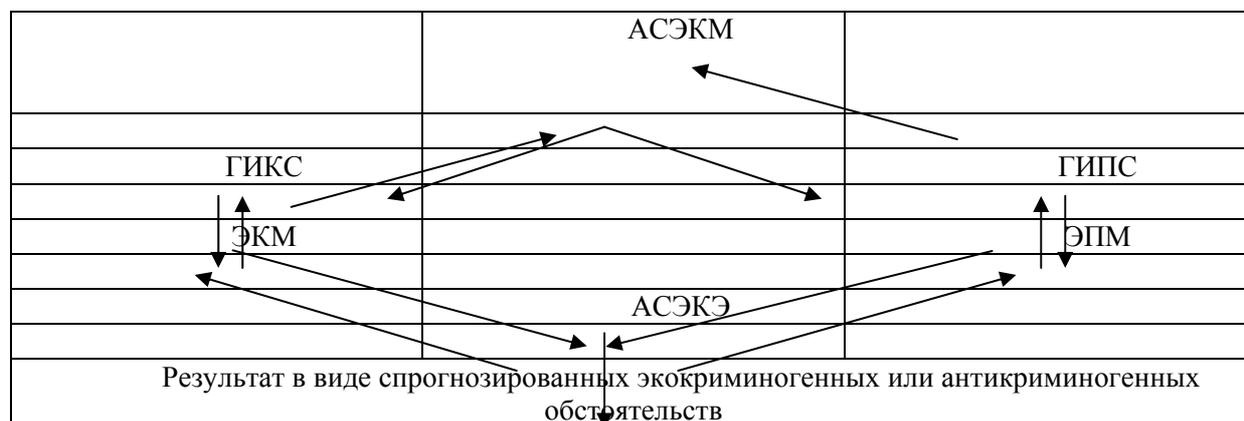


Рис. 3.

где: ГИКС – геоинформационная криминологическая система, со своим ЭКМ (экокриминологический мониторинг); ГИПС – геоинформационная правовая система, со своим ЭПМ (экоправовой мониторинг); АСЭКЭ – автоматизированная система экокриминологической (экокриминалистической) экспертизы.

Необходимость создания такого подхода в области обеспечения действенности системы экологической безопасности продиктована тем, что многие законы, так или иначе, требуют экспертной оценки и прогнозирования с позиции криминологии. Возможно, проведение такого рода работы над экологическим законодательством страны позволит снизить латентность экологических правонарушений и их количество, а также окажет сильное профилактическое воздействие на возможных правонарушителей.

В защиту обоснования необходимости выделения экологической криминологии следует отметить, что уровень подготовки работников правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью в настоящее время остается очень низким. Правоохранительные органы не считают борьбу с экологической преступностью приоритетной. Это, естественно, оказывает сильное негативное влияние на результативность выявления, раскрытия экологических преступлений и на привлечение лиц, причастных к общественно опасным экологическим деяниям, к уголовной ответственности. Поэтому одной из задач экологической криминологии должна быть разработка основных методов работы правоохранительной системы с целью повышения эффективности ее деятельности в данной области.

Отдельное внимание должно быть сконцентрировано на программе всеобщей экологизации (в рамках программы непрерывного экологического образования), стратегия которой будет строиться на концептуально-методологических подходах, принципах, специфике и особенностях формирования как экологизированного правового мировоззрения, с целью минимизации эколого-правового нигилизма, свойственного как современному обществу, так и организации общероссийской системы управления экосистемами, где безусловный приоритет будет отводиться экологичности выбора и принятия управленческих

решений. Для этого, в первую очередь, необходима политическая воля, а законодательные основы для этого созданы в достаточной степени. Лишь есть необходимость на первом этапе провести систематизацию законодательной базы, она может выглядеть как свод основных законов, регулирующих экологические системы окружающей среды. На втором этапе будет создана реальная предпосылка по единой кодификации. Если рассматривать с позиции эффективности правоприменения, то акцент необходимо поставить на юридической ответственности по соответствующим параметрам (уголовная, гражданская, административная, дисциплинарная и т.п.). Параметры будут распределены в базе данных АСЭПМ по формам и видам юридической ответственности. Моделирование и инструментарий на основе математических методов, используемых при выборе управленческих решений, эколого-криминологических прогнозов и профилактических мероприятий, в настоящей работе сознательно оставлены без внимания, в силу большого объема и специфики. Рассмотрению этих вопросов автор посвятил отдельные монографии [7].

Таким образом, обеспечение экологической безопасности на национальном и международном уровнях следует рассматривать только в контексте и взаимосвязи с детерминационным комплексом, обуславливающим экологическую преступность и ее составляющих. Предложенная методология автоматизированных систем криминологического мониторинга и геоинформационных технологий позволяет обеспечить действенные механизмы выявления и контроля над экопреступностью, что позволит повысить эффективность судебно-следственной практики и обеспечить неотвратимость наказания.

Наиболее опасными и недостаточно изученными проявлениями экологической преступности являются: экологический терроризм, экологические диверсии, экологическая агрессия, транснациональная экологическая преступность (экокоррупция), экологическая девиантность. Эти и подобные явления должны стать предметом пристального изучения международной экокriminalологии.

### **Литература**

1. Зотов В.Д. Глобальная экологическая политика // Социальные гуманитарные знания. М., 2002. С. 11, 12–13.
2. Колбасов О.С. Международный экологический суд // Охрана окружающей среды. 1996. № 5.
3. Зарубежная криминология: учеб. пособие для вузов. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
4. Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 58.
5. Криминология – XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2000. С. 10.
6. Бородин С.В., Лунев В.В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. 2002. № 6. С. 40–45, 43.
7. Тангиев Б.Б. Модели оценивания и прогнозирования экологической ситуации в экосистемах на основе интеграции данных в автоматизированном мониторинге. СПб.: СПГУВК, 2001. 200 с.



## Сведения об авторах

**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, д-р юр. наук, проф.;

**Бикмурзина Дина Михайловна** – адъюнкт СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68;

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

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

**Грачев Александр Владимирович** – ст. препод. каф. бух. учета, анализа и аудита СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-00, канд. экономич. наук;

**Григонис Валериус Пранович** – зам. нач. 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, доц.;

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

**Журавлев Павел Евгеньевич** – Департамент пожарно-спасательных сил специальной пожарной охраны МЧС России;

**Зокоев Валерий Анатольевич** – нач. каф. защиты населения и территорий СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-26-68, 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;

**Иванов Константин Михайлович** – зам. нач. каф. защиты населения и территорий СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. юр. наук;

**Козлов Павел Сергеевич** – курсант фак. эконом. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-57-49;

**Малышев Евгений Александрович** – докторант фак. науч. и науч.-педагог. кадров СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-00, канд. юр. наук, доц.;

**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, доц.;

**Ковтунова Светлана Юрьевна** – ст. инсп. отд. анализа, планирования и контроля Штаба УМВД России по Московскому р-ну г. Санкт-Петербурга (196084, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 95), тел. 8(905) 227-28-36;

**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.;

**Саввинова Юлия Аркадьевна** – препод. каф. сервис безоп. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-25-85, канд. юр. наук;

**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;

**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) 601-31-20, канд. техн. наук, канд. юр. наук, доц., акад. МАНЭБ;

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

**Южакова Наталья Алексеевна** – слушатель фак. пож. безоп. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-26-68;

**Яхонтова Олеся Сергеевна** – ст. препод. каф. криминологии СПб университета 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) 369-69-68.

---

---

## ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

---

---

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

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

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 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	Кадровый 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
<b>Дополнительное образование</b>				
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 пожароспасательного профиля Азербайджана, Белоруссии, Великобритании, Германии, Казахстана, Канады, Молдавии, США, Украины, Финляндии, Франции, Эстонии и других государств.

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

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

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 УПС – *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 2003). 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. Шарпов, С.В. Тарасов, С.А. Кондратьев // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

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

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

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5\\_3\\_1.htm](http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm) (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон 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**

**№ 2 (15) – 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 25.06.2012. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. л. 13,25. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

---

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