

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

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 4 (17) – 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**, статс-секретарь – заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, почетный президент Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

Заместитель председателя – доктор технических наук, профессор полковник 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>Рыбкина М.В., Лебедева А.С.</b> Особенности правового статуса казенных учреждений МЧС России. ....	5
<b>Луйк Е.Г., Доильницын А.Б.</b> Правовая характеристика договора энергоснабжения. ....	14
<b>Смертин А.Н.</b> Правовое регулирование института государственной собственности. ....	20
<b>Иванов К.М.</b> Новации Гражданского кодекса Российской Федерации о правовом статусе юридических лиц. ....	24
<b>Ковалева О.В.</b> Особенности обязательств, возникающих вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации. ....	29

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

<b>Артамонова Г.К., Кочнева Д.Г.</b> Институт аккредитации средств массовой информации: правовой анализ. ....	36
<b>Григонис В.П.</b> Роль Конституционного суда Российской Федерации в обеспечении безопасности человека и государства. ....	39
<b>Степанов Р.А., Шелепенькин А.А.</b> Отдельные вопросы привлечения сотрудников ФПС МЧС России к дисциплинарной ответственности. ....	44
<b>Иванов К.М., Зокоев В.А.</b> Особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности на водных объектах. ....	48
<b>Коряковцев Ю.Н., Николаева Л.Д., Плотникова Е.В.</b> Юридическая ответственность в механизме обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду. ....	54
<b>Яхонтова О.Н., Узун О.Л.</b> Актуальные вопросы правового регулирования социально-экономической безопасности территорий Крайнего Севера. ....	57
<b>Журавлев П.Е.</b> Организационно-правовые аспекты оказания поддержки добровольной пожарной охране органами государственной власти и местного самоуправления. ....	62
<b>Гаврилова О.В.</b> Актуальные вопросы становления рынка услуг негосударственной сферы безопасности в современной России. ....	70

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

<b>Артамонова Г.К., Коннова Л.А., Саввинова Ю.А.</b> Юридические основы прав и обязанностей спасателей и населения по оказанию первой помощи пострадавшим на месте происшествия. ....	80
<b>Агаев Г.А., Зорина Е.А.</b> О некоторых проблемах квалификации разглашения сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа. ....	87
<b>Прилепская О.В., Степкин С.М., Гаврилова О.В.</b> Сельская местность как объект обеспечения безопасности и криминологического исследования. ....	91

<b>Сведения об авторах</b> .....	96
<b>Информационная справка</b> .....	98
<b>Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»</b> .....	107

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](http://WWW.IGPS.RU)

**ISSN 2074-1626**

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

---

---

# ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ

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

**А.С. Лебедева.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности правового статуса нового типа учреждений – казенные. Исследованы различные элементы статуса казенного учреждения: порядок и цели создания и управления, особенности финансирования и вещно-правового режима, а также порядок несения ответственности казенных учреждений. На основании проведенного теоретического анализа выявлены коллизии норм и пробелы в законодательстве, регулирующем вопросы вещно-правового режима казенных учреждений. Представлена позиция о необходимости принятия дополнительных нормативно-правовых актов и устранения коллизий.

*Ключевые слова:* казенные учреждения, государственные функции, финансирование, право оперативного управления, приносящая доход деятельность, собственник имущества

## FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF STATE-OWNED INSTITUTIONS RUSSIAN EMERGENCIES MINISTRY

**M.V. Rybkina;**

**A.S. Lebedeva.**

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

The article concerns the peculiarities of the legal status of new types of institutions – state-owned. This article investigates the status of various elements official government agencies: the order and the establishment and management, especially finance and proprietary legal regime, and the order held accountable government institutions. The theoretical analysis. Based on the analysis revealed a conflict of norms and gaps in legislation on proprietary legal regime of state-owned institutions. Expressed position on the need for additional regulations and to resolve conflicts.

*Key words:* government institutions, public functions, funding, right of operational management, income, property owner

В связи с принятием и вступлением в силу 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» в систему государственных учреждений был введен новый тип учреждений – казенные [1].

Необходимо исследовать терминологию, используемую законодателем. В толковом словаре Т.Ф. Ефремовой термин «казенный» означает: государственный, принадлежащий государственной казне [2].

Отметим, что ранее все государственные учреждения делились на бюджетные и автономные, различие между этими видами учреждений заключалось в порядке создания, реорганизации, управления, финансирования, в имущественно-правовом режиме. При этом о типе учреждения можно было узнать из учредительных документов, фирменное наименование не содержало в себе указания на тип учреждения.

Согласно принятой норме с 1 июля 2012 г. все государственные учреждения определились с организационно-правовой формой и внесли изменения в учредительные документы. Теперь о типе учреждения становится известно из фирменного наименования.

Закон № 83-ФЗ (ст. 31) предусматривает обязательное создание отдельных казенных учреждений путем изменения типа федеральных государственных учреждений, действующих на день официального опубликования Закона № 83-ФЗ. Так, в силу Закона будут созданы следующие казенные учреждения:

- управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных Сил РФ, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований;

- учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления;

- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

- учреждения МВД России, Главного управления специальных программ Президента РФ, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения Федеральной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;

- психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Таким образом, все перечисленные учреждения должны стать казенными, а не бюджетными учреждениями.

Для того чтобы уяснить особенности нового типа учреждений и целей его создания путем изменения типа ранее существовавших государственных учреждений необходимо исследовать понятие казенного учреждения и определить его правовой режим.

Основными правовыми актами, определяющими правовой статус и деятельность казенных учреждений, являются Гражданский и Бюджетный кодексы РФ, а также Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях).

Так в ст. 161 Бюджетного кодекса РФ казенное учреждение определяется как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы [3].

Проанализировав данное понятие, мы вывели ряд отличительных признаков казенного учреждения. Во-первых, целью создания казенного учреждения в отличие от

других типов учреждений является не только оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ, но и осуществление отдельных функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-вторых, функции и полномочия учредителя федерального казенного учреждения, созданного в силу Закона, реализует федеральный орган государственной власти (государственный орган), ранее осуществлявший функции и полномочия его учредителя. При этом переназначения руководителей и иных работников казенных учреждений не требуется.

Созданные казенные учреждения имеют право осуществлять предусмотренные уставом виды деятельности на основании лицензии, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов, выданных государственному учреждению, тип которого был изменен, до окончания срока действия таких документов.

Для исполнения государственных (муниципальных) функций может создаваться только казенное учреждение, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Несмотря на то, что законодательство не содержит прямой нормы об отличии государственной услуги или работы от функции, можно сделать вывод – главное отличие заключается в том, что исполнение функции связано с властными отношениями, контролем, надзором, утверждением нормативных актов и т. д.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 314) определяет функцию органа власти по контролю и надзору как:

«– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

– выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрация актов, документов, прав, объектов...» [4].

Орган власти (местного самоуправления) при передаче казенному учреждению исполнения своих отдельных функций и полномочий, не связанных с властными действиями, закрепляет их в уставе учреждения.

Отметим еще раз, что помимо осуществления властных функций казенные учреждения также осуществляют оказание услуг и выполнение работ.

При этом казенные учреждения оказывают государственные (муниципальные) услуги, выполняют работы в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) [5].

В задании согласно ст. 6 БК РФ устанавливаются требования к качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Порядок формирования государственного (муниципального) задания устанавливают соответственно Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация муниципального образования. Задание формируется на срок до одного года (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год) и на срок до трех лет (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных

учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее – Постановление № 671), в частности, утверждены:

– Положение о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания;

– форма ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности. Ведомственные перечни государственных услуг (работ) по данной форме должны быть утверждены главными распорядителями средств федерального бюджета в срок до 13 декабря 2010 г. и размещены на официальных сайтах в сети Интернет;

– форма базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности. Базовые (отраслевые) перечни могут быть утверждены федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, и размещены на официальных сайтах в сети Интернет [6].

В целом же финансирование деятельности казенных учреждений происходит на основании сметы доходов и расходов.

Таким образом, еще одним отличительным признаком казенного учреждения является делегирование им части властных полномочий либо передача отдельных функций органа государственной власти (местного самоуправления) создавшего их.

Исследуя проблемы финансирования казенных учреждений и особенности финансово-правового статуса, мы пришли к следующим выводам.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ на основании бюджетной сметы.

Бюджетная смета казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России.

Бюджетную смету казенного учреждения, являющегося органом государственной власти (государственным органом), органом управления государственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, осуществляющим бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, главным распорядителем бюджетных средств, утверждает руководитель этого органа.

Утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения.

Операции с бюджетными средствами казенное учреждение осуществляет через лицевые счета, открытые соответственно в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ и муниципальных образований.

Расходы казенных учреждений в связи с исполнением государственных (муниципальных) функций, в том числе с оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), не учитываются в расходах в целях налогообложения налогом на прибыль.

Теперь соответственно казенные, а не бюджетные, учреждения освобождены от уплаты госпошлины.

В соответствии с п. 21 ст. 13 Закона № 83-ФЗ ст. 161 Бюджетного кодекса излагается в новой редакции, заменяющей понятие «бюджетное» на «казенное», сохраняя при этом все основные ограничения, установленные для ранее существовавших бюджетных учреждений, например, запрет на предоставление и получение кредитов (займов), приобретение ценных бумаг, размещение средств на банковских депозитах.

П. 11 ст. 161 Бюджетного кодекса определено, что положения, установленные этой статьей, распространяются на органы государственной власти и местного самоуправления (муниципальные органы).

Таким образом, финансово-правовой статус казенных учреждений во многом совпадает с ранее существовавшим статусом бюджетного учреждения, за несколькими исключениями. Вместе с тем, учитывая цели создания нового типа учреждений и то обстоятельство, что казенные учреждения действуют от имени и в интересах государства (государственных органов либо органов местного самоуправления), им предоставляются некоторые льготы (например, освобождение от уплаты государственной пошлины) для совершения юридически значимых действий.

Еще одной составляющей статуса казенного учреждения является вещно-правовой режим на имущество такого учреждения.

Имущество казенного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Оно не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (государства или муниципального образования в лице учредителя).

В отличие от бюджетного и автономного казенное учреждение не имеет права формировать в составе имущества целевой капитал (ст. 25 Закона о некоммерческих организациях) [7].

Казенное учреждение обладает на праве оперативного управления движимым и недвижимым имуществом.

В соответствии со ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Движимое имущество в силу п. 2 указанной статьи определяется по остаточному принципу. К движимому имуществу относятся, в том числе, деньги и ценные бумаги. Регистрация прав на движимые вещи не требуется, кроме случаев, указанных в законе [8].

Право оперативного управления казенного учреждения на движимое имущество возникает с момента передачи имущества учредителем, либо приобретения имущества за счет предоставленных денежных средств, субсидий, а на недвижимое имущество – с момента государственной регистрации такого права.

В соответствии с п. ст. 296 ГК РФ учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

Казенное учреждение владеет и пользуется движимым и недвижимым имуществом в том же порядке, что и бюджетное, вместе с тем согласно п. 4 ст. 298 ГК РФ казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества.

Данная норма не содержит однозначного запрета на распоряжение имуществом учреждения, а лишь указание на то, что должно быть согласие собственника имущества. Вместе с тем в настоящее время данный вопрос не получил правового закрепления, что представляется пробелом в законодательстве.

Учитывая, что право оперативного управления является вещным, следует признать, что обсуждаемый правовой режим применим только в отношении материального имущества, вещей и не распространяется на информацию, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, деловую репутацию. Учреждение самостоятельно реализует правомочия правообладателя и осуществляет защиту прав на указанные объекты [9].

Еще одним подвидом вещных прав является право учреждений на доходы, полученные от разрешенной деятельности.

О том, чем, по сути, является данное правомочие собственника, спорят многие авторы. Некоторые авторы склонны приравнивать данное право к праву хозяйственного ведения, которым обладают государственные и муниципальные унитарные предприятия: «Данное право приближается к праву хозяйственного ведения...» [10, с. 321], другую позицию занимает Е.А. Суханов: «Имущество, полученное учреждением от разрешенной ему предпринимательской деятельности, принадлежит ему на самостоятельном вещном праве, не являющемся правом оперативного управления (и потому подлежащем отдельному бухгалтерскому учету)» [11, с. 609].

Таким образом, к такому правовому явлению, как свободное распоряжение имуществом, в литературе существуют различные подходы. Его отождествляют с вещным правом, правом собственности учреждения, с отдельным видом права оперативного управления и другим видом вещного права.

В свою очередь думается, что выделение распоряжения имуществом учреждения, полученного от предпринимательской деятельности в отдельное вещное право или отдельный вид права оперативного управления, не совсем верно, поскольку это, скорее всего лишь одно из правомочий, составляющих содержание права оперативного управления и отграничивающее его от других схожих вещных прав.

В свете последних изменений в законодательстве казенные учреждения не обладают свободным распоряжением доходами от разрешенной деятельности.

В силу п. 4 ст. 298 ГК 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. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Аналогичная норма установлена ст. 161 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе.

В силу п. 5 ст. 6 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» остатки средств на счетах территориальных органов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, на которых отражаются операции со средствами, полученными федеральными казенными учреждениями и федеральными бюджетными учреждениями, являющимися получателями бюджетных средств, от приносящей доход деятельности, и средствами, поступающими во временное распоряжение указанных учреждений, перечисляются Федеральным казначейством в 2011 г. с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства в федеральный бюджет с их возвратом до 31 декабря 2011 г. на счета, с которых они были ранее перечислены, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации [12].

Считаем, что данные ограничения в отношении казенных учреждений во многом оправданы, поскольку они создаются, в первую очередь для выполнения функций государственного органа (части функций: социальных, управленческих и т.д.), а затем уже для выполнения работ и оказания услуг, в то время как бюджетные учреждения создаются только для выполнения работ и оказания услуг в рамках государственного задания и на возмездной основе. Соответственно различие в целях создания данных учреждений обусловило различие в вещно-правовом режиме.

Перечни видов разрешенной деятельности, порядок расчета цены работы (услуги) должны быть утверждены федеральным органом исполнительной власти, выполняющего функции распорядителя, но в настоящее время ни одно нормативно-правового акта по данному вопросу принято не было, что является еще одним пробелом в законодательстве.

Еще одной отличительной чертой статуса казенных учреждений является порядок приобретения ими имущества и выступление в гражданско-правовом обороте от имени государства.

Все имущество, приобретаемое казенными учреждениями для удовлетворения своих потребностей, а также услуги и работы, превышающие 100 000 руб. по одноименным товарам, работам, услугам – приобретаются посредством проведения торгов (конкурса, аукциона) либо запрос котировок.

Казенные учреждения обязаны заключать государственные (муниципальные) контракты, иные договоры, исполнение которых будет осуществляться за счет бюджетных средств, от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования. Оплачивать такие контракты можно в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Если казенное учреждение нарушит эти условия, то по иску органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казенное учреждение, суд может признать такой контракт, иной договор недействительным.

Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств может уменьшить казенному учреждению как получателю бюджетных средств ранее доведенные лимиты бюджетных обязательств.

Если это приведет к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им контрактов, иных договоров, то казенное учреждение должно обеспечить согласование новых условий контрактов (договоров) по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

При этом сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора имеет право потребовать, чтобы казенное учреждение возместило только фактически понесенный ущерб, непосредственно обусловленный изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора.

Если лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, будет недостаточно, то по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования будет отвечать соответствующий орган, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение [13].

Таким образом, отличительными особенностями нового типа учреждений являются следующие:

- действует от имени публично-правового образования;
- финансовое обеспечение – на основе бюджетной сметы; оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ – на основании госзадания;
- казенное учреждение владеет и пользуется всем находящимся у него имуществом, как движимым, так и недвижимым на праве оперативного управления, но не вправе распоряжаться без согласия собственника.
- право осуществлять приносящую доход деятельность определяется уставом казенного учреждения, но все полученные доходы подлежат зачислению в соответствующий бюджет (не позднее 1 января 2012 г.);
- лицевые счета по-прежнему открываются только в органах Федерального казначейства (финансовых органах);
- закупки товаров, работ и услуг осуществляются в соответствии с Законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (далее – Закон № 94-ФЗ) при заключении контрактов учреждение вступает в гражданско-правовой оборот от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования соответственно.

Теперь следует остановиться на особенностях правового статуса казенных учреждений МЧС России.

Приказом МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488 утверждены перечни федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС. В соответствии с данным Приказом к казенным учреждениям системы МЧС России относятся: учреждения государственной инспекции по маломерным судам; поисково-спасательные учреждения МЧС России; учреждения федеральной противопожарной службы, к которым также относятся территориальные отряды, пожарные части, договорные отряды, подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, а также особо важных режимных организациях; соединения и воинские части войск гражданской обороны; центры управления в кризисных ситуациях региональных центров и ЦУКСы по субъектам РФ; мобилизационные базы территориальных органов МЧС России; военизированные горно-спасательные части; а также 13 учреждений, вошедших в раздел иных учреждений МЧС России [14].

Из анализа Приказа МЧС России № 488 можно сделать вывод, что к казенным учреждениям были отнесены, в первую, очередь те учреждения, к непосредственным задачам, которых обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Данные учреждения были созданы для решения соответствующих задач государства, участие их в гражданском обороте, возможность оказания каких-либо услуг является минимальной.

Учредителем казенных учреждений МЧС России выступает Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Казенные учреждения МЧС России являются государственными учреждениями и финансируются из федерального бюджета.

Имущество казенного учреждения МЧС России закрепляется за ним также на праве оперативного управления.

Порядок согласования распоряжения федеральным казенным учреждением любым объектом имущества, находящимся у него на праве оперативного управления, регулируется п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 (далее – Положение № 537).

Согласно п.п. «к» и «л» п. 3 МЧС России, осуществляющий функции и полномочия учредителя в отношении федерального государственного учреждения, согласовывает распоряжение всем имуществом федерального казенного учреждения, в том числе передачу его в аренду [15].

Для большинства федеральных казенных учреждений таким органом является Росимущество, которое рассматривает проект решения органа-учредителя и не позднее 15 рабочих дней со дня его получения согласовывает проект решения либо направляет мотивированный отказ в согласовании.

В случае не поступления от Росимущества соответствующей информации в течение 30 рабочих дней со дня направления ему проекта решения органом-учредителем, решение считается согласованным. Орган-учредитель обязан уведомить Росимущество о принятом решении (с приложением его копии) в срок не позднее 10 рабочих дней со дня его принятия.

Учитывая, что из всех типов государственных (муниципальных) учреждений норма о сохранении статуса участника бюджетного процесса сохранилась исключительно в отношении казенного учреждения, то и субсидиарная ответственность государства распространяется на обязательства только казенных учреждений.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам только денежными средствами, находящимися в его распоряжении. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его

имущества в лице главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение, то есть МЧС России как орган исполнительной власти и учредитель.

Классическим примером проявления субсидиарной ответственности государства и муниципального образования по обязательствам казенного учреждения является исполнение требований судебных решений, предъявленных казенному учреждению и не исполненных им в течение 30 рабочих дней со дня предъявления исполнительного листа в орган, ведущий лицевой счет получателя бюджетных средств казенного учреждения-должника.

Таким образом, изменения законодательства направлены на совершенствование правового положения всех государственных учреждений, в том числе и учреждений МЧС России. Вместе с тем существует необходимость урегулирования и конкретизации правового положения МЧС России на подзаконном уровне.

Успех реформы государственных учреждений во многом будет зависеть в большей степени от подзаконных актов соответствующего государственного уровня это: решения Правительства России, высших исполнительных органов государственной власти субъектов России и администраций муниципальных образований.

В заключении сделаем следующие выводы. Внедрение в систему государственных учреждений, учреждений нового типа – казенные учреждения законодатель преследовал цели создания новых публично-правовых образований, которые могли бы с одной стороны выполнять отдельные функции учредителя, а с другой – заниматься оказанием услуг и выполнением работ.

В настоящее время все бюджетные учреждения, существовавшие ранее, переходят в казенные, а бюджетные учреждения нового типа во многом схожи с ранее существовавшими автономными учреждениями.

Вся эта процедура упрощается тем, что нет необходимости проводить реорганизацию учреждений, а достаточно только сменить тип, вместе с тем изменение статуса учреждения приведет и к изменению правоотношений, как в банковской, финансовой, налоговой сферах, так и к изменению договорных отношений.

В идеологическом ключе реформирование системы государственных учреждений является прогрессивным. Однако представлялось более целесообразным сначала доработать и отладить прежние механизмы функционирования учреждений.

Вместе с тем, дальнейшее планомерное правовое регулирование данного вопроса возможно позволит преодолеть существующие пробелы в законодательстве и несовершенства юридической практики.

Правовое регулирование должно проводиться посредством объединения норм федерального уровня, касающихся учреждений в один нормативно-правовой акт, что позволит упростить законодательное регулирование в данной сфере, устранить как необоснованное дублирование одних и тех же правил в различных законодательных актах. Также необходимо принятие подзаконных нормативно-правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции уполномоченного органа.

В частности на подзаконном уровне необходимо принятие нормативно-правовых актов, регулирующих порядок создания, реорганизации и ликвидации учреждений МЧС России, порядок закрепления имущества, порядок распоряжения движимым и недвижимым имуществом учреждения.

Принятие данных нормативно-правовых актов позволило бы конкретизировать правовой статус всех учреждений МЧС России и облегчило бы на практике им выполнение задач, для которых они создаются.

## **Литература**

1. 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 // Рос. газ. 2010. 12 мая. № 5179.

2. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. М., 2009.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27 июня 2011 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27 июня 2011 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
6. О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4686.
7. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 6 апр. 2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
9. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Ч. 1 (постатейный) / под ред. С.А. Степанова. 2-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург, 2009 // URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения 01.07.2012).
10. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 1 / отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1995.
11. Гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. М., 2000.
12. О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов: Федер. закон Рос. Федерации от 6 нояб. 2011 г. // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6332.
13. Александрова Е.А. Казенные учреждения – новый тип государственных (муниципальных) учреждений // Советник бухгалтера в здравоохранении. 2010. № 7. № 10. URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 17.10.2012).
14. Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 1 окт. 2010 г. № 488 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.
15. Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения: Постановление Правительства Рос. Федерации от от 26 июля 2010 г. № 537 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4236.

## **ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРА ЭНЕРГОСНАБЖЕНИЯ**

**Е.Г. Луйк.**

**Управление ОАО «ТГК-1».**

**А.Б. Доильницын, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

На основе правового анализа нормативных актов выявлены особенности договора энергоснабжения, приведена его правовая характеристика.

*Ключевые слова:* договор, энергоснабжение, правовая характеристика, объект, субъект, энергия

# LEGAL CHARACTERISTIC OF THE CONTRACT OF POWER SUPPLY

**E.G. Luyk.**

**Department of legal questions of Management of JSC TGC-1.**

**A.B. Doilnizin.**

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

On the basis of the legal analysis of regulations features of the contract of power supply come to light, its legal characteristic is given.

*Key words:* contract, power supply, legal characteristic, object, subject

С развитием электроэнергетической отрасли и разделением естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности связи субъектов перестали ограничиваться лишь правоотношениями по договору энергоснабжения. В настоящее время можно говорить о сложившейся системе договоров в электроэнергетике. Классифицировать договоры можно по различным критериям, но в целом, учитывая сформировавшиеся рынки сбыта, возможно, выделить договоры, опосредующие отношения на оптовом рынке электрической энергии (мощности) и договоры, опосредующие отношения на розничном рынке электрической энергии.

Договор энергоснабжения является разновидностью договора купли-продажи и регулируется нормами § 6 Главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1].

Вместе с тем, приоритет в правовом регулировании договора энергоснабжения отдан законам и иным правовым актам в сфере электроэнергетики, а не нормам ГК РФ: к отношениям по договору снабжения электрической энергией правила § 6 Главы 30 ГК РФ применяются, если законом или иными правовыми актами не установлено иное (п. 4 ст. 539 ГК РФ).

Согласно п. 4 ст. 37 Федерального закона «Об электроэнергетике» [2] отношения по договору энергоснабжения регулируются утверждаемыми Правительством Российской Федерации Основными положениями функционирования розничных рынков в той части, в которой ГК РФ допускает принятие нормативных правовых актов, регулирующих отношения по договору энергоснабжения.

Следовательно, договор энергоснабжения можно отнести к договорам, опосредующим отношения на розничном рынке электрической энергии.

Определение договора энергоснабжения дано в п. 1 ст. 539 ГК РФ: по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии.

Какие особенности договора энергоснабжения следуют из приведенного определения?

По мнению А.Д. Жанэ критериями отнесения договора энергоснабжения к отдельному договорному виду выступают:

- специфический объект данного договора – энергия;
- способ возмездной передачи энергии потребителю – через присоединенную сеть.

Именно эти особенности договора позволяют квалифицировать его в качестве договора энергоснабжения, и, выделив в рамках купли-продажи в самостоятельный договорный институт, отграничить от иных видов купли-продажи, в частности договора поставки [3].

С указанным мнением трудно не согласиться, поскольку процессы производства и потребления энергии, в отличие от других видов объектов купли-продажи, взаимосвязаны. Объем выработки электроэнергии, за исключением технологических потерь на сетях, практически равен объему потребления, ее невозможно накапливать. Кроме того, осуществлять энергоснабжение возможно только при наличии присоединенной сети.

Договор энергоснабжения консенсуальный, то есть считается заключенным с момента, когда стороны достигли соглашения по всем его существенным условиям и придали ему при этом требуемую законом форму (п. 1 ст. 432 и п. 1 ст. 433 ГК РФ).

Однако, согласно п. 1 ст. 540 ГК РФ, если абонентом по договору энергоснабжения выступает гражданин, использующий энергию для бытового потребления, договор считается заключенным с момента его первого фактического подключения в установленном порядке к присоединенной сети. Вместе с тем, договор энергоснабжения не становится реальным, несмотря на возможность его заключения совершением конклюдентных действий, поскольку подключение к присоединенной сети само по себе не означает получение энергии. Следовательно, законодателем установлено изъятие из общего правила и подписание договора не является обязательным для его заключения, но только в случае, если его стороной является гражданин. Если же стороной является юридическое лицо, то действует общее правило.

Рассматриваемый вид договора относится к двусторонним сделкам, стороны именуются «энергоснабжающая организация» и «абонент» (потребитель). Поскольку в соответствующих нормах ГК РФ «потребитель» указан в скобках, можно сделать вывод о том, что законодатель рассматривает понятия «абонент» и «потребитель» как тождественные. Следует отметить, что в Федеральном законе «Об электроэнергетике» дано понятие «потребителей электрической энергии» – это лица, приобретающие электрическую энергию для собственных бытовых и (или) производственных нужд. Понятие «абонент» в законе отсутствует.

В юридической литературе встречаются различные точки зрения относительно правовой характеристики понятий «абонент» и «потребитель». Так, например, по мнению Ю.Ю. Курьяновой, наиболее обоснованной представляется позиция тех авторов, которые полагают, что понятие «потребитель» шире понятия «абонент». Если по терминологии Федерального закона «Об электроэнергетике» потребитель – это любое лицо, приобретающее электрическую энергию для собственных бытовых и (или) производственных нужд, то основанием для признания его абонентом по договору энергоснабжения является наличие у него энергопринимающего устройства, отвечающего установленным техническим требованиям и присоединенного к сетям энергоснабжающей организации [4].

В развитие положений Федерального закона «Об электроэнергетике» Правительством Российской Федерации утверждены Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии (далее – Основные положения) [5]. В п. 3 Основных положений перечислены субъекты розничных рынков: потребители, исполнители коммунальной услуги, гарантирующие поставщики, энергосбытовые, энергоснабжающие организации; производители электрической энергии (мощности) на розничных рынках, сетевые организации, субъекты оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, осуществляющие оперативно-диспетчерское управление на розничных рынках (системный оператор и субъекты оперативно-диспетчерского управления в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах).

В п. 2 основных положений раскрыто понятие «потребитель» – потребитель электрической энергии, приобретающий электрическую энергию (мощность) для

собственных бытовых и (или) производственных нужд. При этом, потребитель уже не отождествляется с абонентом, последний в этом нормативном акте вообще не упоминается. Вместе с тем, закреплено понятие «покупатель» – покупатель электрической энергии, приобретающий электрическую энергию (мощность) в целях ее продажи, а также исполнитель коммунальных услуг, приобретающий электрическую энергию (мощность) в целях ее использования при предоставлении коммунальной услуги по электроснабжению, а также в случае отсутствия централизованных теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения – в целях ее использования при предоставлении коммунальной услуги по отоплению и (или) горячему водоснабжению.

Следовательно, с развитием законодательства, регулирующего оборот электрической энергии, привычные правовые понятия нивелируются, вместе с тем, появляются новые, более соответствующие реалиям энергетического рынка.

Важной особенностью договора энергоснабжения является его публичный характер (ст. 426 ГК РФ). Согласно указанной норме публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. Коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами. Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей. Отказ коммерческой организации от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается.

Публичный характер договора энергоснабжения позволяет выделить такие его особенности как: энергоснабжающая организация не вправе оказывать предпочтение какому-либо лицу перед другими, цена и иные условия должны быть одинаковыми, за исключением случаев, установленных законом, отказ от заключения договора не допускается.

Однако договор энергоснабжения может быть заключен не с любым лицом, поскольку согласно п. 2 ст. 539 ГК РФ договор энергоснабжения заключается с абонентом при наличии у него, отвечающего установленным техническим требованиям, энергопринимающего устройства, присоединенного к сетям энергоснабжающей организации, и другого необходимого оборудования, а также при обеспечении учета потребления энергии.

Следовательно, заключение такого договора обязательно для энергоснабжающей организации с абонентом, имеющим необходимые технические возможности.

Изотова С.В. указывает, что «...в случае уклонения энергоснабжающей организации от заключения договора энергоснабжения, при наличии предусмотренной законом технической предпосылки, потребитель вправе обратиться в суд с иском о понуждении энергоснабжающей организации заключить договор энергоснабжения. При этом суд обязан проверить наличие соответствующих технических предпосылок, а, придя к выводу об обоснованности иска, обязан рассмотреть представленный истцом проект договора с точки зрения законности всех его условий и в том случае, когда ответчик против них не возражает» [6].

Как указывалось выше, договор считается заключенным при достижении согласия по его существенным условиям. К существенным условиям такого договора относятся: количество и согласованный сторонами режим передачи энергии. Количество электроэнергии определяется в зависимости от вида поставляемой энергии: электрическая энергия измеряется в киловатт-часах и величиной присоединенной или заявленной мощности; количество тепловой энергии определяется в гигакалориях с указанием нагрузки по видам теплоносителя; количество тепловой энергии, подаваемой для отопления, определяется в зависимости от температуры наружного воздуха. Кроме того, к

существенным условиям следует отнести и качество электроэнергии. Согласно п. 1 ст. 542 ГК РФ качество подаваемой энергии должно соответствовать требованиям, установленным государственными стандартами и иными обязательными правилами или предусмотренным договором энергоснабжения. В случае нарушения энергоснабжающей организацией требований, предъявляемых к качеству энергии, абонент вправе отказаться от оплаты такой энергии.

Относительно условия о количестве поставляемой энергии необходимо отметить следующее.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации разъяснил, что договор энергоснабжения считается незаключенным, если в нем отсутствует условие о количестве ежемесячно и ежеквартально поставляемой энергии. По договору купли-продажи, отдельным видом которого в силу п. 5 ст. 454 ГК РФ является договор энергоснабжения, условие о товаре считается согласованным, если договор позволяет определить наименование и количество товара (п. 3 ст. 455 Г РФ) [7]. Следовательно, договор энергоснабжения считается заключенным с момента достижения согласия сторон о количестве поставляемой энергии.

Вместе с тем, условие о количестве подаваемой энергии является существенным только в случае, если абонентом является юридическое лицо, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 541 ГК РФ, если абонентом выступает гражданин, использующий энергию для бытового потребления, он вправе использовать энергию в необходимом ему количестве.

Договор энергоснабжения носит возмездный характер: согласно определению, абонент обязуется оплачивать принятую энергию. Оплата производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными ее учета, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (ст. 544 ГК РФ). При этом порядок расчетов за энергию определяется законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

Цена договора энергоснабжения, как правило, определяется тарифами, утвержденными в установленном порядке. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об электроэнергетике» цены (тарифы) в электроэнергетике – это система ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за электрическую энергию (мощность), а также за услуги, оказываемые на оптовом и розничных рынках. Основные принципы и методы регулирования тарифов (цен) на электрическую и тепловую энергию и на соответствующие услуги определены в Основах ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации [8]. Регулирующими органами являются Федеральная служба по тарифам и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

Законодатель указал на взаимный характер договора энергоснабжения, то есть права и обязанности возникают у обеих сторон договора: энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию. Права и обязанности сторон составляют содержание договора. Применительно к договору энергоснабжения можно выделить основные обязанности энергоснабжающей организации: подавать абоненту энергию в определенном количестве, с соблюдением согласованного режима подачи, установленного качества. Если же абонентом по договору энергоснабжения выступает гражданин, использующий энергию для бытового потребления, у энергоснабжающей организации появляется еще одна обязанность: обеспечивать надлежащее техническое состояние и безопасность энергетических сетей, а также приборов учета потребления энергии, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (п. 2 ст. 543 ГК РФ).

В свою очередь, абонент обязан оплачивать принятую энергию, обеспечивать надлежащее техническое состояние и безопасность эксплуатируемых энергетических сетей, приборов и оборудования, соблюдать установленный режим потребления энергии, а также немедленно сообщать энергоснабжающей организации об авариях, о пожарах,

неисправностях приборов учета энергии и об иных нарушениях, возникающих при пользовании энергией (п. 1 ст. 543 ГК РФ).

По общему правилу договор энергоснабжения с гражданином считается заключенным на неопределенный срок и может быть изменен или расторгнут по основаниям, предусмотренным ст. 546 ГК РФ (п. 1 ст. 540 ГК РФ). Гражданин, использующий энергию для бытового потребления, вправе расторгнуть договор в одностороннем порядке при условии уведомления об этом энергоснабжающей организации и полной оплаты использованной энергии. С юридическими лицами договор энергоснабжения заключается на определенный срок и считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, если до окончания срока его действия ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении либо о заключении нового договора. В силу положений абзаца второго п. 1 ст. 546 и п. 3 ст. 523 ГК РФ энергоснабжающая организация наделена правом на односторонний отказ от исполнения договора энергоснабжения только в случае неоднократного нарушения абонентом, являющимся юридическим лицом, сроков оплаты полученной энергии (при этом законом или иными правовыми актами данное право энергоснабжающей организации на односторонний отказ может быть исключено или ограничено путем установления порядка реализации данного права). В п.п. 2, 3 ст. 546 ГК РФ закреплён исчерпывающий перечень оснований, при которых допустимо ограничение режима подачи энергии в одностороннем порядке (без согласования с абонентом): в целях предотвращения или ликвидации аварии; в случаях, когда энергетические установки абонента в результате их неудовлетворительного состояния угрожают аварией или создают угрозу жизни и здоровью граждан.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что договор энергоснабжения характеризуется рядом особенностей, отграничивающих этот вид договоров от иных видов договоров купли-продажи: особый объект, специфический способ продажи – поставка через присоединенную сеть. Вместе с тем, следует отметить, что нормы § 6 Главы 30 ГК РФ, по сути, являются базовыми, поскольку с развитием энергетических рынков в Российской Федерации, появилось значительное количество нормативных актов, которые детально и в разрезе видов деятельности регулируют правоотношения в энергетической отрасли.

### **Литература**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации // КонсультантПлюс.
2. Об электроэнергетике: Федер. закон Рос. Федерации от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Жанэ А.Д. Договор энергоснабжения в условиях реформирования электроэнергетики // Законодательство и экономика. 2005. № 8.
4. Курьянова Ю.Ю. Абонент и потребитель как стороны договора энергоснабжения // Налоги. 2011. № 11. С. 23–25
5. Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Изотова С.В. Договор энергоснабжения и иные договоры в сфере электроэнергетики: материалы Третьей науч.-практ. конф. «Актуальные вопросы правового регулирования и правоприменения в электроэнергетике». СПб., 2004. С. 19.
7. Обзор практики разрешения споров, связанных с договором энергоснабжения: Информ. письмо Президиума ВАС РФ от 17 февр. 1998 г. № 30 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2004 г. № 109 // СПС «КонсультантПлюс».

# **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

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

Проанализированы подходы к правовому регулированию института государственной собственности, юридические особенности правового регулирования государственной собственности, раскрыта сущность правового регулирования государственной собственности.

*Ключевые слова:* право государственной собственности, правовое регулирование

## **THE LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF STATE PROPERTY**

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

The paper analyzes the approaches to the legal regulation of the institution of state ownership, legal peculiarities of legal regulation of state property, the essence of legal control of the property.

*Key words:* state property rights, legal regulation

В плане правового регулирования право собственности представляет собой комплексный правовой институт.

Комплексная характеристика права собственности предопределяется несколькими факторами. Во-первых, в основе права собственности лежит экономико-правовая категория «собственность», имеющая много экономических черт. Во-вторых, право собственности (как объективное право) – это комплексный правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм гражданского, конституционного, административного, уголовного и других отраслей права, регулирующих правовые отношения собственности, то есть регламентирующих право собственности как субъективное право [1].

Правовое регулирование отношений собственности складывается из норм, которые:

1) устанавливают саму возможность принадлежности материальных благ определенным лицам (конституционное, гражданское и административное право – приобретение и прекращение права собственности);

2) устанавливают характер и границы поведения владельцев имущества (гражданско-правовой режим, административно-правовой режим объекта собственности);

3) предлагают способы защиты от посягательств других лиц (гражданское, административное, уголовное право).

Право собственности, как комплексный правовой институт, прежде всего, конкретизируется нормами гражданского права. Вне всякого сомнения, любое субъективное право, определяемое в гражданском праве как право собственности, является одновременно и субъективным конституционным правом собственности [2].

Все сказанное выше о комплексном характере права собственности относится целиком и полностью и к праву государственной собственности. Более того, именно по отношению к праву государственной собственности учеными-цивиристами еще в дореформенный период было высказано предложение о его конституционно-правовом регулировании.

Говоря о публичной собственности, помимо государственной собственности, надо отметить и муниципальную.

Деление публичной собственности на государственную и муниципальную было установлено еще Законом РСФСР «О собственности в РСФСР». Вместе с тем, разграничение собственности на государственную и муниципальную до сих пор вызывает много проблем, прежде всего из-за единого публичного статуса таких собственников и наличия у них властных полномочий, позволяющих им принимать нормативно-правовые акты, регулирующие их право собственности.

Согласно п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [3] в соответствии со ст. 212 ГК РФ имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Права всех собственников подлежат судебной защите равным образом.

Также на сегодняшний день действует, упомянутое выше, Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, применяя которое на практике, зачастую возникают сложности, связанные с толкованием некоторых его положений.

В частности, п. 3 приложения 1 к названному Постановлению к объектам исключительно федеральной собственности отнесены объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации. В данном пункте возникает вопрос, относится ли словосочетание «общероссийского значения» только к учреждениям культуры или ко всем вышеперечисленным объектам.

Если согласиться с первым предположением, то следует считать, что все объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности относятся исключительно к федеральной собственности, поскольку ни в приложении 2, ни в приложении 3 специально памятники истории и культуры не упоминаются [4].

Если же принять второе, то к объектам исключительно федеральной собственности относятся лишь памятники истории и культуры общероссийского значения. Но тогда возникает вопрос, как их определить, какие памятники истории и культуры к какому уровню собственности относятся. И длительное время данный вопрос не находил ответа в судебной практике [5].

Однако в настоящее время принято несколько постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающихся памятников истории и культуры местного значения, по конкретным делам.

Вывод о том, что объекты историко-культурного наследия местного значения не относятся к исключительно федеральной собственности, содержится в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 4803/98 [6], которым отменено Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа по делу Арбитражного суда Самарской области.

Показательно также решение суда, согласно которому в соответствии с п. 5 ст. 214 ГК РФ порядок разграничения объектов федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности устанавливается специальным законом. Впредь до его принятия на территории РФ действует порядок, установленный Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1. В этой связи суд разъяснил, что отсутствие упоминания памятников местного значения в приложениях к указанному Постановлению означает, что разграничение объектов, являющихся памятниками местного значения, по уровням собственности осуществляется исходя из критериев, положенных в основу составления названных перечней. Наличие у имущественного объекта статуса памятника местного значения при отнесении объекта к соответствующему уровню собственности не учитывается [7].

На основании изложенного, можно говорить о том, что в настоящее время сформировалась судебная практика арбитражных судов, которая относит к федеральной собственности лишь памятники истории и культуры, включенные в соответствующий перечень, а остальные памятники могут быть как собственностью субъекта Российской Федерации, так и муниципальной собственностью.

Таким образом, ввиду комплексности правового института государственной собственности его правовое обеспечение носит также комплексный характер. Это означает, что соответствующие правовые нормы являются частью самых разных нормативных актов. Кроме того, правовое регулирование государственной собственности осуществляется на разных уровнях: оно может быть конституционным, законодательным, подзаконным и даже договорным.

Пристальное конституционное внимание к собственности (с перечислением ее объектов) трансформировалось к настоящему времени в общерегулирующую позицию.

Конституционное признание равенства государственной собственности и иных форм собственности (ст. 8 Конституции РФ) [8] сочетается с совместным решением Федерацией и ее субъектами вопросов разграничения государственной собственности (ст. 72). А п. «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Федерации федеральную государственную собственность и управление ею.

На уровне законодательства вопросы собственности сосредоточены в основном в ГК РФ. Вопросы реализации права государственной собственности определены в ст.ст. 113, 124, 125, 214 ГК РФ. В них названы объекты государственной собственности, в число которых входят и государственная казна Российской Федерации и ее субъектов; особенности государства как собственника, осуществляющего свои полномочия через уполномоченные государственные органы; специфика унитарных предприятий, не наделенных правом собственника на имущество, не распоряжающихся им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и др.

Указанные основополагающие нормы были конкретизированы в целом ряде Федеральных законов – «О естественных монополиях» [9], «О федеральном железнодорожном транспорте» [10], «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [11], «О мерах по защите экономических интересов при осуществлении внешней торговли товарами» [12], в Воздушном кодексе [13] и др.

На подзаконном уровне принимаются акты, восполняющие пробелы законодательства или конкретизирующие его: указы Президента, постановления Правительства. Появлялись многочисленные указы Президента Российской Федерации по проблеме госсобственности, которые решали вопросы акционирования, порядка участия представителей государства в правлениях акционерных обществ, организации управления. К тому же и в субъектах Федерации в конституциях и уставах по-разному определяются объекты госсобственности и режимы ее использования.

Противоречивость и пробелы в регулировании режима госсобственности снижают ее потенциал. А ведь именно единый собственник в лице государства должен обеспечивать эффективность управления ею в масштабе страны.

Таким образом, правовое обеспечение государственной собственности служит важным условием ее эффективного использования.

Государственная собственность – сложное комплексное и многоотраслевое хозяйство. Необходима четкая организация управления ею, когда бы разграничение функций разных органов способствовало согласованному решению общих задач.

На федеральном уровне управление государственной собственностью осуществляется рядом государственных органов. Правительство согласно Конституции и Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [14] обязано управлять федеральной собственностью. Пока это делается не столько планомерно, сколько «выборочно», «по ситуациям». К тому же немало вопросов решается с помощью президентских указов, хотя в этом и нет необходимости.

Главное же состоит в определении такого курса государственной политики, который позволит не только сохранять, но и приумножать государственную собственность. Качество управления в этом секторе экономики должно быть очень высоким [15].

В заключение необходимо признать, что в вопросах правового регулирования государственной собственности необходимо движение в двух основных направлениях:

- совершенствованием нормативной базы (необходимо, в частности, принятие федерального закона, предусмотренного п. 5 ст. 214 ГК РФ);
- совершенствованием судебной практики посредством достижения ее единообразия и точного соответствия законодательству.

### **Литература**

1. Гаврилов Е.В. Понятие и признаки права собственности: комплексный подход // Законодательство и экономика. 2010. № 11. С. 8–11.
2. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М.: Статут, 2008. 731 с. С. 14.
3. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апр. 2010 г. // Рос. газ. 2010. 21 мая. № 109.
4. Пятков Д.В. Отдельные аспекты передачи объектов недвижимости в муниципальную собственность // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. М.: Фонд «Правовая поддержка», 2002. № 1 (9). С. 50–53.
5. Андреев В.К. Правовые проблемы распоряжения и управления федеральной собственностью // Государство и право. 1999. № 4. С. 43–52.
6. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 февр. 1999 г. № 4803/98 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 4 июня 2007 г. по делу № А43-11831/2006-17-259 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.
9. О естественных монополиях: Федер. закон Рос. Федерации от 17 авг. 1995 г. № 147-ФЗ // СЗ РФ. 1995. 21 авг. № 34. Ст. 3426.
10. О федеральном железнодорожном транспорте: Федер. закон Рос. Федерации от 25 авг. 1995 г. № 153-ФЗ // СЗ РФ. 28 авг. 1995 г. № 35. Ст. 3505.
11. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1997. 28 июля. № 30. Ст. 3594.
12. О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами: Федер. закон Рос. Федерации от 14 апр. 1998 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 20 апр. № 16. Ст. 1798.
13. Воздушный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. 24 марта. № 12. Ст. 1383.
14. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. 22 дек. № 51. Ст. 5712.
15. Котелевская И.В., Тихомиров Ю.А. Государственная собственность: юридические режимы и управление // Право и экономика. 1998. № 12. С. 14.

# **НОВАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

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

Рассмотрены особенности правового регулирования юридических лиц в рамках проекта Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

*Ключевые слова:* юридическое лицо, гражданское законодательство, Гражданский кодекс

## **INNOVATIONS OF THE CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE LEGAL STATUS OF LEGAL ENTITIES**

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

The article discusses the features of legal regulation of legal entities in the project of the Federal Law «On Amendments to the first, second, third and fourth of the Civil Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation».

*Key words:* legal entity, civil legislation, Civil code

В настоящее время в Российской Федерации проводится реформа гражданского законодательства. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» в целях развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений, отражения в Гражданском кодексе Российской Федерации опыта его применения и толкования судом, сближения положений Гражданского кодекса Российской Федерации с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза, использования в гражданском законодательстве Российской Федерации новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран, поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах – участниках СНГ, обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации предполагалось принятие концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации и проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации [1].

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации отмечается, что созрела необходимость внесения в Гражданский кодекс Российской Федерации двух принципиальных изменений системного характера [2].

Во-первых, в круг отношений, регулируемых гражданским законодательством и определяющих его предмет, следует включить корпоративные отношения, которыми охватываются обособившаяся группа интенсивно развивающихся отношений по созданию юридических лиц корпоративного типа, участию в них и связанные с таким участием

обязательства. Определение корпоративных отношений в качестве особого предмета гражданско-правового регулирования будет способствовать выявлению стабильных закономерностей их регулирования и дальнейшей кристаллизации этих закономерностей в виде соответствующих общих норм гражданского законодательства.

Во-вторых, необходимо создание в Гражданском кодексе Российской Федерации комплекса взаимосвязанных институтов вещного права, имеющих своей основой право собственности и объединенных развернутой системой общих норм вещного права. Несмотря на то, что в условиях развитого рынка и правового государства указанные институты должны составлять основу стабильности гражданского права, в действующем законодательстве многие из них отсутствуют. В отличие от большинства развитых западных правовых порядков в российском законодательстве не создана система стабильных вещных прав на землю и другие природные ресурсы.

В настоящее время отдельные проблемы правового регулирования, отмеченные в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, нашли отражение в проекте изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации [3–6]. В Концепции отмечается недостаточная для новых условий завершенность ряда классических гражданско-правовых институтов, таких как недействительность сделок, создание, реорганизация и ликвидация юридического лица.

Гражданский кодекс Российской Федерации опосредует обмен, услуги или работы, однако это далеко не все отношения, регулируемые гражданским законодательством России. В настоящее время требуется расширение положений Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах за счет норм корпоративного права. Корпоратизация как качественная характеристика развития коллективных участников экономической жизни тесно переплетается с вопросами регулирования отношений из корпоративной деятельности.

Происходит интенсивное развитие отношений по созданию юридических лиц корпоративного типа, участию в них и связанным с таким участием обязательствам. Как отмечено в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, выделение корпоративных отношений в качестве особого предмета гражданско-правового регулирования будет способствовать стабильности их развития на основе синтеза корпоративной практики в общих нормах гражданского законодательства. В связи с этим можно отметить недостаточную связь норм гражданского права с практикой экономических отношений.

Как отмечается в юридической науке, на фоне обновления и ускорения хозяйственной жизни, выхода ее за пределы территориальных границ страны требуют решения вопросы обеспечения российских предпринимателей необходимым правовым режимом деятельности, причем подобные меры должны иметь место и в отношении иностранных контрагентов на территории Российской Федерации [7].

Стоит отметить важность рецепции норм иностранного гражданского законодательства, а также процесса гармонизации национального гражданского законодательства Российской Федерации, национальных законодательств иностранных государств и международных норм.

Тем не менее, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, регламентирующие вопросы организации деятельности юридических лиц, неэффективно реагируют на изменения, происходящие в экономических отношениях.

Так, регистрация юридических лиц, корпоративные решения, вопросы управления в акционерных обществах долгое время оставались без внимания. Расширение сферы правового регулирования гражданского законодательства позволит определить стандарты поведения корпоративных субъектов, приблизить правовое регулирование их деятельности к развитым иностранным государствам.

Недостаточный уровень правового регулирования деятельности юридических лиц, отсутствие регламентации ряда корпоративных процедур негативно сказывается на привлечении иностранных инвесторов, а также, в целом, на положении российских компаний за рубежом.

Определенные категории юридических лиц в Российской Федерации не в полной мере могут вести полноценную экономическую деятельность. Так, некоторые некоммерческие организации выпадают из экономического оборота в связи с определенным имущественным режимом, определяющим специальную правоспособность. Так, унитарные предприятия и учреждения обладают имуществом на вещных правах оперативного управления либо хозяйственного ведения. Совершенствование их статуса как участников экономического оборота представляется системной задачей в свете развития экономической самостоятельности таких организаций.

Проект изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации предполагает, что юридические лица получают гражданские права и гражданские обязанности наряду с физическими лицами. Правовое регулирование специальной правоспособности также претерпевает изменения. Проект изменения ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что отдельными видами деятельности юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии) или членства в саморегулируемой организации [8].

Институт саморегулируемых организаций постепенно заменяет традиционное лицензирование. Поэтому указание наряду с лицензией на наличие членства юридического лица в саморегулируемой организации для осуществления отдельных видов деятельности является своевременным и необходимым дополнением, отражающим уже сложившуюся практику отношений в допуске организаций к отдельным видам деятельности.

Предполагается дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации ст. 50.1, регулирующей решение о создании юридических лиц. Так, юридическое лицо будет создаваться на основании решения учредителей о создании юридического лица. Статья закрепляет условия принятия соответствующего решения, заменяющего по своему содержанию учредительный договор, от которого законодатель, за исключением товариществ, отказался.

В проекте изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации воспроизведен принцип достоверности данных государственного реестра юридических лиц. Предусмотрена обязанность возмещения юридическим лицом убытков, причиненных другим участникам гражданского оборота вследствие непредставления, несвоевременного представления или представления недостоверных данных о нем в Единый государственный реестр юридических лиц. Установлена обязанность уполномоченного государственного органа юстиции своевременно информировать заинтересованных лиц о предполагаемых изменениях в учредительные документы.

Юридическое лицо, зарегистрированное на территории иностранного государства, предоставляющего льготный режим налогообложения и не требующего предоставления или раскрытия информации при проведении финансовых операций, может осуществлять предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации при условии депонирования в уполномоченном государственном органе юстиции достоверной информации о своих учредителях и выгодоприобретателях. Перечень таких иностранных государств определяется уполномоченным государственным органом.

В Концепции развития гражданского законодательства определен отказ от учредительного договора и сохранения устава в качестве основного и единственного учредительного документа. Наличие учредительного договора в качестве учредительного документа не вызывается практической необходимостью, кроме хозяйственных товариществ, в которых учредительный договор имеет силу устава. Вместе с тем уставы должны быть у всех без исключения юридических лиц, что отражено в проекте изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Правовое регулирование коллективных субъектов определяется сокращением общих законов, регулирующих вопросы деятельности юридических лиц, а также специальных законов. Наличие корпоративных норм о хозяйственных обществах в едином

кодифицированном акте является примером законотворческой практики целого ряда государств, например, Франции, Швейцарии, Нидерландов.

В проекте изменений в гражданское законодательство Российской Федерации сохранение принципиального деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации [8]. В Концепции развития гражданского законодательства отмечается, что целесообразно сохранение принципиального деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации, поскольку при его отмене некоммерческие юридические лица, такие как различные фонды, учреждения, общественные организации и другие, получают не обоснованную целевым характером их правоспособности неограниченную возможность участия в предпринимательской деятельности [2].

Вместе с тем отмечается, что критерии разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие должны быть дополнены, в частности, путем указания на то, что специальный характер гражданской правоспособности некоммерческих организаций в полной мере распространяется на их право осуществлять предпринимательскую деятельность. Кроме того, необходимо положение об исчерпывающем перечислении в их уставах всех видов разрешенной им деятельности, включая предпринимательство, которое должно являться вспомогательным по отношению к основным, главным видам их деятельности, а также об осуществлении разрешенного им предпринимательства только в сферах, соответствующих характеру их основной деятельности. Применительно к некоммерческим организациям следует говорить не о предпринимательской, а о вспомогательной хозяйственной деятельности или о «деятельности, приносящей дополнительные доходы» [2].

Такая деятельность некоммерческой организации, даже осуществляемая за плату, является вспомогательной хозяйственной деятельностью и не должна оказывать влияние на изменение статуса юридического лица. Эти организации представляют собой малопривлекательные конструкции для своих контрагентов в силу недостаточной проработанности вопросов ответственности перед кредиторами. В силу слабой имущественной самостоятельности требовалась адекватная компенсация их некоммерческого статуса. Концепцией развития гражданского законодательства предлагался вариант закрепления для некоммерческих организаций возможности формировать соответствующий уставный капитал, представляющий, по сути, имущественный резерв обеспечения принятых обязательств. Такое предложение реализовано Проектом в п. 4 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации и заключается в требовании наличия обособленного имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов, в размере не менее минимального уставного капитала для обществ с ограниченной ответственностью, который согласно п. 2 ст. 66.2 Проекта должен составлять не менее 500 тыс. руб.

Проект изменений в гражданское законодательство разделяет юридические лица на корпоративные и унитарные. Юридические лица, участники которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью, являются корпоративными организациями – корпорациями. Среди корпоративных организаций сообразно целям деятельности выделяются корпоративные коммерческие организации: хозяйственные товарищества и общества, производственный кооператив, и корпоративные некоммерческие организации: потребительский кооператив, общественные организации граждан, ассоциации и союзы.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными организациями. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, а также религиозные организации.

Хозяйственные общества могут создаваться в организационно-правовой форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью. Причем в новой системе юридических лиц законодатель не оставляет места обществам с дополнительной ответственностью. Как разновидность хозяйственного общества, не получившая широкую практику использования в хозяйственном обороте, форма ОДО подлежит упразднению.

В проекте изменений в гражданское законодательство отсутствует подразделение акционерных обществ на «открытые» и «закрытые». Отмечается, что в современных условиях выделение типов акционерных компаний выглядит искусственным, основанным лишь на объеме сферы оборачиваемости эмитируемых ими ценных бумаг [7].

В тоже время предполагается введение понятия публичного акционерного общества. Публичным акционерным обществом признается акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, публично размещаются, путем открытой подписки, и публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах [8]. Публичные акционерные общества известны немецкому, английскому и американскому корпоративному законодательству.

Совершенствованию подвергнутся нормы об ответственности юридических лиц. Концепцией развития гражданского законодательства на первый план выдвинуты меры солидарной ответственности лиц, составляющих орган юридического лица. Наряду с введением мер ответственности учредителей либо органов юридического лица Концепцией предусматривались случаи ограничения ответственности учредителя по долгам юридического лица в случае существенного вклада в уставный капитал.

Так, указывается, что целесообразно усилить правила ст. 53. Гражданского кодекса Российской Федерации об имущественной ответственности органов юридического лица перед соответствующим юридическим лицом, которая должна быть солидарной и, как правило, виновной, наступающей лишь в случаях грубой неосторожности или риска, не оправданного по условиям оборота, например, отчуждение имущества юридического лица при наличии конфликта интересов по существенно заниженной цене, не проявление должной осмотрительности в выборе контрагента или подготовке условий сделки. Нормальный предпринимательский риск, оправданный условиями оборота, должен исключать ответственность указанных лиц. Следует также объявить ничтожными условия договоров между руководителем и самим юридическим лицом, ограничивающие или исключаящие имущественную ответственность органа юридического лица.

Субсидиарная ответственность различных лиц, прежде всего учредителей юридического лица, по его долгам должна наступать при невозможности взыскания причиненных юридическому лицу убытков с виновных лиц по правилам п. 3 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации. Положения п. 3 ст. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации целесообразно дополнить правилом о субсидиарной виновной имущественной ответственности учредителей, участников, выгодоприобретателей и иных лиц, имеющих возможность определять решения о совершении сделок, принимаемые юридическим лицом, перед его контрагентами по сделке.

Таким образом, проведенный анализ проекта изменений в гражданское законодательство Российской Федерации показывает актуальность деятельности по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет гражданского права, в частности, правового регулирования юридических лиц.

Совершенствование правового регулирования юридических лиц в Российской Федерации должно продолжаться, основываясь на международном опыте, а также опыте зарубежных государств, учитывая современное состояние развитие экономических отношений в России, а также взаимодействие российских и иностранных юридических лиц.

### **Литература**

1. О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 // СЗ РФ. 2008. 21 июля. № 29 (ч. I). Ст. 3482.

2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11.

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

4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ. Часть вторая // СЗ РФ. 1996. 29 янв. № 5. Ст. 410.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ. Часть третья // СЗ РФ. 2001. 3 дек. № 49. Ст. 4552.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ. Часть четвертая // СЗ РФ. 2006. 25 дек. № 52 (ч. I). Ст. 5496.

7. Кирилловых А.А. О юридических лицах в проекте изменений норм Гражданского кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

8. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект Федер. закона Рос. Федерации № 47538-6 // СПС «Гарант».

## **ОСОБЕННОСТИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА, СВЯЗАННОГО С ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ ИЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ**

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

Проанализированы основополагающие нормы гражданского законодательства, регламентирующие обязательства вследствие причинения вреда. Исследованы особенности деликтных обязательств, применительно к отношениям, возникающим в чрезвычайных ситуациях.

*Ключевые слова:* возмещение вреда, чрезвычайная ситуация, деятельность органов исполнительной власти

## **FEATURES OF THE OBLIGATIONS ARISING OWING TO INFLICTION OF HARM, CONNECTED WITH EMERGENCY SITUATIONS OR ACTIVITIES FOR THEIR PREVENTION AND ELIMINATION**

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

In article the fundamental standards of the civil legislation regulating obligations owing to infliction of harm are analysed. Features of deliktny obligations, with reference to the relations arising in emergency situations are investigated.

*Key words:* compensation of harm, emergency situation, activity of executive authorities

Основная идея, характеризующая обязательства, возникающие вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью подразделений системы МЧС России по их предотвращению и (или) ликвидации, содержится в п. 1 ст. 1064 ГК РФ, согласно которой вред, причиненный личности или

имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Главное, что заложено в данной норме, заключается в установлении обязанности лица, причинившего вред в результате либо возникновения чрезвычайной ситуации, либо осуществления деятельности по предупреждению и (или) ликвидации чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий, возместить его. О праве другой стороны прямо не упоминается, но закон, безусловно, имеет в виду и право потерпевшего требовать возмещения вреда, ибо обязанность может существовать только по отношению к субъекту, имеющему право требовать ее исполнения. Следовательно, здесь налицо обязательственное отношение, которое можно определить следующим образом.

В силу обязательства вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, лицо, причинившее вред личности или имуществу другого лица (физического или юридического), в результате либо возникновения чрезвычайной ситуации, либо осуществления деятельности по предупреждению и (или) ликвидации чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий, обязано возместить причиненный вред в полном объеме, а лицо потерпевшее имеет право требовать, чтобы понесенный им вред был возмещен.

В указанном обязательстве потерпевший является кредитором, а причинитель вреда – должником.

Для раскрытия юридической природы обязательства, возникающего вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, необходимо определить его соотношение с категорией ответственности за вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации.

В цивилистической литературе понятия «обязательства из причинения вреда» и «ответственность за причинение вреда», как правило, употребляются в качестве тождественных понятий. Такая же позиция получила отражение и в Главе 59 Гражданского кодекса РФ «Обязательства вследствие причинения вреда», в которой первая статья посвящена общим основаниям ответственности за причиненный вред. В дальнейшем закон употребляет главным образом понятие «ответственность», а не «обязательство».

Ответственность по гражданскому праву представляет собой применение к правонарушителю мер принуждения (санкций), имеющих имущественное содержание, то есть из факта правонарушения возникает обязательство, которое имеет своим содержанием ответственность как возможность применения санкции к правонарушителю.

Таким образом, ответственность за вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, составляет содержание обязанности правонарушителя в обязательстве, возникшем вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации. Следовательно, такая ответственность является деликтной, а обязательство, содержанием которого она является, – деликтным.

Обязательство вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, как и другие гражданско-правовые обязательства, возникает при наличии определенных юридических фактов. Юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение данного обязательства, является факт причинения вреда, деликт.

В связи с тем, что обязательство вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, имеет своим содержанием ответственность за причиненный вред, закон, определяя основание и условия возникновения данного деликтного обязательства, одновременно решает вопрос и о возникновении ответственности за вред, то есть условия возникновения деликтного обязательства и условия ответственности за причиненный вред совпадают.

Определяя применение мер ответственности за причиненный вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, закон исходит из общего принципа, который именуется «принцип генерального деликта».

Принцип генерального деликта выражен в п. 1 ст. 1064 ГК РФ, установившей, что вред, причиненный субъекту гражданского права, «подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред». Вместе с тем, предусматривая возмещение причиненного вреда в соответствии с принципом генерального деликта, закон не ограничивается провозглашением главной идеи этого принципа, но и определяет условия, при наличии которых вред подлежит возмещению, при чем указанные общие условия ответственности за причиненный вред входят в содержание понятия «генеральный деликт». К числу этих условий относятся: противоправность поведения причинителя вреда; причинная связь между его противоправным поведением и вредом; вина.

Наряду с генеральным деликтом, определяющим общие условия ответственности за вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, закон предусматривает ряд особых случаев, к каждому из которых применяются специальные правила, образующие специальные деликты. Например, к числу специальных деликтов относятся нормы, регулирующие ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (источником повышенной опасности) (ст. 1079 ГК РФ), ответственность за причинение вреда в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК РФ), ответственность за вред, причиненный государственными органами и (или) их должностными лицами (ст. 1069 ГК РФ), ответственность юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником (ст. 1068 ГК РФ) и пр.

Соотношение между генеральным деликтом и специальными деликтами можно выразить следующим образом: если закон предусмотрел специальный деликт, то к соответствующим отношениям должны применяться нормы этого деликта; нормы генерального деликта подлежат применению при отсутствии специального деликта.

Основанием ответственности за вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, следует признать факт причинения вреда имуществу гражданина или юридического лица либо неимущественным благам – жизни или здоровью гражданина. При отсутствии вреда вопрос о деликтной ответственности возникнуть не может.

Под вредом как основанием ответственности за вред, связанный с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, понимаются неблагоприятные для субъекта гражданского права имущественные или неимущественные последствия, возникшие в результате повреждения или уничтожения принадлежащего ему имущества, а также в результате причинения увечья или смерти гражданину (физическому лицу) либо в связи с возникновением чрезвычайной ситуации, либо в связи с осуществлением подразделениями системы МЧС России деятельности по предупреждению и (или) ликвидации чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий.

Причинение вреда имуществу (имущественный вред) означает нарушение имущественной сферы лица в форме уменьшения его имущественных благ либо умаления их ценности. Иногда имущественный вред определяют как разность между материальным положением потерпевшего до причинения вреда и после.

В случае причинения вреда личности объектом правонарушения являются нематериальные блага – жизнь и здоровье человека. Но при возникновении обязательства из причинения такого вреда принимаются во внимание главным образом имущественные последствия, то есть возмещению подлежит имущественный вред, и лишь в случаях, предусмотренных законом, допускается также компенсация морального вреда (п. 1 ст. 151, п. 2 ст. 1099 ГК РФ). Моральный вред – это физические или нравственные страдания, причиненные гражданину действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. Такой вред подлежит компенсации по решению суда независимо от того, был ли одновременно

причинен указанными действиями имущественный вред. Если же в результате совершения действий (бездействия) произошло нарушение имущественных прав гражданина, то возникший при этом моральный вред подлежит возмещению только в случаях, предусмотренных законом.

При наличии вреда как основания ответственности для применения мер принуждения к правонарушителю необходимо установить наличие условий деликтной ответственности, которые входят в состав генерального деликта, то есть имеют общее значение и подлежат применению, если законом не предусмотрено иное.

Условия деликтной ответственности – это обязательные общие требования, соблюдение которых необходимо в случае применения к правонарушителю соответствующих мер ответственности – санкций, то есть для принуждения его к исполнению обязанности возместить вред.

Обязательство вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, и соответственно ответственность за причинение такого вреда возникают при наличии следующих условий: противоправность поведения лица, причинившего вред; причинная связь между противоправным поведением причинителя вреда и возникшим вредом; вина лица, причинившего вред.

На противоправность поведения лица, причинившего вред, как на условие деликтной ответственности Гражданский кодекс РФ указывает путем установления правила о том, что вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом (п. 3 ст. 1064 РФ). Следовательно, возмещению подлежит вред, причиненный неправомерными, противоправными действиями (если законом не установлено исключение).

Противоправным признается поведение лица, которое, во-первых, нарушает норму права и, во-вторых, одновременно нарушает субъективное право другого конкретного лица.

Закон исходит из презумпции противоправности поведения, повлекшего причинение вреда, что вытекает из принципа генерального деликта. В соответствии с этим принципом всякое причинение вреда личности или имуществу следует рассматривать как противоправное, если законом не предусмотрено иное. Из названного принципа следует также, что на потерпевшего не возлагается обязанность доказывать противоправность поведения причинителя вреда, ибо она предполагается (презюмируется).

Противоправное поведение чаще всего выражается в активных действиях, повлекших потери в имущественной сфере лица. Понятием «поведение причинителя вреда» охватываются не только его активные действия, но и бездействие. Бездействие признается противоправным, если лицо было обязано совершить определенное действие, но не сделало этого.

В жизни нередко встречаются ситуации, когда вред причинен, но поведение лица, причинившего этот вред, закон не признает противоправным. По общему правилу вред, причиненный правомерными действиями, возмещению не подлежит. Правомерным признается причинение вреда при исполнении лицом своих обязанностей, предусмотренных законом, иными правовыми актами или профессиональными инструкциями.

Однако закон предусмотрел один исключительный случай, когда допускается возмещение вреда, причиненного правомерными действиями. Имеется в виду ст. 1067 ГК РФ – причинение вреда в состоянии крайней необходимости. Состояние крайней необходимости, как следует из абз. 1 ст. 1067 ГК РФ, представляет собой ситуацию, когда действия, причиняющие вред, совершаются в чрезвычайных условиях в целях устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами. Следовательно, имеются в виду действия правомерные, не нарушающие никаких требований закона, но вред, причиненный такими действиями, тем не менее, подлежит возмещению, поскольку это прямо предусмотрено законом (п. 3 ст. 1064, ч. 1 ст. 1067 ГК РФ).

Наличие причинной связи в соответствии с принципом генерального деликта является обязательным условием наступления деликтной ответственности. Если лицо данный вред не причиняло, его ответственность исключается. Поэтому закон предусматривает возмещение причиненного вреда лицом, причинившим вред (п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

Причинная связь – философская категория, отражающая такие объективно существующие связи в природе и обществе, в которых одни явления выступают причиной, а другие – следствием этих причин. Для решения вопроса о юридически значимой причинной связи необходимо исходить из того, что данный результат (повреждение или уничтожение имущества, причинение увечья человеку и т.п.) почти всегда является следствием ряда неравноценных по своему значению обстоятельств – условий. Задача заключается в том, чтобы выделить среди них главное, решающее, основное обстоятельство, которое и должно быть признано причиной. Второстепенные, попутные, несущественные условия наступления результата при этом не учитываются. При решении указанной задачи судьи, рассматривающие дела о возмещении вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, не только используют свои знания и опыт, но и привлекают экспертов, то есть специалистов в соответствующей области науки, техники, производства и т.п. Причинная связь между различными явлениями всегда уникальна, каждый результат имеет свою причину, поэтому при установлении причинной связи не может быть стереотипов.

Принцип ответственности за вину имеет общее значение и является обязательным элементом понятия «генеральный деликт». Виной в гражданском праве признают непринятие правонарушителем всех возможных мер по предотвращению неблагоприятных последствий своего поведения, необходимых при той степени заботливости и осмотрительности, которая требовалась от него по характеру лежащих на нем обязанностей и конкретным условиям оборота. Таким образом, вина рассматривается не как субъективное, психическое отношение лица к своему поведению, а как непринятие им объективно возможных мер по устранению или недопущению отрицательных результатов своих действий, диктуемых обстоятельствами конкретной ситуации.

В гражданском праве установлена презумпция вины причинителя вреда, ибо именно он должен доказать отсутствие своей вины в правонарушении, то есть принятие всех указанных выше мер по его предотвращению. Применение этой презумпции возлагает бремя доказывания иного положения на указанного законом участника правоотношения. Поскольку нарушитель предполагается виновным, потерпевший от правонарушения не обязан доказывать вину нарушителя, а последний для освобождения от ответственности должен сам доказать ее отсутствие.

Субъектами обязательства, возникающего вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, как и любого гражданско-правового обязательства, являются должник (лицо, обязанное возместить причиненный вред) и кредитор (потерпевший).

Причинителем вреда (должником) в обязательствах, возникающих вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, может быть:

во-первых, любой субъект гражданского права, чьи действия (бездействие) стали причиной возникновения аварии, катастрофы или иного бедствия, которые повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей;

во-вторых, подразделение системы МЧС России, причиняющее вред имуществу гражданина или юридического лица либо неимущественным благам – жизни или здоровью гражданина при осуществлении деятельности по предупреждению и (или) ликвидации чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий.

Причинителем вреда – субъектом деликтного обязательства – может быть не одно, а несколько лиц, называемых сопричинителями. Лица, совместно причинившие вред, отвечают

перед потерпевшим солидарно (ч. 1 ст. 1080 ГК РФ). Необходимым условием применения солидарной ответственности является установление факта совместных действий сопричинителей; наступивший вред должен находиться в причинной связи с результатом действий, в которых участвовали все эти лица, независимо от их вклада в совместное причинение. При солидарной ответственности потерпевший может требовать возмещения вреда в любой части или в полном объеме с каждого из сопричинителей (содолжников) (ч. 2 ст. 1080 и ст. 323 ГК РФ).

Другой стороной обязательства, возникающего вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, является потерпевший, то есть лицо, которому действия (бездействие) причинителя вреда нанесли имущественный ущерб либо повлекли иные негативные последствия. Согласно п. 1 ст. 1064 ГК РФ гражданин признается потерпевшим, если вред причинен его личности или имуществу, а юридическое лицо – если вред причинен его имуществу. Потерпевшими в данном обязательстве могут быть те же лица, которые названы выше в перечне возможных причинителей вреда.

Объект обязательства, возникающего вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, можно определить как подвергшиеся вредоносному воздействию со стороны правонарушителя материальные ценности или нематериальные блага, принадлежащие субъекту гражданского права. До такого воздействия эти ценности и блага представляли собой обычные объекты права собственности, иных имущественных прав либо личные неимущественные блага. Объектами подобных деликтных обязательств они становятся с момента, когда произошло правонарушение и имеются основание ответственности (вред) и условия ответственности (противоправность действий причинителя вреда, причинная связь между этими действиями и вредом, вина причинителя вреда).

В обязательстве, возникающем вследствие причинения вреда, связанного с чрезвычайными ситуациями или деятельностью по их предупреждению и ликвидации, потерпевший как кредитор имеет право требовать возмещения причиненного ему вреда, то есть восстановления его имущественного положения, которое он имел до правонарушения, а лицо, ответственное за причинение вреда (должник), обязано удовлетворить это требование.

Требование потерпевшего может быть удовлетворено причинителем вреда добровольно. В случае же отказа или уклонения причинителя вреда от выполнения этого требования потерпевший может обратиться с иском в суд.

Право потерпевшего как элемент содержания деликтного обязательства имеет первостепенное значение. Но все же главное место в этом обязательстве принадлежит обязанности причинителя вреда – должника возместить причиненный им вред. Главная роль должника в данном обязательстве определяется тем, что кредитор-потерпевший может реализовать свое право только через должника путем воздействия на него с использованием при необходимости судебной защиты своих прав.

В п. 1 ст. 1064 ГК РФ содержится важнейший принцип деликтной ответственности – принцип полного возмещения вреда, то есть возмещения его в полном объеме. Вместе с тем закон предусматривает некоторые исключения из данного принципа, допуская изменение размера возмещения в сторону его уменьшения либо увеличения.

Уменьшение размера возмещения допускается лишь в двух случаях, прямо предусмотренных ст. 1083 ГК РФ. Во-первых, размер возмещения должен быть уменьшен, если возникновению или увеличению вреда содействовала грубая неосторожность самого потерпевшего (с учетом степени вины потерпевшего и причинителя вреда). Во-вторых, суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения (за исключением случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно). Имущественное положение потерпевшего на размер возмещаемого вреда повлиять не может, даже если налицо явная разница в имущественном положении его и причинителя вреда.

Возможен и противоположный вариант: законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда – выплатить потерпевшим лицам компенсацию сверх возмещения вреда (абз. 3 п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

Нередко вред возникает в результате не только действий (или бездействия) причинителя вреда, но и поведения самого потерпевшего. В подобных случаях было бы несправедливым возлагать ответственность за вред в полной мере только на лицо, причинившее вред. В связи с этим закон содержит правила об учете вины потерпевшего, основное содержание которых заключается в следующем: если вред возник вследствие умысла потерпевшего либо грубая неосторожность самого потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда, лицо, причинившее вред, либо не должно возмещать его, либо возмещает не полностью – с учетом степени вины потерпевшего (п. 1 и п. 2 ст. 1083 ГК РФ).

Если вред причинен потерпевшему гражданином, суд вправе уменьшить размер возмещения вреда (даже при наличии всех условий ответственности причинителя), приняв во внимание имущественное положение лица, причинившего вред (п. 3 ст. 1083 ГК РФ).

Принцип полного возмещения вреда конкретизируется в правилах, определяющих способы его возмещения. Закон предусматривает два способа возмещения вреда:

- во-первых, возмещение его в натуре (предоставление вещи того же рода и качества, исправление поврежденной вещи и т.п.);
- во-вторых, возмещение причиненных убытков.

Возмещение вреда в натуре, как вытекает из содержания ст. 1082 ГК РФ, возможно только в случаях, когда вред выражен в виде уничтожения или повреждения имущества. В отличие от этого взыскание убытков – универсальный способ возмещения вреда: он может быть использован как в случае уничтожения или повреждения имущества, так и в любых других обстоятельствах (причинение вреда путем похищения имущества, причинение нематериального вреда и т.п.).

Использование того или иного способа возмещения вреда зависит не только от желания потерпевшего или причинителя вреда, но и от других обстоятельств, которые оценивает суд. Отдавая решение данного вопроса на усмотрение суда, закон ограничивает это усмотрение указанием на то, что суд должен действовать «в соответствии с обстоятельствами дела» (ст. 1082 ГК РФ).

При взыскании с причинителя вреда убытков следует исходить из того, что под убытками разумеется не только реальный ущерб в имуществе, но и упущенная выгода (ст. 15 ГК РФ). При этом под реальным ущербом в судебной практике понимаются не только фактически понесенные лицом расходы, но и расходы, которые лицо вынуждено будет произвести для восстановления нарушенного права. Убытки могут выразиться в упущенной выгоде, то есть в неполученных доходах, которые потерпевший получил бы, если бы его право не было нарушено.

При взыскании убытков нередко возникает вопрос об определении их размера, если к моменту рассмотрения спора произошло изменение цен – их снижение или повышение. Решение данного вопроса содержится в нормах, относящихся к общим положениям об обязательствах и распространяющих свое действие также и на деликтные обязательства.

В п. 3 ст. 393 ГК РФ предусмотрены следующие варианты определения цен при возмещении убытков. По общему правилу должны применяться цены, предусмотренные законом, иными правовыми актами или договором. Если указанным путем цены не были определены, то при возмещении убытков в добровольном порядке принимаются во внимание цены, существовавшие в день добровольного удовлетворения причинителем вреда требования потерпевшего. Если же требование о возмещении убытков добровольно удовлетворено не было, то применяться должны цены, существовавшие в день предъявления иска. Наконец, допускается применение цены, которую определяет суд с учетом обстоятельств конкретного дела. В этом случае принимаются во внимание цены, существующие в день вынесения решения.

---

---

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ИНСТИТУТ АККРЕДИТАЦИИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

**Г.К. Артамонова, доктор юридических наук, профессор;  
Д.Г. Кочнева.**  
**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализированы правовые аспекты института аккредитации журналистов. Изучены проблемы установления правил аккредитации журналистов органами исполнительной власти.

*Ключевые слова:* институт аккредитации журналистов, Закон о средствах массовой информации, правила аккредитации журналистов, цензура

## INSTITUTE OF ACCREDITATION OF MASS MEDIAS: LEGAL ANALYSIS

**G.K. Artamonova;  
D.G. Kochneva.**  
**Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The legal aspects of institute of accreditation of journalists are analysed. The problems of establishment of rules of accreditation of journalists executive bodies are studied.

*Key words:* institute of accreditation of journalists, Law on mass medias, rules of accreditation of journalists, censorship

В Российской Федерации институт аккредитации средств массовой информации (далее – СМИ) существует на основании Закона «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. [1]. Ст. 48 Закона «О средствах массовой информации» гласит: «Редакция имеет право подать заявку в государственный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов. Государственные органы, организации, учреждения, органы общественных объединений аккредитуют заявленных журналистов при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами, организациями, учреждениями».

Институт аккредитации существует параллельно с Конституционной нормой о свободе массовой информации. Ст. 29 Конституции Российской Федерации [2] «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну,

определяется федеральным законом». Что создает дополнительные гарантии законности по взаимодействию СМИ с органами государственной власти, организациями, учреждениями, общественными объединениями. Не допускает установления незаконных ограничений для СМИ при получении необходимой информации.

На основании Закона «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. аккредитованные журналисты приобретают дополнительные права, а органы государственной власти, организации и учреждения дополнительные обязанности: «Аккредитовавшие журналистов органы, организации, учреждения обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия».

Ст. 48 данного закона предусмотрена ответственность за нарушения представителями СМИ правил аккредитации: «Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации, либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда».

На сегодняшний день специалисты в области информационного права выделяют следующие правовые проблемы аккредитации журналистов. А.А. Володина отмечает правовые пробелы в аккредитации журналистов во властных структурах различных уровней. Ст. 48 Закона «О средствах массовой информации», регламентирующая порядок аккредитации журналистов СМИ при государственных органах, организациях, учреждениях и органах общественных объединений, содержит недостаточный объем информации для создания грамотного, соответствующего действующему законодательству Российской Федерации документа. Закон, по сути, лишь предусмотрел право перечисленных организаций на создание правил аккредитации. Данный законодательный пробел каждая организация, создающая свои собственные правила аккредитации, восполняет сама, либо заимствует уже готовые правила, созданные зачастую с грубейшими нарушениями не только Закона о СМИ и ряда иных федеральных законов, но и Конституции Российской Федерации.

Володина А.А. считает, что ошибочно думать, что правила аккредитации нужны только органам государственной власти. Их может разработать и принять любая общественная организация, политическая партия или коммерческая структура. Основное правило, о котором важно помнить, – то, что подобный документ не должен ухудшать положение журналистов и создавать препоны для получения ими информации об организации, установившей правила аккредитации. Основное предназначение аккредитации, надо полагать, в том, чтобы создать для аккредитованных журналистов наиболее приемлемые условия для получения информации по сравнению с неаккредитованными коллегами. Однако отсутствие аккредитации не должно препятствовать журналисту получать интересующую его информацию. Как любой акт, затрагивающий права и законные интересы граждан, правила аккредитации могут быть обжалованы как незаконно ограничивающие (по мнению потенциального заявителя) конституционные права и свободы.

Володина А.А. выделяет типичные ошибки, допускаемые при подготовке правил аккредитации журналистов организациями, учреждениями, органами государственной власти. Обычно правила аккредитации начинаются с раздела «Общие положения», в котором право на аккредитацию журналистов предоставляется только редакциям СМИ, зарегистрированным в порядке, предусмотренном Законом о СМИ. Подобное ограничение является дискриминационным и подлежит отмене. Однако в тексте ст. 48 Закона нет указания на обязательность регистрации СМИ для получения возможности аккредитовать

журналистов. В тексте указанной нормы речь идет о любых редакциях СМИ. В том случае, если согласно Закону о СМИ тираж издания позволяет выходить печатному СМИ без регистрации (менее 1000 экз.), сотрудники такого издания пользуются всеми правами, предусмотренными действующим законодательством наравне с зарегистрированными СМИ.

Практически во всех действующих правилах, регламентирующих вопросы взаимодействия с журналистами, представители власти вводят различные виды аккредитации: постоянную, временную и разовую, отмечает А.А. Володина. Как правило, постоянная аккредитация предоставляется на относительно длительный срок – от года до срока действия полномочий руководителя администрации, депутатов и пр., временная – на срок до полугода. Разовую аккредитацию применяют при особом режиме проведения мероприятий. Встречаются попытки введения аккредитационных карточек «на предъявителя». А.А. Володина считает, что разграничение носит искусственный характер и ввиду того, что оно не предусмотрено действующим законодательством, является не только излишним, но и дискриминационным по сути. Постоянная аккредитация, которую необходимо продлевать через какой-то более-менее длительный временной отрезок, – это временная аккредитация. Такой подход к разграничению сроков аккредитации не что иное, как способ оказания воздействия на журналистов. Введение «специальной» аккредитации при особом режиме проведения мероприятий с оставлением за чиновниками права определять количество журналистов, аккредитуемых на каждое конкретное мероприятие, можно квалифицировать как грубейшее нарушение права на доступ к информации. Такого рода положения противоречат не только ст. 48 Закона о СМИ, но и основополагающим принципам законодательства о средствах массовой информации.

Определяя перечень оснований для лишения журналистов аккредитации, в числе прочих в него включают и такой пункт, как распространение недостоверных сведений. Нередко при этом забывают предусмотренное абз. 5 ст. 48 Закона о СМИ дополнение, согласно которому факт несоответствия распространенных сведений должен подтверждаться вступившим в законную силу решением суда [3].

Каримов Д.А. считает, что только государство как обладатель суверенитета, то есть верховенства в отношениях, которые ему делегировало общество, может и должно оказывать стабилизирующее воздействие на распространение массовой информации, поддерживая упорядоченность общественных отношений, на этом принципе и должна строиться вся деятельность государства. Иначе говоря, данная государственная поддержка основана на мотивации СМИ в сторону повышения правосознания населения, повышения гражданской ответственности и поддержания государственности.

«Политические деятели и государственные должностные лица должны иметь возможность пользоваться теми же средствами правовой защиты от нарушения их прав со стороны СМИ, что и частные лица. Размеры компенсаций за нанесенный ущерб и штрафов, взыскиваемых за клевету или оскорбление, должны быть соразмерны степени нарушения прав и подрыва репутации других лиц, с учетом любых возможных добровольных компенсационных мер, предлагаемых самими СМИ и принимаемых потерпевшими. За клевету или оскорбление с использованием СМИ не должно назначаться наказание в виде лишения свободы, за исключением случаев, когда такая мера наказания совершенно необходима и соразмерна степени нанесенного вреда, особенно в тех случаях, когда в результате распространения СМИ клеветнических или оскорбительных высказываний, например, направленных на разжигание ненависти, было допущено серьезное нарушение других основных прав личности» [4].

С другой стороны, важно не допустить произвольного и бесконтрольного вмешательства в деятельность по распространению массовой информации, поскольку это уже возможность цензуры (ст. 3 Закона «О средствах массовой информации»), то есть неоправданного ограничения. Ими не могут считаться действия, направленные на защиту общественных отношений в целом и общества в частности, а также не подпадающие под критерии цензуры отношения, где отсутствует характер управленческого решения

(например, судебная власть, которая, верша правосудие, призвана разрешать споры между субъектами права). Неоправданным ограничением не могут являться действия должностных лиц, направленные на сохранение общественной безопасности и в целом общества в условиях, когда ординарное регулирование недопустимо. Иными словами, общество делегировало государству право упорядочивать общественные отношения таким образом, чтобы создавать обществу реальные и благоприятные условия для жизни. Если обычными мерами, исходящими из внешнего мира, реализация таких целей становится крайне затруднительной или невозможной, допускается использование таких мер, которые бы в обычных условиях мы назвали «превышение власти» (не злоупотребление, поскольку цензура в принципе запрещена и полномочий по ее производству ни у кого не может быть [5]).

Пономарев Н.Ф. отмечает, что «для предупреждения конфликтных взаимодействий с журналистами высшие должностные лица должны помнить о специфических интересах СМИ и воздерживаться от карательных мер. В то же время не стоит питать иллюзий относительно возможности кооперации власти со СМИ по абсолютно всем вопросам» [6].

В вопросе взаимодействия со СМИ, используя институт аккредитации журналистов, важна продуманная информационная политика государственного органа власти, направленная на решение стоящих перед ним задач, на реализацию законных прав, свобод и интересов граждан.

### **Литература**

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.
2. О средствах массовой информации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 // Рос. газ. 1992. 8 февр. № 32.
3. Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ: принята 12 февр. 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы на уровне постоянных представителей // Законодательство и практика масс-медиа. 2004. № 7–8.
4. Антипов, К.В. Паблик рилейшнз: учеб. пособ. 3-е изд., перераб. и доп. М.: «Дашков и Ко», 2002. С. 108.
5. Володина А.А. Правовые проблемы аккредитации журналистов // Юрист. 2006. № 2.
6. Каримов Д.А. Деятельность публичной администрации в сфере средств массовой информации: существующее положение и перспективы развития // Информационное право 2009. № 9.

## **РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГОСУДАРСТВА**

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

Рассмотрены вопросы обеспечения безопасности человека и государства в Российской Федерации. Обращено внимание на то, что, несмотря на отсутствие в перечне субъектов обеспечения безопасности, предусмотренном Федеральным законом «О безопасности», органов судебной власти, именно эти органы, в том числе Конституционный суд Российской Федерации, играют существенную роль в обеспечении безопасности человека и государства.

*Ключевые слова:* безопасность, судебная власть, Конституционный суд Российской Федерации

# ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MAINTENANCE OF SECURITY OF MAN AND STATE

**V.P. Grigonis.**

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

The article covers questions of security of man and state in the Russian Federation. That, despite lacking in the list of subjects of the security, provided by the Federal law «About Security», bodies of judicial power, these bodies, including the Constitutional Court of the Russian Federation, play an essential role in maintenance of security of man and state is paid attention.

*Key words:* security, judicial power, Constitutional Court of the Russian Federation

Безопасность человека и гражданина является одним из основных элементов защиты прав человека и гражданина.

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

Безопасность государства также предопределена Конституцией РФ ст.ст. 4 и 5, где говорится о суверенитете РФ и неприкосновенности, о ее государственной целостности, единстве системы государственной власти.

Термин «безопасность» имеет множественное значение: пожарная безопасность [2]; норма по обеспечению безопасных условий и охраны труда [3]; норма об обязанности подрядчика по охране окружающей среды и обеспечению безопасности строительных работ [4] и т.д.

Принят и действует нормативно-правовой акт, посвященный целиком вопросам безопасности – это Федеральный закон «О безопасности» [5]. В данном законе определяются основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности.

Все вышеуказанные мероприятия реализуют в соответствии с законом Правительство РФ, Президент РФ, палаты Федерального собрания РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления. Так, например полномочия Правительства в области обеспечения безопасности следующие: 1) участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; 2) формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию; 3) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет; 4) организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности; 5) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации [5].

В ФЗ «О Безопасности» полномочия в области обеспечения безопасности реализуют органы власти, относящиеся к исполнительной и законодательной ветви власти, но такие полномочия не предусматриваются для органов судебной ветви власти.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации [6].

Так федеральными судами являются: Конституционный суд РФ; Верховный суд РФ, возглавляющий подсистему судов общей юрисдикции и Высший Арбитражный суд РФ, возглавляющий подсистему арбитражных судов [7].

Главная функция судебной власти – осуществление правосудия.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства [8].

Судебные решения также способствуют обеспечению безопасности человека и гражданина и государства.

Так, например суды общей юрисдикции, вынося судебные решения в отношении обвиняемых по уголовным преступлениям, в том числе экстремисткой направленности своими решениями с помощью органов исполнительной власти (Министерство юстиции РФ) изолируют от общества (при условии вынесения соответствующего приговора) осужденных, влияя, таким образом, на безопасность человека и государства. Кроме того, суды общей юрисдикции как меру пресечения санкционируют содержания обвиняемых, в подобных преступлениях, под стражей до судебного решения.

На основании ст. 3 ФКЗ «О Конституционном суде РФ» в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ, полномочиями Конституционного суда Российской Федерации в области безопасности в частности являются:

1. Разрешение дел в соответствии с Конституцией РФ: б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ.

3. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле.

3.1. По запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле [9].

Как подчеркнул в своем выступлении, посвященном двадцатилетию Конституционного суда РФ, его председатель В. Зорькин: «За истекшие двадцать лет Конституционному суду РФ пришлось принимать немало очень сложных, иногда драматических, решений. Особенно тяжелыми, были 1992–1993 гг., годы острейшего политического противостояния между Президентом и Верховным Советом России. Тогда Конституционный суд многократно предлагал различные варианты примирения сторон, стараясь предотвратить выход их действий за рамки правового поля. Но когда Президент вышел за эти рамки, Суд принял Постановление о не конституционности его Указа № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе» [10].

Тем не менее, к сожалению, это решение не предотвратило трагических событий в октябре 1993 г.

Но уже следующие решения Конституционного суда РФ способствовало в определенной мере восстановлению безопасности и конституционного порядка и защите прав и свобод человека на территории РФ.

Так, в 31 июля 1995 г. по запросам Совета Федерации и группы депутатов Государственной думы РФ Конституционный суд РФ рассматривал конституционность четырех президентских Указов и одного Постановления Правительства, положивших начало

контртеррористической операции в Чеченской Республике. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» [11].

Практически все нормы по этому делу были признаны конституционными за исключением двух пунктов Постановления Правительства (о депортации из республики не проживающих там граждан и о лишении аккредитации журналистов без суда).

Большую роль сыграли решения Конституционного суда РФ, которые препятствовали, так называемому «параду суверенитетов субъектов РФ», и способствовали обеспечению конституционного порядка, государственной целостности, и в целом безопасности государства.

27 июня 2000 г. по запросу депутатов Государственной думы РФ Конституционный суд РФ вынес Определение о не конституционности соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания, Республики Татарстан [12].

Так в частности в Конституциях вышеуказанных республик говорилось о том, что республики обладают государственным суверенитетом, о том, что народ в Республике является носителем суверенитета и единственным ее источником, о праве республик приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на своей территории, о статусе Республики как субъекта международного права и т.п.

4 апреля 2002 г. в Конституционный суд РФ была подан запрос Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – «Хасэ Республики Адыгея» о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, вытекает ли содержащееся в указанных положениях непосредственно не предусмотренное в Конституции РФ регулирование из ее содержания и в связи с этим – может ли такое регулирование устанавливаться федеральным законодателем. В частности речь здесь шла о том могут ли федеральные органы власти (Президент РФ) применять меры федерального воздействия на органы власти субъектов и досрочно прекращать полномочия законодательных и исполнительных органов власти субъектов (высших должностных лиц субъектов).

Конституционный суд в своем Определении признал федеральное воздействие на органы власти субъекта допустимыми, если ими были изданы нормативно-правовые акты, нарушающие права и свободы человека и гражданина, признанные решением суда, и не принявшие ни каких мер к восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина [12].

Таким образом, из приведенных выше решений Конституционного суда РФ, в данных случаях суд встал на защиту ст.ст. 2, 4, 5 Конституции РФ и своими решениями защитил государственную целостность РФ ее суверенитет, неприкосновенность ее территории, а значит и безопасность человека и государства.

Судебные решения Конституционного суда РФ являются окончательными и обжалованию не подлежат и являются обязательными для органов законодательной и исполнительной властей.

В завершении хотелось бы сделать следующие выводы:

– безопасность человека является одним из основных элементов защиты прав человека и основных свобод;

– безопасность государства предопределена Конституцией РФ ст.ст. 4 и 5, где говорится о суверенитете РФ и неприкосновенности, о ее государственной целостности, единстве системы государственной власти;

– в ФЗ «О Безопасности», полномочия в области обеспечения безопасности не наделены органы судебной ветви власти;

– решения судов общей юрисдикции, совместно с правоприменительными органами (Служба судебных приставов, Управление исполнения и наказания) государственной власти также способствуют обеспечению безопасности человека и государства;

– решения Конституционного суда РФ по признанию неконституционными ряда норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в области безопасности государства и человека (государственная целостность РФ ее суверенитет, неприкосновенность ее территории, нарушение прав и свобод человека и гражданина) является для органов законодательной и исполнительной власти «императивом» (хотя и не всегда) и означает принятие срочных и безотлагательных мер для восстановления нарушенных прав и свобод и безопасности государства.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

2. О пожарной безопасности: Федер. Закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. // Рос. газ. 1995. 5 янв. № 3.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. Закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. // СЗ РФ. 2002. 7 янв. Ст. 3.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 1994 г. // Рос. газ. 1994. 8 дек. № 238–239.

5. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. 3 янв. № 1. Ст. 2.

6. О судебной системе РФ: Федер. Конституц. закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. // СЗ РФ. 1997. 6 янв. № 1. Ст. 1.

7. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право РФ. СПб., 2002. С. 288.

8. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федер. Конституц. закон Рос. Федерации от 7 февр. 2011 г. // Парлам. газ. 2011. 18 февр. № 8.

9. О Конституционном суде РФ: Федер. Конституц. закон Рос. Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. 25 июля. № 13. Ст. 1447.

10. О поэтапной конституционной реформе: Указ Президента Рос. Федерации от 21 сент. 1993 г. № 1400 // Рос. газ. Федер. выпуск. 2011. 28 окт. № 5619 (243).

11. Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 нояб. 1993 г. № 1833 // URL: <http://www.ksrf.ru>.

12. Определение Конституционного суда Рос. Федерации // Вестник Конституционного суда РФ. М., 2002. № 5. С. 3–37.

# **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ФПС МЧС РОССИИ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Р.А. Степанов, кандидат педагогических наук;  
А.А. Шелепенькин, кандидат педагогических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены общие понятия дисциплинарной ответственности, сравнение нормативных правовых актов о привлечении к ней; практика применения норм дисциплины труда.

*Ключевые слова:* служебная дисциплина, обязанности, запрет, ненадлежащее исполнение, дисциплинарная ответственность

## **INDIVIDUAL QUESTIONS OF BRINGING TO DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF EMERCOM OF RUSSIA**

**R.A. Stepanov;  
A.A. Shelepenkin.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The general concepts of disciplinary responsibility are considered, comparison of regulatory legal acts for bringing to disciplinary responsibility; practice of application of norms for labor discipline.

*Key words:* duty discipline, functions, prohibition, improper performance, disciplinary responsibility

Дисциплинарная ответственность является одним из важных способов правового воздействия на сотрудников Федеральной противопожарной службы МЧС России (ФПС), целью которого является – добиться от них надлежащего выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Дисциплинарная ответственность является одним из видов юридической ответственности, которая предусмотрена законодательством за неправомерное поведение. Дисциплинарная ответственность представляет собой обязанность сотрудника понести наказание, предусмотренное нормами трудового права, за противоправное неисполнение своих трудовых обязанностей.

Дисциплинарная ответственность работников, как известно, регулируется нормами Трудового кодекса Российской Федерации (ст.ст. 192–195). В то же время в отношении отдельных категорий работников, например, государственных служащих законодатель устанавливает и дополнительные нормы о дисциплинарной ответственности. В частности, это касается и сотрудников Федеральной противопожарной службы МЧС России.

На сегодняшний день трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на следующих лиц:

- военнослужащие при исполнении ими обязанностей военной службы;
- члены советов директоров (наблюдательных советов) организаций (за исключением лиц, заключивших с данной организацией трудовой договор);
- лица, работающие на основании договоров гражданско-правового характера;
- другие лица, если это установлено федеральным законом.

Более подробно особенности дисциплинарной ответственности сотрудников ФПС устанавливаются в Главе 4 Положения о службе в органах внутренних дел

(Положение о службе), в которой дается определение служебной дисциплины, устанавливаются поощрения и взыскания, применяемые к сотрудникам органов внутренних дел, а также рассматриваются вопросы их наложения и снятия [8].

Остановимся на узком аспекте оснований дисциплинарной ответственности сотрудников ФПС, так как, в рамках действующего законодательства, с нашей точки зрения, в этой сфере имеются определенные вопросы не только теоретического, но и практического характера.

Основанием дисциплинарной ответственности вообще является, как известно, дисциплинарный проступок [1]. Законодательство о службе в органах внутренних дел, в отличие от трудового законодательства не содержит понятия дисциплинарного проступка. В то же время ст. 34 Положения о службе устанавливает, что дисциплинарные взыскания налагаются на сотрудников ФПС за нарушение служебной дисциплины. При этом служебная дисциплина означает соблюдение сотрудниками ФПС установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также приказами прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий [8].

В соответствии с вышесказанным, сотрудник ФПС может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за нарушения порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий. Поэтому можно сделать вывод, что основания дисциплинарной ответственности сотрудников ФПС связывается с нарушениями, допущенными ими при исполнении служебных обязанностей и реализации возложенных на них прав. Таким образом, безусловным основанием привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника ФПС может выступать, например, опоздание или прогул, невыполнение приказа, разглашение служебной тайны и т.п., то есть деяния, непосредственно связанные с его должностным положением.

Практика свидетельствует, что именно ненадлежащее выполнение возложенных на сотрудников ФПС должностных обязанностей чаще всего является основанием привлечения их к дисциплинарной ответственности.

Так в ходе проверки установлено, что сотрудники Южного регионального центра ненадлежащим образом осуществляли полномочия по выявлению нарушений законодательства о пожарной безопасности, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В ряде случаев сотрудники Регионального центра недобросовестно исполняли функцию по лицензированию деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Так, лицензии выдавались организациям без проверки наличия у них необходимого оборудования и документального подтверждения соответствующего образования и уровня квалификации их работников.

По результатам проверки заместитель Генерального прокурора Российской Федерации С. Воробьев внес Представление об устранении выявленных нарушений руководителю Южного регионального центра Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

По итогам его рассмотрения за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей два руководителя структурных подразделений Регионального центра привлечены к дисциплинарной ответственности. Кроме того, ведомством проведены занятия в системе служебной подготовки, приняты меры по усилению контроля за организацией деятельности органов государственного пожарного надзора и за соблюдением требований пожарной безопасности региональными органами власти в округе [11].

Ст. 58 Положения о службе предусматривает основания для увольнения из органов внутренних дел, такие как: по собственному желанию, по достижению предельного возраста, по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, по окончании срока службы, предусмотренного контрактом и др.

В п. 8 контракта о службе в Государственной противопожарной службе (ГПС) не предусмотрено одним из оснований досрочного расторжения – «по собственному желанию», однако п. 8.10 контракта предусматривает иные основания досрочного расторжения, предусмотренные законодательными или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [9].

По мнению суда к отношениям с участием сотрудников ГПС применяются нормы, как Трудового законодательства Российской Федерации, так и ведомственные правовые акты.

Таким образом, ни один из указанных нормативных актов не содержит указания на то, что подача рапорта об увольнении по собственному желанию до окончания срока действия контракта является нарушением условий контракта по вине сотрудника ГПС. Срок действия контракта о службе в органах внутренних дел (написание рапорта об увольнении по собственному желанию в течение срока действия контракта) не является условием, нарушение которого влечет увольнение сотрудника по основанию «нарушений условий контракта». И его увольнение в таких обстоятельствах должно быть с формулировкой «по собственному желанию» [12].

Однако, помимо этого, следует помнить, что на сотрудников ФПС действующим законодательством возложен также целый ряд обязанностей общего характера (не зависящих от их должностного положения). Так, на всех сотрудников ФПС распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Нарушение и не выполнение которых является основанием для привлечения к юридической ответственности [2].

Например, прокуратура Костромской области провела проверку исполнения законодательства о государственной службе и противодействии коррупции в Главном управлении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Костромской области.

Установлено, что сотрудники ведомства, в том числе занимающие руководящие должности, не исполняют установленные законом обязанности и не соблюдают запреты и ограничения в соответствии с федеральным законодательством.

Так, заместитель начальника Главного управления МЧС России по Костромской области, начальник отдела государственного пожарного надзора и еще 7 сотрудников ведомства получили от ООО «Кроностар» денежные вознаграждения в размере от 5 до 15 тыс. руб. за исполнение своих служебных обязанностей (тушение пожара). Полученные доходы они скрыли, не указав в соответствующих декларациях.

В представленных сведениях о доходах за 2010 г. 13 сотрудников МЧС России не отразили доходы, полученные от педагогической деятельности, 28 работников не указали данные об объектах недвижимости, находящихся в пользовании. Начальник отделения территориального отдела надзорной деятельности г. Костромы скрыл доход, полученный от продажи автомашины.

В связи с прохождением службы государственным служащему запрещается законом осуществлять предпринимательскую деятельность. В то же время согласно сведениям налоговых органов двое сотрудников МЧС являются учредителями ООО «Леспром К» и ООО «Вохмаагротранс». При этом сведения о своем участии в деятельности коммерческих организаций в представляемых ими сведениях они не отразили.

В связи с выявленными нарушениями прокурор Костромской области внес в адрес начальника Главного управления МЧС России по Костромской области Представление с требованием привлечь виновных к ответственности.

По результатам рассмотрения Представления нарушения устранены, семь должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, по остальным

сотрудникам государственного органа проводятся заседания комиссии по соблюдению служебного положения [13].

Нельзя не отметить, что эта норма была введена в Положение о службе в рамках борьбы с коррупцией Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Именно распространение на сотрудников ФПС указанных ограничений, запретов и обязанностей может породить, с нашей точки зрения, определенные вопросы по поводу оснований их дисциплинарной ответственности. Вполне очевидно, что установление в отношении субъекта права какой-либо обязанности, ограничения или запрета должно подкрепляться возможностью применения к нему определенных мер ответственности в случае их несоблюдения. Можно ли применить дисциплинарные взыскания к сотруднику ФПС, нарушившему указанные выше обязанности, ограничения или запреты? Ответ на этот вопрос, как нам, кажется, достаточно неоднозначен.

Так, невыполнение сотрудником ФПС обязанности, указанной в Приказе МЧС России от 22 марта 2011 г. № 135, подготовленном в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера), безусловно, подпадает под определение нарушения служебной дисциплины, приведенное выше.

Ст. 18 Федерального закона о государственной гражданской службе закрепляет требования к служебному поведению служащих (исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа; не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам и др.). В принципе невыполнение их (например, оказание сотрудником ФПС при исполнении своих служебных обязанностей предпочтения какому либо объединению) также могло бы быть основанием дисциплинарной ответственности. Но так как сотрудники ФПС не относятся к категории государственных гражданских служащих, то данная норма права на них не распространяется.

Наконец, с нашей точки зрения, не подкрепленными мерами дисциплинарной ответственности являются в настоящее время установленные в отношении сотрудников ФПС Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ запреты. Дело в том, что запреты в большинстве своем никак не связаны со служебной деятельностью государственного служащего и представляют собой, по сути, «права, входящие в статус гражданина, которых он лишается, пока состоит на государственной службе» [3]. Действительно, запрет на занятие предпринимательской деятельностью ограничивает конституционное право на предпринимательскую деятельность, запрет на замещение выборных должностей – избирательное право.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии определенного пробела в законодательстве о службе в органах ФПС МЧС России, который требует, на наш взгляд, вмешательства законодателя.

### **Литература**

1. Дубровин А.В. Дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях как вид юридической ответственности // Трудовое право. 2008. № 8.
2. Густова Л.В. Некоторые вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников милиции // Трудовое право. 2010. № 1.
3. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 17.

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

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

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

7. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. № 557.

8. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Постановление Верховного Совета Рос. Федерации от 23 дек. 1992 г. № 4202-1.

9. О порядке и условиях заключения контракта о службе в Государственной противопожарной службе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и форме контракта: Приказ МЧС России от 30 июня 2008 г. № 351.

10. Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Приказ МЧС России от 22 марта 2011 г. № 135.

11. По материалам, опубликованным на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74479/> (дата обращения: 16.12.2012).

12. По материалам, опубликованным на консультационном сайте по финансовым и правовым вопросам МЧС России // URL: [http://fin.igps.ru/vlibrary/detail.php?book\\_id=425](http://fin.igps.ru/vlibrary/detail.php?book_id=425) (дата обращения: 18.12.2012).

13. По материалам, опубликованным на официальном сайте Генеральной прокуратуры Рос. Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75224/> (дата обращения: 17.12.2012).

## **ОСОБЕННОСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ**

**К.М. Иванов, кандидат юридических наук;**

**В.А. Зокоев, кандидат юридических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности технических норм, развитие технических норм в сфере обеспечения безопасности на водных объектах, особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности на водных объектах.

*Ключевые слова:* безопасность, водные объекты, техническое регулирование

# FEATURES OF TECHNICAL REGULATION OF SAFETY IN WATER BODIES

**K.M. Ivanov;**

**V.A. Zokoev.**

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

The article discusses the features of the technical standards, the development of technical standards in the field of security in water bodies, the features of technical regulation of safety in water bodies.

*Key words:* safety, water bodies, technical regulation

Водные объекты Российской Федерации, используемые в различных сферах: отдых, туризм, перевозки, водное хозяйство, водопользование и т.д., представляют серьезный риск для людей. Водные объекты и деятельность по пользованию данными объектами можно отнести к источнику повышенной опасности, что влечет необходимость детального правового регулирования вопросов обеспечения безопасности на водных объектах. Причем на каждом этапе использования водных объектов необходимо обеспечить как безопасность людей, так и охрану используемых водных объектов.

Обеспечение безопасности людей на водных объектах является одной из важнейших задач государственной политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Безопасность на водных объектах – состояние защищенности личности, общества и государства от угроз, возникающих на водных объектах в связи с использованием технических средств, а также в связи с деятельностью людей.

В настоящее время основу нормативного обеспечения безопасности на водных объектах составляют:

- Конституция Российской Федерации [1];
- Водный кодекс Российской Федерации [2];
- Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации [3];
- Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности» [4];
- Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в части обеспечения безопасности людей на водных объектах) [5];
- Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» [6];
- Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р) [7] и др.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации водное законодательство Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Система нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности на водных объектах, включают в себя нормы, регулирующие указанные общественные отношения, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Особый интерес в регулировании общественных отношений по обеспечению безопасности на водных объектах представляют технические нормы.

В теории права отмечается, что технические нормы так же, как и правовые, создаются людьми. Под техническими нормами понимаются такие правила поведения, которые определяют приемы обращения человека с техническими средствами, предметами материального мира. Различие между техническими и правовыми нормами заключается в том, что технические нормы определяют отношения людей по поводу обращения с

предметами в производственной деятельности, а правовые нормы регулируют поведение человека в правильном обращении и эксплуатации техники. Технические нормы призваны регулировать отношения людей по поводу правильного использования и производства технических средств [8, 10].

Отмечается, что норма права представляет собой установленное и обязательное для всех субъектов, а также санкционированное государством правило поведения, нарушение которого влечет наступление юридической ответственности. Отличие правовой нормы как социальной нормы заключается в том, что она распространяется на неограниченный круг лиц, представляет собой правило поведения субъектов правоотношений между собой, с помощью нормы осуществляется регулирование отношений, при нарушении нормы существует возможность применения юридических санкций.

Техническая норма является правилом поведения, но имеет сложную природу. Техническая норма устанавливает порядок обращения с техникой, а также в процессе обращения с техникой обеспечивается воздействие на поведение человека. Технические нормы должны признаваться нормами социальными, поскольку обладают свойством влиять на поведение субъектов, и через обязательные предписания способны оказывать влияние на регулирование общественных отношений. Отличие технических норм от норм права усматривается в последствиях нарушения. Нарушение технических норм само по себе не приводит к наступлению юридической ответственности. Юридическая ответственность возникает тогда, когда нарушены нормы права, что не позволяет выделить в технической норме свойство регулирования отношений, поскольку механизм регулирования связан с возможностью государственного принуждения. Способность регулировать общественные отношения техническая норма приобретает с приданием ей правовой формы.

Многие технические нормы, имеющие значение для общественной жизни, закрепляются в юридических актах. В актах органов государственной власти либо прямо излагается содержание технической нормы, либо содержится отсылка к техническим нормам, в связи с чем, эти правила поведения становятся общеобязательными нормами, которые охраняются государством. В основном это нормы, действующие в материально-производственной и управленческой сферах (например, правила ведения строительных работ, противопожарной безопасности, движения различных видов транспорта, ГОСТов, национальных стандартов и т.д.) [8].

Основой российского законодательства в области технического регулирования является Федеральный закон «О техническом регулировании» [9]. Данный Закон регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг.

Под техническим регулированием понимается правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Законодательство в области технического регулирования имеет комплексный характер, включает нормы различных отраслей права. В настоящее время происходит

формирование данного законодательства, которое должно быть направлено на регулирование общественных отношений в условиях рыночной экономики.

Часто технические нормы обретают форму технических регламентов. Технический регламент представляет собой документ, который принят международным договором Российской Федерации, подлежащим ратификации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или в соответствии с международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или Федеральным законом, или Указом Президента Российской Федерации, или Постановлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

В сфере обеспечения безопасности на водных объектах действуют: Технический регламент о безопасности объектов внутреннего водного транспорта [11], Технический регламент о безопасности объектов морского транспорта [12], Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 1100-р «Об утверждении перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта» [13] и др.

В рамках государств-членов Таможенного союза в настоящее время происходит развитие технического регулирования. В соответствии с Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. стороны проводят согласованную политику в области технического регулирования, в частности, посредством принятия технических регламентов. Технические регламенты Таможенного союза имеют прямое действие на таможенной территории Таможенного союза.

В соответствии с Договором от 18 ноября 2011 г. «О Евразийской экономической комиссии» была создана Евразийская экономическая комиссия, которая представляет собой единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства. Основной задачей указанной Комиссии является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений в области экономической интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Евразийская экономическая комиссия осуществляет свою деятельность, в частности, в сфере технического регулирования.

Так, в июне 2012 г. был принят Технический регламент Таможенного союза «О безопасности маломерных судов» [14]. Данный Технический регламент разработан в рамках Евразийской экономической комиссии в соответствии с Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации.

Технический регламент разработан с целью установления на единой таможенной территории Таможенного союза единых обязательных для применения и исполнения требований к маломерным судам, спасательным средствам и (или) оборудованию для маломерных судов обеспечения свободного перемещения маломерных судов, спасательных средств и (или) оборудования для маломерных судов, выпускаемых в обращение на единой таможенной территории Таможенного союза. Положения указанного правового акта на маломерные суда, спасательные средства и (или) оборудование для маломерных судов. Данный технический регламент вступает в силу с 1 февраля 2014 г. в связи с необходимостью принятия национальных стандартов, обеспечивающих действие соответствующих технических норм.

Изменения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования общественных отношений по обеспечению безопасности при использовании маломерных судов, проводятся и в национальном законодательстве России. Так, в апреле 2012 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия маломерного судна» [15], который коренным образом изменил понятие маломерного судна.

Международный опыт показывает, что техническое регулирование является одним из наиболее динамично развивающихся направлений в законодательстве зарубежных стран. Причем, проявляется тенденция к унификации правового регулирования в этой сфере, которое проявляется в том, что разрабатываются международно-правовые технические стандарты, а также используется опыт технического регулирования наиболее развитых стран.

В рамках Европейского союза долгое время осуществлялся процесс гармонизации (унификации) технических норм и технического регулирования, что было опосредовано необходимостью обеспечения свободного передвижения товаров и услуг. Европейский союз не имел возможности разрабатывать детально проработанные стандарты для всей номенклатуры товаров и услуг. В связи с этим, законодатель избрал другое направление – разработку директив по соответствующим категориям товаров в рамках обозначенных границ. Директивы, разработанные общеевропейскими органами технического регулирования, имеют верховенство над национальными стандартами. Вместе с тем наряду с новыми директивами в Европейском союзе разрабатывались и традиционные стандарты в виде технических спецификаций для отдельных категорий товаров [16].

При разработке технических регламентов учитываются требования международных стандартов, разработанные соответствующими организациями, например, Международной организацией стандартизации (International Organization for Standardization, ISO), Международной электротехнической комиссией (International Electro technical Commission), Международным телекоммуникационным союзом (International Telecommunications Union), иными органами [17].

В рамках региональных международных организаций также создаются и действуют подобные органы. Так, например, в Европейском союзе действуют Европейский комитет по стандартизации (European Committee for Standardization) и Европейский комитет по электротехническим стандартам (European Committee for Electrotechnical Standardization).

Таким образом, исследование процесса развития технического регулирования в сфере обеспечения безопасности на водных объектах в Российской Федерации, а также международного опыта, показало необходимость продолжения указанного процесса в рамках национального законодательства Российской Федерации.

Законодательство России в области технического регулирования, в том числе технического регулирования обеспечения безопасности на водных объектах, находится на стадии формирования. В последние годы принимаются правовые акты в данной области. Вместе с тем, формирование системы норм, как правовых, так и технических, в указанной области продолжается. Полагаем, что одним из условий создания и реализации технических норм в области обеспечения безопасности на водных объектах должно являться унификация и гармонизация национального законодательства и законодательства наиболее развитых иностранных государств, международных организаций и сообществ. Использование международного опыта позволит принять современные и действенные нормы, содержащие высокие требования по обеспечению безопасности на водных объектах, которые приведут к развитию деятельности по использованию, защите и охране водных объектов в Российской Федерации.

## **Литература**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.

2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. 5 июня. № 23. Ст. 2381.
3. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. 12 марта. № 11. Ст. 1001.
4. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. 3 янв. № 1. Ст. 2.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации. 1994. 21 дек. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.
6. О безопасности гидротехнических сооружений: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 1997. 28 июля. № 30. Ст. 3589.
7. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 27 авг. 2009 г. № 1235-р // СЗ РФ. 2009. 7 сент. № 36. Ст. 4362.
8. Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.
9. О техническом регулировании: Федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. 30 дек. № 52 (ч. I). Ст. 5140.
10. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
11. Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12 авг. 2010 г. № 623 // СЗ РФ. 2010. 23 авг. № 34. Ст. 4476.
12. Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12 авг. 2010 г. № 620 // СЗ РФ. 2010. 23 авг. № 34. Ст. 4475.
13. Об утверждении перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 июня 2011 г. № 1100-р // СЗ РФ. 2011. 11 июля. № 28. Ст. 4227.
14. О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности маломерных судов»: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 15 июня 2012 г. № 33 // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 18.06.2012).
15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия маломерного судна: Федер. закон Рос. Федерации от 23 апреля 2012 г. № 36-ФЗ // СЗ РФ. 2012. 30 апр. № 18. Ст. 2128.
16. Лафитский В.И. Техническое регулирование в зарубежных странах // Журнал российского права. 2006. № 9.
17. URL: <http://www.iso.org>.
18. Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации. СПб, 18 нояб. 2010 г.

# **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

**Ю.Н. Коряковцев, кандидат юридических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет МВД России.**

**Л.Д. Николаева;**

**Е.В. Плотникова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы понятие юридической ответственности за нарушение экологического законодательства, а также, реализация конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, экологически безопасные условия жизнедеятельности.

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, экологическое правонарушение, рациональное природопользование, экосистема, юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства

## **LEGAL RESPONSIBILITY IN THE MECHANISM OF PROVIDING OF CONSTITUTIONAL RIGHT ON A FAVOURABLE ENVIRONMENT**

**Y.N. Koryakovtcev.**

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

**L.J. Nikolaeva; E.V. Plotnikova.**

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

The concept of legal responsibility is investigated for violation of ecolaw, and also, realization of constitutional right for citizens on afavourable environment, ecologically safe terms of vital functions.

*Key words:* ecological safety, ecological offence, rational природопользование, ecosystem, legal responsibility for violation of ecolaw

Экологическая безопасность является основным составляющим элементом национальной безопасности Российской Федерации. Состояние окружающей среды, несомненно, оказывает влияние на жизнедеятельность и здоровье населения нашего государства. Поэтому, неслучайно Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1].

В силу того, что охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, природопользование и экологическое законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [1]. В Конституциях республик, в Уставах иных субъектов, входящих в состав Российской Федерации, содержатся аналогичные нормы, устанавливающие право на сохранение

качества окружающей среды и возмещение причиненного экологическим правонарушением вреда [2].

Право граждан Российской Федерации и (по смыслу ст. 42) каждого, кто находится на её территории, на экологически безопасные условия жизни, порождает существенный комплекс обязанностей государственных органов Российской Федерации по обеспечению охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. При этом Экологическая доктрина Российской Федерации определяет, что сохранение природы, восстановление природных систем и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества [3]. Отдельные субъекты Российской Федерации в Конституциях и Уставах закрепляют необходимость государственного обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования и защиты, сохранения и улучшения окружающей среды [4].

В целях реализации конституционного права граждан на экологически безопасные условия жизнедеятельности создана и функционирует государственная система охраны окружающей среды.

В процессе осуществления экологической политики, сохранения качества окружающей среды, обеспечения рационального природопользования, уполномоченные государственные органы Российской Федерации и субъектов Федерации выполняют ряд определенных функций, направленных на поддержание экологического баланса, предотвращение или снижение негативного воздействия на окружающую среду.

К сожалению, в современных условиях развития России сохраняется тенденция увеличения общего количества совершаемых экологических правонарушений. Последние оказывают негативное влияние на развитие экологической ситуации, наносят ущерб окружающей среде, влекут за собой уничтожение экологических систем, объектов растительного и животного мира, снижают общий уровень экологической безопасности, создают угрозу жизни и здоровью граждан.

При этом растет и количество экологических преступлений: за 2003 г. зарегистрировано 26 097 преступлений, за 2004 г. – 30 573, за 2005 г. – 33 491, за 2006 г. – 41 900, а за 2007 г. число зарегистрированных преступлений в сфере охраны окружающей среды составило 40 242 случая. Понятно, что реально совершенных преступлений в сфере охраны окружающей среды и природопользования в несколько раз больше. По мнению отдельных специалистов, латентность в этой сфере составляет более 90 %. Данные обстоятельства позволяют говорить об экологической преступности, как о криминалистическом явлении, а не только как об отдельных фактах. Анализ количества правонарушений позволяет проанализировать рост экологической преступности к 2015 г. (по сравнению с 1990 г.) более чем в 25 раз. Показатели статистики явно не внушают спокойствия, и состояние окружающей среды в нашей стране с каждым днем становится все менее стабильным.

Поэтому, одним из средств поддержания правового порядка в общественных отношениях, складывающихся в области охраны окружающей среды и природопользования, инструментом государственного принуждения к соблюдению требований экологического законодательства, способствующим обеспечению права на благоприятную окружающую среду, служит юридическая ответственность субъектов правовых отношений за совершаемые ими правонарушения в данной области [6].

Юридическая ответственность представляет собой достаточно сложное социально-правовое явление, однозначного понимания которого в правовой науке не сложилось.

Законодатель не устанавливает понятие юридической ответственности за экологические правонарушения, ограничиваясь лишь перечислением ее видов. Позиции же ученых, представленные в литературе по экологическому праву, базируются на положениях теории права, и как следствие, содержат неоднозначное понимание и различные оценки рассматриваемого социально-правового явления, которые, по существу, также связаны с содержанием соответствующих правоотношений, то есть, основаны на соотношении прав и

обязанностей субъекта правоприменительной деятельности с одной стороны, и субъекта ответственности – с другой [7].

Немаловажное значение для определения юридической ответственности за совершение экологических правонарушений имеют и подходы к исследованию собственно юридической ответственности, которые по существу, и приводят к различному пониманию данной правовой дефиниции.

Как социально-правовое явление – юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства представляет собой определенный круг урегулированных правовыми нормами различной отраслевой принадлежности общественных отношений, складывающихся по поводу совершения правонарушений экологического характера, то есть противоправных деяний, влекущих за собой ущерб окружающей природной среде или угрозу причинения такого вреда. В данном случае, под юридической ответственностью следует понимать совокупность материальных и процессуальных охранительных правоотношений, вызванных совершением экологического правонарушения, вынесением по факту его совершения справедливого, законно обоснованного решения и реализации, в связи с этим, соответствующих правовых санкций.

Как правовое качество, свойство субъектов правоотношений юридическая ответственность за совершение экологических правонарушений представляет собой субъективную юридическую обязанность лица, совершившего экологическое правонарушение, претерпеть установленные законом и применяемые к нему негативные правовые последствия, а также возместить ущерб, причиненный окружающей среде и собственникам природных ресурсов. В данном случае, юридическая ответственность, предусмотренная за нарушение действующего законодательства, в том числе и экологического, является следствием виновно совершенного правонарушения и выражается путем применения к субъекту данного противоправного деяния соответствующих правовых санкций.

Применение же мер принуждения к правонарушителям свойственно лишь уполномоченным правоохранительным органам и должностным лицам, наделенных для этих целей соответствующей компетенцией, то есть субъектам правоприменительной деятельности и, следовательно, представляет не саму юридическую ответственность, а форму внешнего выражения последней.

Как правовой институт – юридическая ответственность за экологические правонарушения представляет собой совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу совершения правонарушений, причиняющих ущерб окружающей природной среде или заключающих в себе угрозу причинения такого вреда. Вышеназванные общественные отношения охватываются понятием предмета правового регулирования этой большой группы правовых норм.

Поскольку за совершение экологических правонарушений юридическая ответственность предусматривается нормами уголовного, административного, гражданского, трудового, а в некоторых случаях, и международного права, следует заметить, что данная общность правовых норм не ограничивается присутствием в качестве составного элемента в системе экологического права, а носит комплексный характер и является, в связи с этим, межотраслевым правовым институтом, регулирующим указанный круг общественных отношений и препятствующим совершению экологических правонарушений.

Проведение тщательного анализа и разработки данного правового института, научно-обоснованное развитие законодательства об ответственности за правонарушения экологического характера, совершенствует механизм правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере охраны окружающей среды и природопользования, способствует обеспечению экологического баланса и биологического разнообразия, а также ведет к созданию необходимых условий реализации

конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
2. Конституция Карачаево-Черкесской Республики. Ст. 39., Черкесск: Карачаево-Черкесское государственное книжное издательство, 1996; Конституция республики Коми. Ст. 43. Сыктывкар, 1998; Конституция республики Мордовия. Ст. 41. Саранск: Тип. «Красный Октябрь».
3. Экологическая л/доктрина Российской Федерации: одобрена Распоряжением Правительства Рос. Федерации № 1225-р от 31 авг. 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
4. Конституция Республики Карелия. Ст. 5 Петрозаводск, 1999; Конституция Республики Татарстан, Ст. 53. Казань, 2003; Конституция Республики Тыва. Ст. 25. Кызыл, 1993; Конституция Республики Саха (Якутия). Ст. 6. Якутск, 2002; Устав Воронежской области, Ст. 69. Воронеж, 1995.
5. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году: Государственный доклад. М.: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Государственный центр экологических программ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 2010.
6. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
7. Ерофеев Б.В. Экологическое право: учебник. М., 1999. С. 185–186.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ КРАЙНЕГО СЕВЕРА**

**О.Н. Яхонтова;**

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

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования социально-экономической безопасности территорий Крайнего Севера. Проведен анализ нормативно-правовой базы, регулирующий правовое положение территорий Крайнего Севера.

*Ключевые слова:* Север, Крайний Север, местности, приравненные к районам Крайнего Севера, социально-экономическая безопасность

## **ACTUAL REGULATORY MATTER SOCIO-ECONOMIC SECURITY OF THE FAR NORTH**

**O.N. Yakhontova; O.L. Uzun.**

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

This article examines the current legal regulation of social and economic security of the Far North. In addition, the analysis of the legal framework regulating the legal status of the territories of the Far North.

*Key words:* North, Far North, areas equivalent to the Far North, the social and economic security

В соответствии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ понятие «Север» определяется как высокоширотная часть территории Российской Федерации, характеризующаяся суровыми природно-климатическими условиями и повышенными затратами на производство продукции и жизнеобеспечение населения. С принятием Федерального закона установление границ территорий, относящихся к районам Крайнего Севера, а также районирование Севера, регулируется федеральным законодательством.

Термин «Крайний Север» стал употребляться в СССР в 1930-е гг., под ним понималась территория, заселенная малочисленными коренными народами. В 1945 г. при распределении северных льгот к заработной плате Указом Президиума Верховного Совета СССР было введено понятие «районы, приравненные к Крайнему Северу», в целях стимулирования и увеличения притока специалистов из других районов страны для освоения северных территорий.

На сегодняшний день «Крайний Север» – понятие не только географическое, а также общественно-социальное и правовое. Оно было введено в связи особенностями правового режима данной территории Российской Федерации, особыми климатическими условиями, а также с предоставлением льгот лицам, работающим в суровых климатических условиях.

К районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к ним, была отнесена обширная территория России, включающая районы арктической полярной зоны, тундры, лесотундры и частично тайги. Южная граница этой территории на западе страны соответствует примерно 64° с. ш., а с продвижением в восточном направлении постепенно опускается к югу, захватывая Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО), часть Тюменской области и всю Якутию, и достигает 45° с. ш., охватывая северные районы Приморского края. Отдельную область, также отнесенную к территории Крайнего Севера, составляет ряд районов Республики Тыва, расположенных на крайнем юге России, на границе с Монголией [2].

Субъекты Российской Федерации, полностью или частично отнесенные к районам Севера занимают около 70 % территории страны, в них по состоянию на 1 января 2012 г. проживает 24,6 млн. человек или 17,2 % населения страны, в том числе непосредственно в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях – 7,9 млн. человек или 5,5 % населения страны, из них более 200 тыс. человек – представители 30 коренных малочисленных народов Севера [4].

Значение Крайнего Севера, как для Российской Федерации, так и для всего мира, как глобального экологического и стратегического резерва трудно переоценить. Именно здесь располагается практически вся сырьевая база для обеспечения устойчивого развития страны. Северный морской путь (согласно расчетам Министерства транспорта России) является глобальной транспортной инфраструктурой, способной обеспечить кратчайшие перевозки всех видов грузов, как по северной территории Российской Федерации, так и в США и Японию из Европы в кратчайшие сроки (в два раза быстрее, чем через Суэцкий канал). Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в значительной степени зависит от того, насколько комплексно и эффективно будут использованы геополитический, ресурсный, экономический и интеллектуальный потенциалы северных территорий [3]. В северной части Российской Федерации проживает большая часть малочисленных народов, сохранивших свой традиционный образ жизни. Север – это и уникальный природный комплекс, являющийся глобальным экологическим резервом не только России, но и планеты в целом.

Крайний Север, помимо того, что является «хранилищем» наибольшего количества природных ресурсов России, также выполняет геостратегическую роль, поскольку борьба за природные ресурсы в современной мировой экономике будет только обостряться. Ситуация в Арктике яркое тому подтверждение. Поэтому Россия, противостоять таким угрозам и вызовам может, опираясь лишь на современную экономику, в том числе и в регионах Севера.

Оценив социально-экономический уровень развития северных регионов, можно сделать вывод, что степень освоения территорий и структура экономики регионов не

однородна по уровню жизни населения, демографической ситуации, социально-культурным особенностям населения, уровням всех направлений безопасности, разнящимися экстремальными природно-климатическими условиями, малой плотностью расселения, огромной территорией, низкой транспортной обеспеченностью, быстрым износом основных фондов, высокими затратами на воспроизводство рабочей силы и социальные услуги и т. д.

Поэтому тенденции и динамика развития экономики и социальной сферы каждого Северного региона отличается друг от друга. Однако законодатель не делает ограничений и не вводит систему районирования территорий Крайнего Севера.

Центрами некоторых регионов являются градообразующие предприятия, а также крупные промышленные комплексы по добыче и переработке природных ресурсов, таких как: нефти и газа в Западной Сибири, цветных металлов на Севере Красноярского края, угля в Республике Коми, алмазов и золота в Республике Саха (Якутия) и в Магаданской области, апатитов на Карельском полуострове, леса в Архангельской области, водных биоресурсов в северо-западных и дальневосточных районах. В других регионах, таких как, например, Камчатская область, Чукотский автономный округ, в бывшем Эвенкийском автономном округе, на шельфе северных и дальневосточных морей разработка природных ресурсов только начинается или ее еще предстоит начать.

На наш взгляд, следует законодательно закрепить категорирование территорий Крайнего Севера НПО следующим критериям:

– освоенные территории – это регионы с высоким уровнем экономического развития, где добывается основная часть полезных ископаемых, которые обладают развитой инфраструктурой, обеспечивающей надлежащий уровень безопасности. (Об этом свидетельствует пример Ненецкого автономного округа, который еще несколько лет назад был одним из самых депрессивных и высоко дотационных субъектов Российской Федерации, а сейчас является лидером по росту добычи нефти и, соответственно, по увеличению бюджетных доходов и улучшению социально-экономической ситуации);

– развивающиеся территории, к ним относятся северные регионы, имеющие определенный развитый экономический потенциал, но его в настоящее время не хватает, чтобы быть самодостаточными. Поэтому решение проблем их жизнеобеспечения и дальнейшего развития в значительной степени зависит от поддержки федерального центра. Следует отметить, что органы государственной власти ряда таких территорий, как, например, Мурманская, Архангельская, Сахалинская области, Республика Саха (Якутия) проводят очень активную и, на наш взгляд, эффективную политику развития, которая в скором времени должна значительно повысить их экономический потенциал, а, следовательно, и качество жизни ее населения.

Слаборазвитые территории – депрессивные, высоко дотационные территории, где почти нет современного экономического потенциала, уровень жизни значительно отстает от средне российских показателей. Они в значительной мере зависят от финансовой помощи из федерального бюджета, их бюджеты на 60–80 % формируются за счет межбюджетных трансфертов. Такие территории имеют ограниченные собственные финансовые возможности и для их развития необходимы финансовые дотации, как государства, так и представителей российского и иностранного бизнеса [1].

Многие из городов и населенных пунктов Северных регионов были основаны и создавались вокруг градообразующих предприятий и промышленных комплексов и это является их отличительной особенностью (г. Мирный – центр алмазодобывающей промышленности России, г. Северодвинск – город оборонной судостроительной промышленности и т.д.).

Ввиду большой протяженности территории Крайнего Севера России и приравненных к ним территорий некоторые субъекты, в силу суровых климатических условий, не имеют возможности заниматься сельскохозяйственным производством и животноводством, соответствующей подавляющее большинство населения это городские жители (г. Мурманск – 90 % населения – горожане), а в менее развитых регионах – сельское население в основном

занято оленеводством, коневодством, охотой, рыболовством, сбором дикоросов и другими видами традиционной хозяйственной деятельности народов Севера (Алтайский край, Бурятия).

Следует отметить, что, как и в большинстве центральных и южных регионов страны, уровень и качество жизни, обеспеченность населения социальными услугами в городах выше, чем в сельских поселениях, причем на Севере это различие более заметно. Во-первых, в городах, созданных как территориально-промышленные комплексы, одновременно с предприятиями и жильем строились учреждения социальной инфраструктуры – здравоохранения, образования, культуры и т.п. Во-вторых, именно в основном сельские поселения расположены на отдаленных территориях, не имеющих транспортного сообщения.

В настоящее время действует система гарантий и компенсаций для поддержки населения Крайнего Севера, установленная Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым были внесены существенные изменения и дополнения в законодательство, регулирующие северные вопросы.

Данный порядок предоставления гарантий и компенсаций предусматривает их дифференциацию в зависимости от места работы: для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также из средств организаций, не относящихся к бюджетной сфере. В результате складывается положение, при котором граждане, работающие в одинаковых условиях, получают различные виды и размеры гарантий в зависимости от сложности и напряженности осуществляемой работы. Однако, данные меры материальной поддержки были предусмотрены законодателем в целях возмещения дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. Указанное возмещение должно предоставляться всем гражданам, работающим на Севере, и в равных размерах, поскольку все они в равной мере подвергаются воздействию неблагоприятных природно-климатических условий. Такой подход социально и экономически обоснован.

Таким образом, к основным специфическим чертам территорий Крайнего Севера, как особого объекта государственного регулирования и поддержки относятся: экстремальные природно-климатические условия, крайняя уязвимость природной среды и необратимость ее нарушений, значительная доля коренных малочисленных народов Севера в общей численности населения арктических районов, почти полная зависимость от поставок топлива, продовольствия и другой продукции по Северному морскому пути. В силу природно-климатической специфики районы Крайнего Севера требуют специальных мер государственной поддержки, которые должны осуществляться в приоритетном порядке, чтобы в перспективе обеспечить устойчивое развитие экономики этих районов.

Необходимо комплексное социально-экономическое развитие территорий на основе ускоренного перехода от политики освоения сырьевых ресурсов к политике сбалансированного развития отраслей промышленности, поддержка действующих и создание новых территориально-производственных комплексов, в том числе при освоении новых районов добычи природных ресурсов. Как показала практика, это наиболее эффективная модель организации хозяйственной деятельности в условиях Севера [1].

Ввиду большой протяженности территории Крайнего севера и территорий, приравненных к ним, необходимо принятие нормативно-правового акта, регламентирующего районирование этих видов территорий и введение на них, в зависимости от климатической зоны и степени «освоенности» определенного правового режима.

Природные ресурсы Северных территорий, особенно ресурсы континентального шельфа, являются стратегическим резервом общенационального значения. В связи со

сложными природными условиями и высоким риском хозяйственной деятельности в Арктике, требующей крупных капитальных вложений при решении технических, природоохранных, социальных и научных проблем, следует учитывать при принятии решения об освоении ресурсов этой зоны потребности страны в сырьевых ресурсах, возможности их освоения в более благоприятных климатических условиях, конъюнктуру мирового рынка, а также экономические, социальные, экологические, оборонные и политические факторы. В экономике Северных территорий одну из ведущих ролей играют транспорт, энергетика и связь, стоимость услуг, которых возросла в значительно большей степени, чем в остальной России.

На сегодняшний день очевидна необходимость внедрения инновационных достижений в сфере науки и техники. Совершенно очевидно, что для экономики Севера, в условиях высоких издержек производства, вызванных природно-климатическими факторами, недостатка трудовых ресурсов, слабого транспортного обеспечения и высокой стоимости перевозок, инновационный путь развития является единственно приемлемым.

В целях улучшения экономического положения населения Северных территорий необходимо стимулирование развития малого предпринимательства. Для многих северных регионов это новая возможность их дальнейшего экономического развития, решения проблемы занятости в городах, особенно в моногородах.

Нельзя не сказать, что в последние годы усилено внимание органов государственной власти Российской Федерации к решению проблем социального и экономического развития северных территорий. В 2008 г. Д.А. Медведевым утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу», Правительством Российской Федерации в 2009 г. утверждена «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», а в 2010 г. – «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года». Многие положения этих документов направлены на решение задач жизнеобеспечения, социального и экономического развития северных территорий, в том числе с учетом их региональных особенностей. В то же время их реализация разворачивается очень медленно.

Все сферы общественной жизни на территориях Крайнего Севера, будь то экономика, финансовая политика, образование, здравоохранение, национальная политика, природопользование и т.д., имеют свою специфику. В связи с этим при разработке правовых норм и реализации проектов в соответствии с федеральными целевыми программами необходимо учитывать особенности Севера и Арктики.

В рамках гармонизации федерального законодательства правовое регулирование обеспечения социально-экономической безопасности территорий Крайнего Севера, повышения качества жизни в северных городах и населенных пунктах необходимо осуществлять с учетом вышеуказанной северной специфики по каждому субъекту.

При разработке федеральных целевых программ целесообразно основное усилие направлять на развитие стратегических сырьевых регионов, являющихся ключевыми звеньями в системе экономической и продовольственной безопасности.

Таким образом, учет специфики северных территорий при разработке программ развития стратегически важных объектов и территорий севера, эффективное использование природного, производственного, трудового и интеллектуального потенциала региона станет стимулом социально-экономического развития регионов Крайнего Севера и укрепления национальности безопасности России.

## **Литература**

1. Матвеев А.С. Проблемы Севера и государственный подход к их решению // Вестник актуальных прогнозов: Третье тысячелетие. 2011. № 27.

2. О внесении изменений и дополнений в перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденных Постановлением Совета

Министров СССР от 10 нояб. 1967 г. № 1029: Постановление Совета Министров СССР от 10 нояб. 1967 г. № 1029 (ред. 24 апр. 2007 г.).

3. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

4. Сайт Подкомитета по делам Севера и малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеральному устройству, региональной политике, местному самоуправлению по делам Севера // URL: <http://www.severcom.ru/analytics/item88-1.html> (дата обращения: 15.11.2012).

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОКАЗАНИЯ ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

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

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

Исследованы нормативные правовые акты, регулирующие деятельность добровольной пожарной охраны различных уровней. Проведен анализ правоприменительной практики исследованных нормативных правовых актов и выявлены правовые коллизии.

*Ключевые слова:* добровольная пожарная охрана, пожарная безопасность, льготы, социальная поддержка

## **ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF SUPPORT TO VOLUNTARY FIRE PROTECTION BY PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT**

**P.E. Zhuravlyov.**

**Department of the fire and saving forces, special fire protection  
and forces of civil defense of EMERCOM of Russia**

In article the regulatory legal acts regulating activity of voluntary fire protection of various levels are investigated. The analysis of law-enforcement practice of the studied regulatory legal acts is carried out and legal collisions come to light.

*Key words:* voluntary fire protection, fire safety, privileges, social support

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» добровольная пожарная охрана создается на добровольной основе по инициативе граждан и общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ и представляет собой социально-ориентированные общественные объединения пожарной охраны. Важнейшим отличительным признаком добровольной пожарной охраны является ее общественный характер.

В определенном смысле добровольная пожарная охрана выступает в качестве формы самозащиты граждан от пожара.

Организация пожарной охраны становится актуальной в тех населенных пунктах, особенно сельских, которые расположены на значительном удалении от подразделений профессиональной пожарной охраны, и проживающие там жители сами заинтересованы в спасении собственного дома или оказании помощи жилищу соседа в случае пожара.

Такой общественный характер добровольной пожарной охраны свидетельствует о высокой социальной значимости этого проекта. Вместе с тем, именно общественная природа добровольной пожарной охраны в определенной степени разделяет государство и добровольчество, поскольку законодательство Российской Федерации, да и государственная политика в отношении расходования средств налогоплательщиков не позволяют полностью возложить финансирование добровольной пожарной охраны на государство или муниципалитеты.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности добровольной пожарной охраны осуществляется за счет собственных средств, взносов и пожертвований, средств учредителя (учредителей), средств поддержки, оказываемой органами государственной власти и органами местного самоуправления общественным объединениям пожарной охраны, и иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Понятно, также, что на одном только энтузиазме, без поддержки государства добровольную пожарную охрану развивать затруднительно, поскольку, закупка пожарного инвентаря стоит средств, а трудоспособное население России, в первую очередь, озабочено зарабатыванием средств на жизнь.

Очевидно, что поддержка добровольной пожарной охраны органами государственной власти и органов местного самоуправления представляет собой достаточно важный аспект организации ДПО.

И законодательство Российской Федерации предусматривает механизм такой поддержки.

Установленная Федеральным законом «О добровольной пожарной охране» организационно-правовая форма добровольной пожарной охраны в виде социально ориентированных общественных объединений пожарной охраны позволяет органам государственной власти и органам местного самоуправления оказывать поддержку добровольной пожарной охране в соответствии с Федеральным законом «О добровольной пожарной охране» (ст.ст. 5, 11, 12), иными законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Согласно ч.3 ст.31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в следующих формах:

1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования наряду с установленными перечисленными выше формами поддержки вправе оказывать поддержку

социально ориентированным некоммерческим организациям в иных формах за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Получателями экономической поддержки в качестве общественных объединений пожарной охраны могут являться общественные объединения, созданные в соответствии с требованиями Федерального закона «О добровольной пожарной охране» и соответствующие следующим критериям:

1) общественные объединения созданы и осуществляют деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона «О добровольной пожарной охране»;

2) в Уставах этих общественных объединениях предусмотрено участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;

3) общественные объединения включены в соответствующие реестры общественных объединений пожарной охраны.

4) общественные объединения зарегистрированы в качестве юридических лиц в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, соответствующих налоговых органах.

Необходимо учитывать, что законодательством Российской Федерации не предусмотрено, что получателями государственной поддержки могут являться не общественные объединения пожарной охраны, а организации, в которых созданы эти подразделения.

Оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться путем предоставления субсидий за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации либо за счет субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Согласно ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Финансовая поддержка осуществляется путем предоставления на конкурсной основе субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации.

Оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям – общественным объединениям пожарной охраны является единственным мероприятием, в отношении которого может быть использовано софинансирование из федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям») утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Данным Постановлением Правительства Российской Федерации деятельность общественных объединений пожарной охраны не отнесена к приоритетным направлениям деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, по которым осуществляется поддержка в соответствии со ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Вместе с тем, Постановлением Правительства Российской Федерации «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»

предусмотрено, что приоритетными направлениями поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций могут являться иные направления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, мероприятия по которым осуществляются субъектом Российской Федерации в соответствии с утвержденной им программой поддержки (п.п. «е» п. 3).

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости отнесения законодательными актами субъектов Российской Федерации деятельности общественных объединений пожарной охраны к видам деятельности, которым оказывается поддержка за счет бюджета субъекта Российской Федерации в рамках оказания поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Например, Законом Санкт-Петербурга от 30 сентября 2011 г. № 565-108 «О добровольной пожарной охране в Санкт-Петербурге» внесены изменения в Закон Санкт-Петербурга от 23 марта 2011 г. № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге», в соответствии с которыми деятельность общественных объединений пожарной охраны отнесена к видам деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым в Санкт-Петербурге оказывается поддержка.

Наряду с выделением субсидий, органы государственной власти и органы местного самоуправления могут реализовывать иные формы оказания финансовой поддержки общественных объединений пожарной охраны.

В частности, органы местного самоуправления в рамках полномочий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, а также в рамках полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности вправе заключать с общественными объединениями пожарной охраны, зарегистрированными в качестве юридических лиц, соглашения о компенсации затрат на участие подразделений в тушении пожаров, в которых предусматривать компенсацию затрат подразделений ДПО на ГСМ, средства на единовременные компенсационные выплаты добровольным пожарным, участвующим в тушении пожаров и т.д.

В соответствии со ст.ст. 356 и 372 Налогового кодекса Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации при установлении транспортного налога и налога на имущество организаций могут предусматривать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

В связи с этим, рекомендуется инициировать разработку законов субъектов Российской Федерации, предусматривающих освобождение общественных объединений пожарной охраны от транспортного налога в отношении пожарных машин и налога на имущество общественных объединений пожарной охраны в отношении имущества, используемого ими в соответствии с уставными задачами.

Так, Законом Нижегородской области от 30 августа 2011 г. № 116-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О пожарной безопасности» и в ст. 7 Закона Нижегородской области «О транспортном налоге» предусмотрено освобождение общественных объединений пожарной охраны от уплаты транспортного налога на используемые для профилактики и (или) тушения пожаров, проведения аварийно-спасательных работ автомобили.

Также Законом Новгородской области от 30 сентября 2008 г. № 384-ОЗ «О налоге на имущество организаций» имущество организаций, действующих в сфере пожарной безопасности, используемое для осуществления своих функций, в доле получения бюджетных ассигнований из областного бюджета и (или) местных бюджетов деятельности, освобождено от транспортного налога.

Наряду с общественными объединениями пожарной охраны, налоговые льготы по уплате транспортного налога могут быть предоставлены также добровольным пожарным.

Например, Законом Владимирской области от 13 декабря 2011 г. № 115-ОЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Владимирской области «О введении на

территории Владимирской области транспортного налога» и Закон Владимирской области «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области» внесены изменения в Закон Владимирской области от 27 ноября 2002 г. № 119-ОЗ «О введении на территории Владимирской области транспортного налога», в соответствии с которыми добровольные пожарные – владельцы легковых автомобилей с мощностью двигателя не более 150 л.с. (110,33 кВт) – освобождаются от уплаты налога на одно транспортное средство в размере 50 % от суммы налога, исчисленного по ставкам, установленным ст. 6 настоящего Закона.

Согласно ст. 387 Налогового кодекса Российской Федерации при установлении земельного налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков. Данное полномочие предполагает издание муниципальных правовых актов, предусматривающих освобождение от земельного налога, как общественные объединения пожарной охраны, так и добровольных пожарных.

Ст. 4 Закона Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать налоговые льготы по налогам на имущество физических лиц, установленным настоящим Законом, и основания для их использования налогоплательщиками.

В реализацию данной законодательной нормы Постановлением муниципального образования Коровинского сельского совета Павловского района Нижегородской области от 10 октября 2011 г. № 67 определено предоставить добровольным пожарным, принимающим непосредственное участие в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территории муниципального образования Коровинский сельсовет, освобождение от налога на имущество физических лиц и освобождение от земельного налога в следующем порядке:

– при наличии зарегистрированного в установленном порядке за добровольным пожарным земельного участка до 25 кв. м – полное освобождение от уплаты земельного налога;

– при наличии зарегистрированного в установленном порядке за добровольным пожарным земельного участка площадью от 25 кв. м. и более – частичное освобождение от уплаты земельного налога.

По решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления добровольным пожарным могут быть предоставлены материальное вознаграждение за образцовое выполнение обязанностей добровольного пожарного.

Пример: Постановлением Правительства Архангельской области от 27 марта 2012 г. № 106-ПП утверждено Положение о материальном стимулировании деятельности добровольных пожарных в Архангельской области, которым предусматривается, что в целях материального стимулирования органами государственной власти Архангельской области деятельности добровольных пожарных по решению руководителя общественного объединения пожарной охраны добровольным пожарным осуществляется выплата денежного вознаграждения в размере от 500 до 5000 руб.

Законодательными актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами добровольным пожарным могут быть предоставлены также такие формы финансовой поддержки, носящие компенсационный характер, как оплата услуг мобильной связи, выплата компенсаций на санаторно-курортное лечение и т.д.

В частности, ст. 3 Закона Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 170-ЗО «О мерах государственной поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных в Ульяновской области» установлено, что добровольным пожарным в Ульяновской области предоставляются такие меры государственной поддержки,

как ежегодная денежная выплата на оплату услуг мобильной связи в целях выполнения функций по профилактике и (или) тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ в размере 300 руб.; ежегодная денежная выплата на оздоровление в размере 1500 руб. и т.д.

Наряду финансовой поддержкой и предоставлением налоговых льгот ДПО важнейшей формой поддержки ДПО является передача имущества общественным объединениям пожарной охраны в собственность, в безвозмездное пользование, по льготным ставкам арендной платы.

Ст. 12 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации вправе в порядке оказания поддержки передавать во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе общественным объединениям пожарной охраны здания, сооружения, служебные помещения, оборудованные средствами связи, автотранспортные средства, оргтехнику и иное имущество, необходимое для достижения уставных целей общественных объединений пожарной охраны. Имущество, полученное общественными объединениями пожарной охраны за счет средств поддержки, оказанной органами государственной власти и органами местного самоуправления, подлежит разделному учету.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации вправе утверждать перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах, утвердивших их федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (п. 7 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

В случае включения государственного или муниципального имущества в указанные перечни оно может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечней, предусмотренных п. 7 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также порядок и условия предоставления во владение и (или) в пользование включенного в них государственного и муниципального имущества устанавливаются, соответственно, нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (п. 8 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

В целях оснащения добровольной пожарной охраны рекомендуется главным управлениям МЧС России по субъектам Российской Федерации подготовить перечни высвобождаемой в подразделениях ФПС техники и имущества для последующей передачи в подразделения ДПО.

До принятия нормативного правового акта Российской Федерации, утверждающего Перечень федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций), в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям и регламентирующего передачу имущества из федеральной собственности непосредственно во владение и (или) в

пользование социально ориентированным некоммерческим организациям, федеральное имущество необходимо передавать в собственность субъектов Российской Федерации, а далее в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации указанное имущество передается во владение и (или) в пользование общественным объединениям пожарной охраны.

Согласно п.п. «я», п. 2 ст. 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

В соответствии с п.п. 22 ч. 2 ст. 50 и п.п. 23 ч. 3 ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности поселений и муниципальных районов может находиться имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

Передача техники, оборудования, имущества, находящегося в оперативном управлении МЧС России, из государственной федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или муниципальную собственность субъекта Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения».

П. 9 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлены ограничения в оборотоспособности государственного и муниципального имущества, включенного в вышеуказанные перечни. Это имущество не подлежит отчуждению в частную собственность, в том числе в собственность некоммерческих организаций, арендующих это имущество.

Ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» с учетом положений Федерального закона «О добровольной пожарной охране» предусмотрена возможность заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в общественные объединения пожарной охраны без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» одной из форм поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления является размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

Меры поддержки добровольной пожарной охране должны также предусматривать личное страхование добровольных пожарных и компенсационные выплаты в счет

возмещения вреда жизни и здоровью, поскольку добровольные пожарные действуют в условиях опасных факторов пожара с высоким риском для жизни.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» органы государственной власти и органы местного самоуправления, привлекающие работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных к участию в тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ, спасению людей и имущества при пожарах и оказанию первой помощи пострадавшим, могут в порядке оказания поддержки за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в соответствующем бюджете на содержание указанных органов, осуществлять личное страхование добровольных пожарных территориальных подразделений добровольной пожарной охраны на период исполнения ими обязанностей добровольного пожарного.

В законодательных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах рекомендуется предусматривать расходные обязательства бюджетов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований на личное страхование добровольных пожарных на период исполнения ими обязанностей добровольных пожарных.

Например, ст. 14 Закона Тульской области «О добровольной пожарной охране Тульской области» предусмотрено, что личное страхование добровольных пожарных на период исполнения ими обязанностей добровольного пожарного осуществляется за счет субсидий, выделяемых из средств бюджета Тульской области.

Согласно ст. 19 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов устанавливают гарантии правовой и социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, в том числе в случае гибели работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного в период исполнения им обязанностей добровольного пожарного.

Так, ст. 5 Закона Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 170-ЗО «О мерах государственной поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных в Ульяновской области» установлено, что в случае гибели (смерти) добровольного пожарного, работника общественного объединения пожарной охраны, наступившей при тушении пожара, проведении аварийно-спасательных работ, спасении людей и имущества при пожарах и оказании первой помощи пострадавшим, членам семьи погибшего (умершего) и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере 60 тарифных ставок (окладов) пожарного противопожарной службы Ульяновской области, установленных на день выплаты пособия, в равных долях.

Законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты могут предоставлять добровольным пожарным социальные гарантии, которые не связаны с затратами из бюджетов различных уровней.

Главным образом, предоставление социальных гарантий, которые не влекут затрат денежных средств и выделение имущества, связано с отнесением добровольных пожарных к льготной категории граждан, которым предоставляется преимущество при реализации своих субъективных прав.

Согласно ст. 18 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» добровольные пожарные, сведения о которых содержатся в сводном реестре добровольных пожарных три и более года, имеют право на поступление вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний в пожарно-технические образовательные учреждения.

Данной нормой также предусмотрено, что добровольным пожарным территориальных подразделений добровольной пожарной охраны по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней.

Кроме того, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах их компетенции добровольные пожарные

могут быть отнесены к льготной категории граждан, которые обладают преимуществом в реализации иных своих прав, например, предоставление вне очереди детям добровольных пожарных мест в детских дошкольных учреждениях (детских садах), установку телефона в первоочередном порядке, преимущества при приеме на работу в ГПС и т.д.

Также, ст. 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югра от 30 сентября 2011 г. № 86-ОЗ «О добровольной пожарной охране» предусмотрено, что добровольные пожарные имеют преимущественное право при приеме на работу в бюджетные учреждения противопожарной службы автономного округа (при прочих равных обстоятельствах) при условии, что сведения о добровольном пожарном содержатся в сводном реестре добровольных пожарных не менее трех лет.

Данным областным Законом также предусмотрено, что работники добровольной пожарной охраны и добровольные пожарные имеют право на внеочередную установку телефона.

Резюмируя изложенное выше, можно отметить, что законодательство Российской Федерации предоставляет достаточные полномочия органам государственной власти и органам местного самоуправления по оказанию поддержки добровольной пожарной охране и добровольным пожарным.

Основными формами такой поддержки являются: финансовая – в виде предоставления субсидий общественным объединениям пожарной охраны, различные компенсационные и стимулирующие выплаты добровольным пожарным, налоговая – устанавливаются льготы по налогам на землю, налогу на имущество организаций и физических лиц для добровольцев, льгот по транспортному налогу, имущественная поддержка в виде передачи имущества в собственность, в безвозмездное пользование, по льготным ставкам арендной платы, а также предоставление так называемых привилегированных льгот, связанных с первоочередной или преимущественной реализацией добровольцами своих прав и не влекущих затраты из бюджетов различных уровней.

Вместе с тем, необходимо отметить, что набор компонентов поддержки ДПО в разных Регионах различен, что связано с уровнем социально-экономического развития регионов, оперативной обстановки с пожарами, а также заинтересованности органов государственной власти в развитии ДПО.

Приходится также констатировать, что на сегодняшний день, несмотря на достаточно бурное развитие добровольной пожарной охраны, во многих субъектах Российской Федерации пока еще не создана действенная система мер государственной и муниципальной поддержки добровольной пожарной охраны и стимулирования добровольцев, позволяющая эффективно мотивировать граждан к вступлению в ДПО. Работу в этом направлении необходимо продолжать.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ РЫНКА УСЛУГ НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

Рассмотрена история становления и развития частной охраны в России. Проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность рынка услуг негосударственной сферы безопасности в стране. Изучена роль женщин в российском охранном бизнесе.

*Ключевые слова:* частная охрана, телохранитель, служба безопасности, охранный бизнес, система безопасности, охранное предприятие, охранная структура

# TOPICAL ISSUES OF THE FORMATION OF SERVICES MARKET OF NON-STATE SAFETY AREA IN MODERN RUSSIA

**O.V. Gavrilova.**

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

The history of the formation and development of the private security in Russia is described. The analysis of the regulatory legal acts regulating the activity of the services market of non-state safety area in the country is carried out. The role of women in the Russian security business is studied.

*Key words:* private security, bodyguard, security service, security business, security system, security company, security structure

Говоря о рождении современного рынка услуг негосударственной сферы безопасности в России следует, прежде всего, обратиться к принятому 11 марта 1992 г., закону «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [1]. В марте 2012 г. негосударственные структуры безопасности страны отметили 20-летний юбилей принятия этого нормативного правового акта.

Деятельность частных охранных структур имеет глубокие исторические корни и самым тесным образом связана с историей России.

Затрагивая вопрос о точной дате начала частной охранной деятельности в нашей стране, то ее назвать трудно. Но в тех или иных формах она существовала уже на этапе формирования Древнерусского государства, появления денежных отношений и частных экономических интересов. Во время правления Рюрика (в IX веке) охранные функции выполняли наемники-варяги. Княжеская дружина оберегала жизнь и имущество князя, караваны купцов. Свободные горожане нанимали сторожей для охраны городских ворот и улиц, которые на ночь перекрывались специальными ограждениями. Жители Великого Новгорода вольны были пригласить или, наоборот, прогнать князя с дружиной.

В XVI веке на Урале купцами Строгоновыми с разрешения Ивана Грозного было организовано войско, которое охраняло уральских купцов и промышленников от набегов сибирских татар. Для этого в 1581 г. была приглашена дружина донских казаков – более 500 человек под началом атаманов Ермака Тимофеевича, Ивана Кольцо, Якова Михайлова, Никиты Пана, Матвея Мещеряка, Черкаса Александрова и Богдана Брязги [2].

В течение нескольких последующих веков функции охраны и правопорядка на Руси выполняли как созданные землевладельцами и фабрикантами органы самоуправления, так и сельские общины, взявшие на себя защиту земледельцев, а также сотские, пятидесятские, которые избирались из местного населения или нанимались из благонадежных отставных нижних чинов.

Отмена в России крепостного права в 1861 г. привела к развитию новой экономической формации – капитализма. На этом этапе развитие частной охраны было связано с развитием предпринимательства. В результате появления частных компаний возникли первые зачатки собственных служб безопасности их предприятий. Фабрика или завод становились государством в государстве – со своей правоохранительной системой, охраной, внесудебными органами и отличной от государства социальной системой.

В конце XIX – начале XX века государство проявило заинтересованность в развитии негосударственной системы безопасности. Однако специфика Российского государства состояла в том, что речь шла не о детективных агентствах в привычном для нас смысле, а скорее, об охранных службах с расширенными полномочиями или даже о симбиозе полиции и частного капитала. В частности, для укрепления полиции царское правительство пошло на

создание подразделений и отдельных должностей в полиции, которые полностью содержались за счет ведомств, промышленных и акционерных компаний. Создавалась ведомственная полиция, финансирование которой также осуществлялось за счет средств коммерческих компаний и акционерных обществ. Они выполняли функции по охране порядка в пределах определенных территорий либо направлялись в случае необходимости на помощь государственной полиции, например, в 1978 г. в Нижнем Новгороде была создана ярмарочная полиция, которая обеспечивала охрану общественного порядка и безопасность во время проведения всероссийских ярмарок. Содержалась она за счет купечества.

В 1872 г. Кабинетом министров Российской Империи в соответствии с высочайше утвержденным Положением о заводе «Новороссийское общество каменноугольного, рельсового и железнодорожного производства» в Юзовке (ныне г. Донецк) была создана частная полиция в составе 15 полицейских и полицейского надзирателя. В 1890 г. частная полиция существовала уже в 67 губерниях. Однако на законодательном уровне образование частной полиции стало регламентироваться только в начале XX в. – с принятием Закона Российской Империи от 12 мая 1900 г. «О предоставлении Министру внутренних дел права разрешать ходатайства общественных учреждений и частных обществ и лиц об учреждении должностей пеших и конных полицейских стражников во всех губерниях европейской и азиатской России». Этим Законом, а также «Правилами об образовании обществами и частными лицами должностей полицейских чиновников и команд полицейской стражи» (1906 г.) были сняты все территориальные ограничения стражи на развитие частной полиции в России, и установлен круг субъектов, по инициативе и на средства которых создавалась частная полиция. Так, например, на Самарском военно-промышленном комбинате было создано подразделение полиции, полностью содержащееся его счет, а по ходатайству инженера Асриянца была введена должность полицейского на хлопковой плантации при урочище Теджень Закаспийской области с окладом 389 руб. в год, также 80 руб. выплачивалось на обмундирование [2].

События 1905 г, прежде всего волнения крестьян, привели к появлению частной полиции и в сельской местности. В декабре 1905 г. было высочайше утверждено мнение Совета министров, в соответствии с которым право удовлетворять ходатайство земледельцев об учреждении отдельных полицейских должностей и команд предоставлялась губернаторам. Главная задача таких команд заключалась в обеспечении безопасности частного владения. Многие крупные землевладельцы воспользовались правом и создали в своих поместьях частную полицию. В 1916 г. общая численность частной полиции составляла около 6 000 человек. В МВД поступил ряд ходатайств о разрешении основать Всероссийское частное сыскное бюро. Однако на деятельность русских «пинкертонов» был наложен арест.

После Октябрьского переворота 1917 г. функции по оказанию услуг в сфере охраны государственных учреждений и организаций различных форм собственности перешли к Советскому государству. С этой целью в 1919 г. по инициативе местных органов стала создаваться промышленная милиция для охраны заводов, фабрик, складов. В 1920 г. в составе Главного правления рабоче-крестьянской милиции НКВД РСФСР был образован отдел промышленной милиции. Однако еще в первые годы Советской власти всерьез обсуждался вопрос о легализации частной правоохранительной деятельности в сфере сыска. В 1922 г. Центррозыск (МВД) России подготовил и направил в Совнарком два проекта Декрета о частном розыском бюро и частной охране. Однако Проект был отозван, а открытие на местных частных сыскных бюро было запрещено. С 1922 по 1987 гг. частная сыскная и охранная деятельность в СССР не существовала. Участие частных лиц в правоохранительной сфере было возможно лишь в форме общественных образований, таких как общественные помощники следователей, внештатные сотрудники милиции и дружинники.

В СССР функции поддержания правопорядка были возложены на органы милиции. Функции охраны собственности были возложены на подразделения вневедомственной

охраны (ОВО) при МВД СССР, ведомственную охрану, сторожей. Первые частные охранные структуры в СССР появились в период перестройки, после подписания Закона от 26 мая 1988 г. № 8998-ХШ «О кооперации в СССР» [3]. Охранная деятельность не была отражена или регламентирована в тексте Закона, однако на практике проявлялась в оказании «охранными кооперативами» защиты личной безопасности клиента в его интересах в частном порядке, в соответствии с договорами 25 мая 1989 г. в Ленинграде было создано первое в СССР кооперативное частное сыскное бюро «Алекс», в перечень услуг которого входила охрана личности клиента [4]. Председателем бюро «Алекс» являлся дважды судимый А. Елесин. По состоянию на 1 июня 1990 г. охранные кооперативы были открыты и действовали в Ленинграде, Новосибирске, Риге, Петрозаводске, Алма-Ате и Новокузнецке [5].

Говоря о дне сегодняшнем, то становление современного рынка услуг негосударственной сферы безопасности в нашей стране можно разделить на четыре этапа.

Первый этап (с конца 1980-х до 1992 г.) связан со стихийным возникновением частных охранных предприятий. В конце 1980-х гг. в Советском Союзе начался этап радикальной перестройки. Поскольку молодые кооператоры и предприниматели не получали существенной правовой поддержки и защиты (статью Уголовного кодекса, объявившую предпринимательство уголовным преступлением, отменили лишь в декабре 1991 г.), они быстро оказались под влиянием криминальных структур.

К началу 1990 г. под контролем бандитских «крыш» находилось, по некоторым оценкам, около 85 % коммерческих предприятий. В этот же период стали открываться первые частные охранные агентства. В сентябре 1989 г. насчитывалось около 89 кооперативов, связанных с охранной деятельностью. Охранный бизнес с первых шагов оказался востребованным и стал быстро развиваться. В Москве в это время появилось несколько коммерческих структур, предлагавших детективные и охранные услуги, в том числе и фирма «Баярд». Деятельность «Баярда» началась в 1989 г. с организации самостоятельной охраны столичных предприятий силами бывших частных добровольцев народных дружин – «афганцев».

В Ленинграде в 1990 г. услуги в этой новой для того времени сфере предлагали как минимум три организации: служба безопасности «Торнадо», малое государственное предприятие «Защита», частное сыскное агентство «Алекс». Считается по-честному охранным «брендом» и в Москве и в Санкт-Петербурге, безусловно, стал легендарный «Алекс» А. Косякова. В 1991 г. он со своим братом уже создал то, что получило название «Независимый профсоюз работников детективных служб». Заметим, что уже был не ЧОП и не профсоюз, а де-факто, организация, которая впервые себе делала рекламу на рынке. Какие при этом у нее были трудности, можно только догадываться.

В регионах все происходило со столичной точностью, но в пропорционально меньших масштабах, ведь провинция жила в своем измерении. Однако принципы деятельности были едиными, так как другие идеи развития тогда просто не работали. Нечего было развивать. Под охрану бралось все, что представляло какую-либо ценность, и рынок сколачивался, буквально из всего, что попадалось под руки. Криминал не отставал и ковал свои бригады под новыми вывесками, получая оружие уже на легальной основе. Это была огромная проблема и три русских буквы «ЧОП» народ в своей массе воспринимал неоднозначно.

В начале девяностых произошел существенный отток профессиональных кадров спецслужб и правоохранительных органов с государственной службы.

Второй этап (с 1992 по 1998 гг.) характеризовался ростом экономическим расцветом частных охранных структур. С выходом 11 марта 1992 г. первого в истории Российской Федерации закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» этот род деятельности был узаконен официально. Одновременно появилось и предложение квалифицированных кадров: к 1990 г. начался отток профессионалов и из Министерства внутренних дел. По данным на 1 июля 1998 г., из всех 156 169

лицензированных сотрудников частных охранных предприятий и служб безопасности в России 35 351 (22,6 %) пришли из МВД, 12 414 (7,9 %) – из КГБ–ФСБ и 1223 (0,8 %) – из других органов правопорядка и безопасности [2].

В декабре 1995 г. в Москве собрались руководители охранного бизнеса, чтобы заявить о создании Российского союза предприятий безопасности.

Третий этап (1998 по 2000 гг.) отмечен борьбой за выживание, обусловленный тяжелыми последствиями экономического кризиса. Экономический кризис 1998 г. привел к резкому уменьшению количества предприятий среднего и малого бизнеса и к снижению их платежеспособности. Во многих фирмах были ликвидированы службы безопасности. В то же время количество частных охранных предприятий возросло – во многом благодаря снижению стоимости предлагаемых ими охранных услуг. В этот период активно шел процесс внедрения новых технологий в обеспечение безопасности и интеллектуализации охраны.

21 мая 1999 г. был учрежден Общероссийский профсоюз работников государственных организаций безопасности. В отличие от РСПБ, который являлся организацией работодателей, профсоюз объединил тех, кто работает по найму.

Четвертый этап (с 2000 г. и по настоящее время) – период интеграции и расширения сферы услуг. По мнению некоторых экспертов, начиная с 2000 г. развитие рынка охранных услуг вступило в новую стадию. Разрозненные охранные структуры стали объединяться в мощные холдинги и ассоциации. Кроме того, на рынок вышли организации, которые позиционировали себя как ЧОПы «новой волны». Первым и главным их отличием являлось то, что возглавляли и возглавляют их молодые руководители, не связанные традиционными для российского рынка менталитетом.

Говоря о численности частной охраны в постсоветской России, то она имеет тенденцию к увеличению.

Так, в начале 1993 г. в РФ насчитывалось свыше 100 тыс. сотрудников частных охранных структур и служб безопасности [6].

В 1999 г. в РФ было зарегистрировано 11 тыс. охранных предприятий, 165788 лицензированных охранников, имеющих около 71 тыс. единиц служебного оружия [7].

В начале 2004 г. в РФ было зарегистрировано 18 тыс. охранных предприятий, в которых работала 440 тыс. охранников и имелось 120 тыс. единиц служебного оружия (в том числе около 80 000 пистолетов и револьверов) [8].

В 2005 г. в РФ действовали 2 тыс. охранных предприятий, в которых работали 581,8 тыс. лицензированных охранников [9].

На сентябрь 2009 г. в РФ действовали 29 290 ЧОПов и служб безопасности, в которых работали 762 тыс. сотрудников и находилось около 120 тыс. единиц служебного оружия. Под их охраной находилось свыше 300 тыс. объектов [10].

В дальнейшем, после 1 января 2010 г. (в связи со вступлением в силу изменений в законодательство) [11] количество охранных фирм несколько уменьшилось, количество охранников сократилось до 745 тыс. человек [12].

Деятельность ЧОП в России регулируется Законом Российской Федерации «Частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [1], смежными федеральными законами [13, 14] и подзаконными актами.

С 1 января 2009 г. – даты вступления в силу Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 272-ФЗ, которым внесены изменения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», понятие «предприятия, осуществляющие частную детективную деятельность» (ЧОП) заменено на – «организации, осуществляющие частную охранную деятельность». Частная охранная организация (ЧОО) может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной.

Законодательство разделяет детективную и охранную деятельность. Объединить два эти вида деятельности могут либо ассоциации ЧОП и детективных предприятий

(сохраняющих свою обособленность), либо обособленные предприятия (службы безопасности), созданные исключительно для обеспечения безопасности своего учредителя.

В целях охраны разрешается предоставление следующего вида услуг:

- защита жизни и здоровья граждан;
- охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке;
- проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации;
- консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, частного детективного предприятия или объединения, частного охранника или частного охранного предприятия либо охранно-сыскного подразделения, запрещается оказывать услуги, перечисленные в настоящей статье [1].

Не допускается применение ЧОП объектов, подлежащих государственной охране (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации).

Деятельность ЧОП подлежит обязательному лицензированию органами внутренних дел (ОЛПР МВД). Руководителям охранных предприятий, а также охранникам, не разрешается совмещать охранную деятельность с государственной службой либо выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях. Руководитель ЧОП должен иметь высшее образование.

Нельзя не сказать и о роли женщин в организации охранных предприятий в России.

Одной из таких организаций является охранное предприятие «НАСТ-Нева» в Санкт-Петербурге. Руководит ЧОПом Виктория Корчагина – первая женщина-телохранитель в России, которая одновременно является региональным директором Национальной ассоциации телохранителей России по Северо-Западному региону.

Первой женщиной, сумевшей построить эффективный охранный бизнес, стала – Елена Андреева – профессор, доктор технических наук, кандидат юридических наук. После выхода в 1992 г. закона о частной охранной деятельности Андреева решила открыть охранную фирму. В настоящее время она возглавляет холдинг охранных фирм «Агентство «Бастион», основообразующим предприятием которого и является принадлежавший Е. Андреевой ЧОП «Агентство «Бастион».

Женщины-руководители охранных агентств есть и в других городах. Это, например, Татьяна Афиногенова в Красноярске и Эльмира Мубаракшина в Казани. Однако подавляющее большинство руководителей и сотрудников охранных структур в России все-таки мужчины. Частные охранные организации вносят значительный вклад в обеспечение охраны общественного порядка. Сегодня они являются неотъемлемой частью сложившейся в России системы безопасности.

Профессия телохранителя предполагает не только мускулы, но и основательное знание психологии и умение разрядить обстановку. Поэтому во многих странах (например, в Германии) особой популярностью пользуются женщины-телохранители. Например, в той же Германии из 170 тыс., занятых в службе безопасности, пятую часть составляют сотрудники женского пола. Наибольший спрос на дам-телохранителей наблюдается сегодня в богатых странах Персидского залива. Там девушек нанимают, как правило, присмотреть за гаремом.

Следующий момент, на который хотелось бы обратить внимание – вопросы и проблемы, касающиеся подготовки кадров для частной охранной и сыскной деятельности. Первые такие учреждения появились в стране сразу после принятия закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». В начале 90-х гг. профессия «охранник» из-за массового оттока сотрудников из силовых структур, пользовалась большой популярностью. Активный «бум» частного охранного бизнеса породил открытие специализированных образовательных учреждений по все стране.

Сразу после принятия закона о ЧОД руководством «Баярд» было принято решение об организации разрешенного НОУ и получило лицензию на обучение № 1. Как отмечалось, НОУ – это отдельная «лебединая песнь» начала 90-х гг. Двухнедельные курсы (не больше) по обретению заветного диплома можно было получить, посещая занятия, а можно было просто купить. Научиться чему-либо в такие сжатые сроки было сложно, да и задачи такой особо не ставилось. Реальные экзамены в НОУ сводили на нет коммерческую составляющую их существования. Потолок цены в Москве составлял 150 долларов, что по тем временам равнялось месячной зарплате охранника. Но для друзей и знакомых можно было сторговаться за счет «опта», срочности» и просто дружеских отношений. Анкета и фото – 2 дня, и охранник получал «Диплом». Лицензии выдавались быстро. Проблем с трудоустройством не было. Деятельность по охране в рекламе не нуждалась – она была сверхвостребована. Без охраны ни один бизнес не имел шансов на развитие. ЧОПов не хватало. Появились и первые профильные общественные образования.

Первые НОУ начинали работать «с листа»: в рабочем порядке определялись нужные учебные дисциплины, создавались программы обучения, первые учебно-методические пособия. Иногда встречались и оригинальные «учебные моменты» – в учебные программы подготовки охранников включались прыжки и парашютом или обучение подводному плаванию.

Однако к концу 90-х гг. престиж профессии охранника снизился, количество НОУ на «квадратный метр» территории субъектов РФ возросло, и заниматься обучением в сфере частного охранного бизнеса стало низкодоходным занятием. Это, в свою очередь, подтолкнуло НОУ к улучшению качества обучения, расширению спектра образовательных услуг, развитию «сопутствующих» направлений деятельности (книгоиздательской деятельности, профессиональных консультаций и т.д.).

Появились и специализированные курсы, тренинги (подготовка сотрудников личной охраны, групп быстрого реагирования, подразделения сопровождения материальных ценностей и т.д.), зародилась система семинаров для руководителей и специалистов частных охранных предприятий и служб безопасности.

К середине 2000-х гг. закрепились практика проведения ОВД периодических проверок охранников и детективов с использованием материальной базы НОУ, которая привела к численному увеличению образовательных учреждений, специализирующихся приоритетно не на обучение, а на реализации указанных мероприятий. С 2010 г. в данную систему «влилось» проведение квалифицированных экзаменов.

Федеральный закон № 272-ФЗ принес свои новации – обязательное повышение квалификации руководителей частных охранных организаций, изменение для охранников программ реализуемой ранее специальной подготовки на «профессиональную подготовку», введение периодического повышения квалификации частных охранников.

Изменился статус образовательных учреждений – теперь охранников смогли учить только НОУ начального, среднего, высшего или дополнительного профессионального образования, а детективов – не ниже среднего профессионального.

Данные нормы привели к ротации образовательных учреждений (часть школ прекратила деятельность, часть вновь открылась), всем, без исключения, образовательным учреждениям пришлось поменять уставы, вновь согласовать программы, получить новые лицензии, причем для каждого НОУ не менее 2 раз подряд в течение последних 3 лет.

В то же время, первые попытки консолидировать образовательные учреждения предпринимались еще с середины 90-х гг. – организовывались отдельные конференции образовательных учреждений для обмена опытом.

1 июля 2003 г. по инициативе московских образовательных учреждений «Витязь», «Бард», и «Дарья» была создана первая общественная организация школ – «Общественный совет образовательных учреждений по подготовке сотрудников охранно-сыскных структур Московского региона» (указанная дата считается «историческим днем создания ЦС УПК РОСС).

В 2007 г. в связи с обращениями о вступлении в организацию представителей образовательных учреждений из различных регионов Российской Федерации, была создана новая организация, имеющая статус межрегиональной – «Центральный совет учреждений по подготовке кадров российских охранно-сыскных структур» (ЦС УПК РОСС). В настоящее время в ЦС УПК РОСС насчитывается порядка 150 представителей образовательных учреждений из 33-х регионов Российской Федерации.

В сферу уставных задач ЦС УПК РОСС входит как совершенствование методической и организационной работы, в самих учебных заведениях, так и устранение недоработок в существующей нормативно-правовой базе, регулирующей вопросы частной охранной, детективной и образовательной деятельности.

Наиболее яркий пример – ситуация по повышению квалификации частных охранников и детективов. В настоящее время, в соответствии со ст. 11-1 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. «продление срока действия удостоверения частного охранника только после повышения квалификации в образовательных учреждениях...». В Законе также заложена и возможность повышения квалификации частных детективов. Однако уже как три года (причем в разные годы – со ссылкой на разные причины) не принимаются Требования к минимуму содержания этих программ, поскольку ответственные за решение вопроса ведомства никак не могут прийти к согласию к данному вопросу. В ноябре 2011 г. ЦС УПК РОСС (вслед за обращением МВД России) обратился по указанной проблеме в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Еще один вопрос, который считаем важным в рамках данного исследования – присвоение кода профессии «охранник», который так и не установлен официально. По вопросу отсутствия кода, которая может вызвать ряд трудностей при оформлении трудовых соглашений с охранниками (а также при назначении трудовых пенсий), ЦС УПК РОСС уже обращался в соответствующие инстанции. Решение было отложено на неопределенно время.

Есть определенная «внутренняя» проблема образовательных учреждений, вызванная различными, в том числе и совершенно объективными обстоятельствами. К сожалению, система организации обучения во многих образовательных учреждениях не способствует достижения учащимися высоких показателей по всем дисциплинам. В основном прививаются навыки готовности к квалифицированному экзамену и периодической проверке.

На середину 2012 г. в Российской Федерации услуги по подготовке и повышению квалификации частных охранников, детективов и руководителей охранных структур оказывали 400 негосударственных образовательных учреждений (НОУ) [15].

И заключение хотелось бы затронуть некоторые проблемы, стоящие перед негосударственной сферой безопасности в России. Их озвучил Председатель Координационного совета профсоюзов негосударственной сферы безопасности, Председатель Общероссийского профсоюза работников негосударственных организаций В.В. Токарев. В связи со вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию ожидается выход на Российский рынок иностранных предприятий, работающих в сфере оказания услуг негосударственной безопасности. Крупнейшие мировые компании в области НСБ (шведская групп «Securitas», датская компания «Group 4 Falck» и др.) уже декларируют свое желание осваивать российский рынок. Данные структуры располагают современными технологиями, значительным и высококвалифицированным штатом сотрудников и, самое главное, значительными финансовыми ресурсами (обороты более 200 млрд долларов США), что поставит российские предприятия в крайне невыгодное положение. По мнению специалистов, одновременный выход на российский рынок целого ряда таких компаний может практически полностью вытеснить отечественные структуры безопасности с отечественного рынка или наиболее значимых его сегментов.

Действующее законодательство РФ, например Закон о частной детективной и охранной деятельности в РФ, создает многочисленные барьеры и обременения, не

позволяющие субъектам НБ развиваться и расти, ни одна компания не занимает более 1 % рынка услуг безопасности на сегодняшний момент.

Данные обстоятельства, помимо чисто экономического аспекта, имеют огромное социальное значение, так как НСБ является одним из крупнейших работодателей в России.

По состоянию на 1 января 2012 г. в Российской Федерации оказывают охранные услуги 24 700 частных охранных организаций. Статус частного охранника имеют 678600 граждан Российской Федерации. Из них в прошлом являлись сотрудниками органов внутренних дел 96 600 человек, внутренних войск МВД – 10 100 человек, органов безопасности – 8 400 человек, других правоохранительных органов – 7 300 человек военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации – 37 300 человек. В общей сложности в частном охранным бизнесе занято более двух миллионов человек.

Частными охранными организациями охраняется 542 800 объектов различного назначения. В их числе 14 000 промышленных объектов, 12 300 – объектов кредитно-финансовой сферы, 99 200 – объектов торговли, 19 200 – объектов образования, 8 100 – объектов здравоохранения, 1 400 – спортивных объектов. Кроме того, заключено 6 тыс. договоров на охрану жизни и здоровья граждан.

По мнению ряда специалистов, в долгосрочной перспективе это обстоятельство (наличие в РФ столь многочисленных силовых формирований, призванных защищать частные интересы) может иметь определенные негативные последствия для страны и общества [16, 17].

С начала 2000-х гг. в деятельности частных охранных структур имеет место тенденция к переходу от физической охраны объектов сотрудниками охраны к использованию технических средств охраны (охранно-пожарной сигнализации, систем видеонаблюдения, контроля и управления доступом).

Говоря об эффективности и результативности противодействия преступности, российские частные охранные структуры существенно уступают государственным правоохранительным органам и вневедомственной охране.

Так, в 2002 г. численность частных охранников в Москве в 2,5 раз превышала численность личного состава вневедомственной охраны милиции, однако в течение 2002 г. милиционеры ОВО пресекли 3 тыс. преступления, а частные охранники – семь.

В 2010 г. на всей территории России 663 тыс. частных охранников сумели пресечь лишь 11 % преступлений и посягательств на охраняемые объекты (282 из 2538 случаев) [18]. При этом 157 тыс. сотрудников вневедомственной охраны предотвратили в течение 2010 г. более 86 тыс. преступлений [19].

В 2011 г. эффективность действий частной охраны повысилась, частные охранники отразили половину нападений.

### **Литература**

1. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487 // Рос. газ. 2011. 29 июня. № 5514.
2. Хорикова Е. История частной охраны в России // Бди. 2012. № 2(98).
3. О кооперации в СССР: закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІІІ // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
4. Дойников Ю.В. Частный сыск и закон // Советская милиция. № 1. 1990. С. 52–55.
5. Бедняков Д. Частный сыск: «за» и «против»? // Советская милиция. 1990. № 6. С. 12–13.
6. Денисов В. Центурион выходит на орбиту // Милиция. 1993, февраль. С. 33–35.
7. Лукьянова И., Казанская О. Какие люди без охраны? // Профиль. 1999. 29 нояб. № 45 (167).
8. Дегтярев М. Оружие в современной России // Калашников. Оружие. Боеприпасы. Снаряжение. 2004. № 2. С. 4–6.

9. Байбеков Ш. Безопасность. Бойцы невидимого фронта // Профиль. № 47 (461). 2005. 19 нояб. № 47. С. 54–58.
10. Каллиома Л. ЧОПы вне закона. Не все охранные структуры смогут жить по новым правилам // Российская Бизнес-газета. 2009. 29 сент. № 721 (37).
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 дек. 2008 г. № 272-ФЗ
12. Фалалеев М. ЧОПы разоружают. Охранные фирмы начали массовую сдачу оружия // Рос. газ. 2010. 2 февр. № 5099 (20).
13. Об оружии: Федер. закон Рос. Федерации от 13 дек. 1996 г. № 150-ФЗ // СЗ РФ. 1996. 16 дек. № 51. Ст. 5681.
14. О полиции: Федер. закон Рос. Федерации № 3-ФЗ от 7 февр. 2011 г. // Рос. газ. 2011. 8 февр. № 25.
15. Верещак В. ВТО у ворот. // Спецназ России. 2012. 5 июня.
16. Корецкий Д.А., Солоницкая Э.В. Оружие и его незаконный оборот. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006.
17. Щербань В. Частные армии в России.
18. Щербань В. Осторожно! Во дворе злая и дурная собака. Частная охрана в России: состояние и перспективы // Частный корреспондент. 2011. 13 мая.
19. Фалалеев М. Учитесь защищать // Рос. газ. 2012. 27 марта. № 66 (5739).



---

---

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

---

---

## ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ СПАСАТЕЛЕЙ И НАСЕЛЕНИЯ ПО ОКАЗАНИЮ ПЕРВОЙ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШИМ НА МЕСТЕ ПРОИСШЕСТВИЯ

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

**Л.А. Коннова, доктор медицинских наук, профессор;**

**Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Обсуждены законы, постановления и инструкции в области обучения населения оказанию первой помощи пострадавшим на месте происшествия. Рассмотрены документы, дающие право немедицинским работникам оказывать такую помощь.

*Ключевые слова:* первая помощь, обучение населения, законодательная и правовая база, юридическая ответственность

## LEGAL BASIS OF RIGHTS AND OBLIGATIONS OF RESCUERS AND THE PEOPLE TO PROVIDE FIRST AID AT THE SCENE

**G.K. Artamonova;**

**L.A. Konnova;**

**I.A. Savvinova.**

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

Laws, regulations and instructions in training people in first aid to victims at the scene and documents authorizing non-medical staff to provide such assistance are being discussed.

*Key words:* first aid training of the population, the legislative and legal basis, legal liability

Проблема защиты гражданского населения сегодня значительно отличается от проблемы, существовавшей два-три десятилетия назад. Если в прошлом решение проблемы было ориентировано на ситуации военного времени, то в настоящее время приоритетным направлением являются мероприятия, связанные с новыми угрозами в условиях мирного времени. К таким угрозам относятся дорожно-транспортные происшествия, пожары, стихийные бедствия и террористические акты. Прогнозирование, планирование и осуществление системы мер защиты – необходимый элемент внутренней политики государства. Важнейшая роль в системе защиты отводится обучению всего населения оказанию первой помощи непосредственно на месте несчастного случая. За последние два десятилетия на основе базы научного и практического зарубежного опыта оказания первой помощи Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) выделила важную роль простых и массовых видов помощи в борьбе за снижение людских потерь при катастрофах, особенно

при дорожно-транспортных происшествиях (ДТП) [1]. Для России эта проблема особенно актуальна в связи с большим числом людских потерь при ДТП, пожарах, стихийных бедствиях и террористических актах [2].

Во многих европейских и американских странах в течение нескольких десятилетий формировалась система обучения и поддержания знаний и умений по оказанию первой помощи не только сотрудниками спасательных служб, но и населением, утверждены нормативно-регламентирующие документы, акты и специальные руководства [3–5]. В нашей стране медицинская подготовка в рамках первой помощи является обязательной частью профессиональной подготовки водителей, пожарных, полицейских, военнослужащих и спасателей. Обучение перечисленных профессиональных групп оказанию первой помощи (ПП) определено в качестве конкретной задачи подготовки населения к чрезвычайным ситуациям (ЧС) природного и техногенного характера в законе Российской Федерации № 68 от 11 ноября 1994 г. № 6 8-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В Постановлении Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» была подтверждена необходимость подготовки перечисленных групп населения и добавлены учащиеся высших профессиональных учебных заведений. Однако единой системы обучения населения и оказания очевидцами происшествий первой помощи до сих пор нет. Остаются актуальными вопросы правомерности оказания первой помощи и вопросы юридической защиты немедицинских работников, оказывающих помощь, так как нет утвержденных Министерством здравоохранения РФ алгоритмов и стандартных приемов первой помощи, следование которым при оказании помощи является важнейшим аргументом защиты лица, оказывающего помощь, в случае судебного прецедента, связанного с неблагоприятным ее исходом.

До недавнего времени юридическими основами прав и обязанностей спасателей оставались требования к знаниям и способности к действиям, изложенные в программах подготовки и утвержденные Межведомственными аттестационными комиссиями, ведомственными нормативными документами, уставами и положениями спасательных формирований. Оставалась проблематичной правомерность оказания первой медицинской помощи лицами, не имеющими медицинского образования. Вопрос правомочности оказания такой помощи сегодня возникает и для медицинских работников, поскольку для такого права необходима аттестация самого спасателя, а не только спасательного формирования. Порядок аттестации определен в Постановлении Правительства РФ. «Об аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей» № 1479 от 1997 г., где в перечне спасательных работ в зоне чрезвычайной ситуации (ЧС) в п. 4 определен порядок оказания ПП пострадавшим, согласно которому аттестованные по этому пункту юридически имеют право на оказание ПП пострадавшим в ЧС. Аттестация аварийно-спасательных служб, формирований и спасателей проводится аттестационными комиссиями.

Сегодня в связи с возрастанием числа жертв при катастрофах уже достаточно ясно, что проблема создания и развития в России системы обучения оказанию первой помощи не только спасательных формирований, но и всего населения, является особенно актуальной. Большой вклад в решение данной проблемы внесено Международным Движением Красного Креста и Красного Полумесяца, с которым в этом плане активно сотрудничает и Российское общество Красного Креста [5].

В плане подготовки спасателей представляет интерес опыт ряда зарубежных стран, в которых существует система парамедицинской помощи. Парамедик (пара-около) – это лицо без медицинского образования, но прошедшее специальный курс медицинской подготовки, ориентированный на поддержание жизненно-важных функций и стабилизацию состояния пострадавшего человека, находящегося в критическом состоянии. Особо следует отметить, что парамедик обучен и выполняет ряд манипуляций, позволяющих снизить число жертв несчастных случаев и катастроф. В первую очередь это введение противошоковых препаратов, что значительно сокращает число погибших от травматического шока, и трахеотомия, предупреждающая смерть от асфиксии. В нашей стране парамедиками неправильно называют

лиц со средним медицинским образованием. Парамедицинская система скорой медицинской помощи возникла и стала развиваться с середины XX века в США, где в отличие от Европы организованной врачебной скорой медицинской помощи не было. Сегодня уже ясно, что не только с экономической точки зрения, но и по эффективности, то есть по результатам помощи, быстро доставить пострадавшего в медицинское учреждение к врачам, поддерживая у него жизнь, выгоднее, чем врачу ехать на место несчастного случая, где объем его помощи соответствует первой медицинской. В связи с этим во многих развитых странах развивается система смешанной скорой медицинской помощи с участием парамедиков, какими в первую очередь являются пожарные и полиция. В ряде стран Европы был одобрен разработанный французскими специалистами «красный» и «белый» план действий по ликвидации последствий химических терактов в крупных городах, где ведущую роль при спасательных работах играют пожарные подразделения. Свое мнение и обоснование позитивных моментов парамедицинской помощи мы приводили в ранее опубликованной работе [6]. Поскольку в России спасатели не имеют права применять обезболивающие препараты, в спасательный отряд необходимо в обязательном порядке ввести должность спасателя-фельдшера, что значительно повысит число спасенных жизней. Особенно актуально это для Северных регионов страны, где обширность территорий, часто отсутствие дорог и врачебной помощи делают помощь спасательных формирований МЧС жизненно необходимой для населения, проживающего далеко от крупных населенных пунктов.

Но и система парамедицинской помощи не снимает проблему подготовки всего населения, поскольку и до прибытия парамедиков минуты решают вопрос жизни и смерти, и жизнь пострадавшего зависит от умения оказать само- и взаимопомощь. Несмотря на то, что в России в последнее десятилетие проблема оказания первой помощи, особенно при ДТП, широко обсуждается, случаи оказания такой помощи очевидцами происшествия до приезда скорой медицинской помощи остаются крайне редкими. Объясняется это низким уровнем подготовки населения и тем, что лица, не имеющие медицинского образования, боятся юридической ответственности. Необходимо просвещать население в плане таких юридических норм, как «крайняя необходимость» (ст. 39 УК РФ; ст. 2.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ; ст. 1067 Гражданского кодекса РФ). Неумышленное причинение вреда при оказании первой помощи пострадавшим при травмах и неотложных состояниях подпадает под признаки деяния, совершенного в состоянии крайней необходимости, что не является преступлением и не наказывается, поскольку оказание первой помощи направлено на спасение жизни или здоровья человека, которые по ст. 2 Конституции РФ признаны высшей ценностью. Однако это не снимает необходимости введения законодательно закрепленных норм, непосредственно относящихся к освобождению от ответственности в случае причинения вреда жизни и здоровью в процессе оказания первой помощи немедицинскими работниками, которых в России нет. В этом плане особенно актуальным, как указывалось ранее, остается проблема введения утвержденных Минздравом РФ алгоритмов и стандартов первой помощи для немедицинских работников, которые, по сути, должны быть основными регламентирующими документами, четкое следование которым подтверждает невиновность лица, оказывающего помощь, в случае судебного прецедента. Актуальной остается и проблема создания нормативно-регламентирующих документов, относящихся к оказанию первой помощи водителями, пожарными, полицейскими и спасателями МЧС. Наименее затратным и наиболее эффективным и быстрым путем решения вопроса сегодня представляется принятие Минздравом РФ уже имеющихся стандартов, разработанных международными ассоциациями врачей и ученых и принятых на вооружение в мировой практике. Круг компетентности и возможности не медицинского работника при оказании первой помощи, как в очаге бедствия, так и при несчастных случаях, должен быть регламентирован, а спасатель должен уверенно оказывать помощь и использовать препараты, имеющиеся в аптечках и медицинских укладках (в частности ацизол, позволяющий спасти пострадавших на пожаре). Четкие инструкции с обозначенными алгоритмами принятия решений и

стандартами действий, утвержденные не на ведомственном уровне, а на уровне Минздрава РФ, снимают неоправданный риск попадания спасателя под ст. 109 УК РФ п. 2 «причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей».

25 ноября 2009 г. принят ФЗ «О внесении изменений в основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и отдельные законодательные акты Российской Федерации № 267-ФЗ», согласно которому «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июня 1993 г. № 5487-1» дополнены ст. 19.1 следующего содержания: «Первая помощь оказывается гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории, до оказания медицинской помощи при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными ее оказывать по закону или специальному правилу и имеющими соответствующую подготовку (сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие, работники Государственной противопожарной службы, спасатели аварийно-спасательных служб, водители транспортных средств и другими лицами)». Согласно принятому Закону внесены изменения в акты, регулирующие правовые отношения в сфере оказания первой помощи, в том числе в Федеральные законы: от 21 декабря 1994 г. № 64-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 спасателя», от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и в целый ряд других законодательных актов. Принятый Закон скорректировал и унифицировал понятие первой помощи во всех ключевых документах. При этом целый ряд проблем организационно-методического характера, касающихся конкретных мероприятий по реализации Закона (от 25 ноября 2009 г. № 267-ФЗ), остаются не решенными. Актуальна проблема концепции первой помощи, создание унифицированной учебно-методической базы, включающей программы обучения разных слоев населения, в том числе и учащихся профессиональных вузов. Сложность проблемы состоит в том, что внедрение и развитие системы обучения и оказания первой помощи немедицинскими работниками требует согласований между различными ведомствами немедицинского профиля и Минздравом РФ. Особенно актуальна проблема организации подготовки преподавателей-инструкторов для обучения населения оказанию первой помощи, что составляет ключевой вопрос становления и развития такой системы.

В 2012 г. Министерством здравоохранения и социального развития РФ был издан Приказ от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи» (Зарегистрирован в Министерстве юстиции России 16 мая 2012 г. № 24183). Утверждены: Перечень состояний, при которых оказывается первая помощь (Приложение № 1) и Перечень мероприятий по оказанию первой помощи (Приложение № 2). Первая помощь до оказания медицинской помощи оказывается гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью. Приложение № 1 включает перечень следующих состояний, при которых оказывается первая помощь:

- отсутствие сознания;
- остановка дыхания и кровообращения;
- наружные кровотечения;
- инородные тела верхних дыхательных путей;
- травмы различных областей тела;
- ожоги, эффекты воздействия высоких температур, теплового излучения;
- отморожение и другие эффекты воздействия низких температур;
- отравления.

Приложение № 2 включает перечень следующих мероприятий по оказанию первой помощи:

1. Мероприятия по оценке обстановки и обеспечению безопасных условий для оказания первой помощи:

- определение угрожающих факторов для собственной жизни и здоровья;
- определение угрожающих факторов для жизни и здоровья пострадавшего;
- устранение угрожающих факторов для жизни и здоровья;
- прекращение действия повреждающих факторов на пострадавшего;
- оценка количества пострадавших;
- извлечение пострадавшего из транспортного средства или других труднодоступных мест;
- перемещение пострадавшего.

2. Вызов скорой медицинской помощи, других специальных служб, сотрудники которых обязаны оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом или со специальным правилом.

3. Определение наличия сознания у пострадавшего.

4. Мероприятия по восстановлению проходимости дыхательных путей и определению признаков жизни у пострадавшего:

- запрокидывание головы с подъемом подбородка;
- выдвигание нижней челюсти;
- определение наличия дыхания с помощью слуха, зрения и осязания;
- определение наличия кровообращения, проверка пульса на магистральных артериях.

5. Мероприятия по проведению сердечно-легочной реанимации до появления признаков жизни:

- давление руками на грудину пострадавшего;
- искусственное дыхание «Рот ко рту»;
- искусственное дыхание «Рот к носу»;
- искусственное дыхание с использованием устройства для искусственного дыхания в соответствии с утвержденными требованиями к комплектации изделиями медицинского назначения аптечек (укладок, наборов, комплектов) для оказания первой помощи.

6. Мероприятия по поддержанию проходимости дыхательных путей:

- придание устойчивого бокового положения;
- запрокидывание головы с подъемом подбородка;
- выдвигание нижней челюсти.

7. Мероприятия по обзорному осмотру пострадавшего и временной остановке наружного кровотечения:

- обзорный осмотр пострадавшего на наличие кровотечений;
- пальцевое прижатие артерии;
- наложение жгута;
- максимальное сгибание конечности в суставе;
- прямое давление на рану;
- наложение давящей повязки.

8. Мероприятия по подробному осмотру пострадавшего в целях выявления признаков травм, отравлений и других состояний, угрожающих его жизни и здоровью, и по оказанию первой помощи в случае выявления указанных состояний:

- проведение осмотра головы;
- проведение осмотра шеи;
- проведение осмотра груди;
- проведение осмотра спины;
- проведение осмотра живота и таза;
- проведение осмотра конечностей;
- наложение повязок при травмах различных областей тела, в том числе окклюзионной (герметизирующей) при ранении грудной клетки;
- проведение иммобилизации (с помощью подручных средств, аутоиммобилизация, с использованием изделий медицинского назначения. В соответствии с утвержденными

требованиями к комплектации изделиями медицинского назначения аптечек (укладок, наборов, комплектов) для оказания первой помощи;

– фиксация шейного отдела позвоночника (вручную, подручными средствами, с использованием изделий медицинского назначения).

В соответствии с утвержденными требованиями должна быть и комплектация изделиями медицинского назначения аптечек (укладок, наборов, комплектов) для оказания первой помощи;

– прекращение воздействия опасных химических веществ на пострадавшего (промывание желудка путем приема воды и вызывания рвоты, удаление с поврежденной поверхности и промывание поврежденной поверхности проточной водой);

– местное охлаждение при травмах, термических ожогах и иных воздействиях высоких температур или теплового излучения;

– термоизоляция при отморожениях и других эффектах воздействия низких температур.

9. Придание пострадавшему оптимального положения тела.

10. Контроль состояния пострадавшего (сознание, дыхание, кровообращение) и оказание психологической поддержки.

11. Передача пострадавшего бригаде скорой медицинской помощи, другим специальным службам, сотрудники которых обязаны оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом или со специальным правилом и имеющими соответствующую подготовку, в том числе сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудниками, военнослужащими и работниками Государственной противопожарной службы, спасателями аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб.

Таким образом, Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации ст. 31 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что первая помощь до оказания медицинской помощи оказывается гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с Федеральным Законом. Установлен также и перечень мероприятий по оказанию первой помощи.

Согласно опыту мировой практики, объем первой помощи ни при каких условиях не может быть сокращен и должен включать следующие мероприятия: обеспечение личной безопасности оказывающих помощь, извлечение пострадавших из-под завалов, транспортных средств, вынос из очагов возгорания, устранение асфиксии путем освобождения верхних дыхательных путей, временную остановку наружного кровотечения любыми доступными средствами, проведение базовой сердечно-легочной реанимации, укладку на бок при западении языка, рвоте и обильном носовом кровотечении, закрытие раны повязкой, наложение теплоизолирующей повязки при холодовом поражении, простейшую транспортную иммобилизацию, эвакуацию за пределы очага катастрофы. На сегодняшний день объем мер первой помощи, утвержденный Министерством здравоохранения и социального развития для спасателей, полностью соответствует мировым нормам, однако открытым остается вопрос применения спасателями жизненно важной меры при тяжелых травмах с угрозой шока – введение обезболивающих препаратов. Эта мера остается прерогативой медицинских работников. На наш взгляд спасатели не медики все же должны иметь право использовать анальгетики в период ожидания медицинских работников, альтернативой может быть наличие в штате спасательного формирования спасателя-фельдшера. Кроме того, перечисленные мероприятия должны быть освоены всеми категориями лиц, организующих и участвующих в ликвидации последствий катастроф мирного времени. Ключевой темой медицинской подготовки в объеме первой помощи остается обучение методике проведения сердечно-легочной реанимации (СЛР). В то же время существующая сегодня инструкция Министерством здравоохранения и социального развития, регламентирующая выполнение СЛР при оказании относится к медицинским работникам. Для спасателей должна быть инструкция, регламентирующая критерии и правила выполнения базовых мер реанимации и правила обучения таким мерам помощи.

Единого мнения о том, чему учить, кого и как учить не существует, так как эта область медицины является сложной и непрерывно изменяется. Рекомендации по проведению СЛР разрабатываются международными и национальными группами специалистов с 60-х гг. XX века. По общепринятым мировым правилам, непрофессионалы (не медицинские работники) при оказании первой помощи должны придерживаться стандартов, то есть применять утвержденные Законом определенные комплексы мер, соответствующих ситуаций, в определенном алгоритме действий – (медицинский персонал применяет гибкую тактику, а не жесткие стандарты). В связи с этим в основе обучения непрофессионалов лежит стандартизация и алгоритмизация действий, и отработка навыков оказания помощи до автоматизма. Для этого в настоящее время применяют специальные медицинские пособия (манекены) с использованием компьютерного сопровождения для контроля правильности выполнения приемов помощи. Должен быть утвержден и стандартный класс для подготовки с определенным учебным комплексом оборудования. В процессе создания единой системы обучения и оказания первой помощи во избежание ошибок и несогласованности действий в конкретных ситуациях представляется исключительно важным по всей стране иметь стандартные учебные пособия с простым, доступным и хорошо иллюстрированным изложением материала, адаптированным для немедицинских работников. В то же время принятые стандарты не должны мешать нововведениям и освоению новых подтвержденных документально методик проведения оказания первой помощи, включая и СЛР. Нет необходимости тратить время на разработку алгоритмов и стандартов, следует взять на вооружение имеющиеся мировые стандарты, проверенные временем, подтвержденные экспериментальными, клиническими и статистическими наблюдениями и рекомендованные Международной ассоциацией кардиологов и реаниматологов.

Таким образом, развитие нормативно-правовой базы по обучению и оказанию первой помощи спасателями и населением и проведение просветительской работы среди всех слоев населения по юридическим вопросам обязанностей, прав и ответственности за оказание первой помощи представляется основой для создания системы первой помощи в нашей стране. Принимая во внимание ведущую роль Министерства здравоохранения РФ и социального развития в организации такой системы, перспективным путем решения сложных вопросов согласования различных ведомств, представляется, создание в Министерстве специального отдела первой помощи. Такой отдел должен курировать вопросы организации обучения всех слоев населения и создавать информационную базу данных по обучению и оказанию первой помощи для учета, анализа и дальнейшего развития системы. Первая помощь должна развиваться как наука – с экспериментальной, клинической, статистической базой – с ориентацией на создание и совершенствование системы подготовки населения и оказание первой помощи.

### **Литература**

1. Педен М., Скарфилд Р., Слит Д. [и др.] Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма. М.: Весь мир, 2004. С. 258.
2. Артамонов В.С., Коннова Л.А. Массовое обучение населения оказанию первой медицинской помощи как одна из актуальных задач проблемы безопасности дорожного движения // Вестник СПбУ ГПС МЧС России. 2006. № 4(15). С. 109–115.
3. Сафар П., Бичер Н. Сердечно-легочная и церебральная реанимация: пер. с англ. М.: Медицина. 1997. 533 с.
4. Marson A., Thomson J. The influence of prehospital trauma care on traffic accident mortality // J. of Trauma. 2001. № 50. Pp. 917–9203.
5. Важнейшее в новейших Рекомендациях Американской кардиологической ассоциации по сердечно-легочной реанимации и неотложной помощи в кардиологии // Новости в неотложной помощи в кардиологии. 2005–2006. Т. 16. № 4. С. 1–27.

6. Российское общество Красного Креста. Первая помощь // Совместный проект Российского общества Красного Креста, Канадского общества Красного Креста и Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного полумесяца: учебник. 1997. 215 с.

7. Артамонов В.С., Коннова Л.А. Проблема медицинской подготовки пожарных в аспекте расширения функций ГПС МЧС России // Гражданская защита. 2004. № 4. С. 28–30.

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КВАЛИФИКАЦИИ РАЗГЛАШЕНИЯ СВЕДЕНИЙ О МЕРАХ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ОТНОШЕНИИ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО ИЛИ КОНТРОЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА**

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

Рассмотрены дискуссионные вопросы квалификации разглашения сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа. При комментировании состава преступления, предусмотренного ст. 320 Уголовного кодекса РФ, учитывалась сложившаяся судебная, следственная и дисциплинарная практика, была выражена собственная позиция в отношении отдельных вопросов толкования и квалификации этого преступления.

*Ключевые слова:* квалификация, должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, меры безопасности, применяемые в отношении судьи, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа и их близких родственников, государственная тайна, состав преступления, субъект преступления

## **ABOUT SOME PROBLEMS OF QUALIFICATION OF DISCLOSURE OF INFORMATION ABOUT THE SECURITY MEASURES APPLIED TO THE OFFICIAL OF LAW-ENFORCEMENT OR CONTROL AUTHORITY**

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

Dedicated to the debatable questions about qualification of disclosure of information about the security measures applied to the official of law-enforcement or control authority. When commenting the crime structure provided by 320th Criminal Code article the authors considered the usual judicial, investigatory and disciplinary practice and expressed their own opinion to some questions of interpretation and qualification of this crime.

*Key words:* qualification, the official of law-enforcement or control authority, the security measures applied to the official of law-enforcement or control authority and their close relatives, state secret, the crime structure, subject of the crime

Федеральным Законом Российской Федерации от 24 апреля 1995 г. [1] в Уголовный кодекс РФ (далее УК РФ) была введена ст. 184.1 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа и их близких родственников» [2].

Появление указанной статьи в Уголовном кодексе РСФСР было обусловлено Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. [3].

На основании ст. 5 указанного Федерального закона для обеспечения защиты жизни и здоровья судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и сохранности их имущества органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств, следующие меры безопасности: личная охрана, охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности; временное помещение в безопасное место; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы; переселение на другое место жительства; замена документов, изменение внешности.

Вышеуказанное преступление на сегодняшний день предусмотрено Уголовным Кодексом Российской Федерации, вступившим в силу с 1 января 1997 г., а именно ст. 320.

В науке уголовного права выделяется несколько спорных вопросов, связанных с квалификацией данного преступления.

Так, ряд авторов считает, что разглашение сведений о мерах безопасности может выражаться как в форме активных действий, так и в пассивной форме, в бездействии. Так, З.А. Незнамова считает, что состав рассматриваемого преступления может иметь место при утрате документов, видео- и аудиозаписей, содержащих сведения о мерах безопасности [4].

По мнению М.Г. Фетисова, рассматриваемое преступление «относится к числу деяний, связанных с неправильным обращением с информацией конфиденциального характера (то есть не подлежащей огласке, секретной). Неправильное же обращение может быть реализовано в форме бездействия, например, при бесконтрольном оставлении документа, содержащего информацию о мерах безопасности, в условиях, когда с ним могут ознакомиться посторонние лица» [5].

С такими выводами вряд ли можно согласиться. Представляется, что в данном случае уместно обратиться к вопросу разграничения между собой преступлений, предусмотренных ст. 283 «Разглашение государственной тайны» и ст. 284 «Утрата документов, содержащих государственную тайну» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее по тексту УК РФ). Первое из указанных преступлений является умышленным, а второе – совершенным по неосторожности, о чем имеется прямое указание в диспозиции ст. 284 УК РФ. Следовательно, и утрата сведений о мерах безопасности в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа – деяние неосторожное, но поскольку в диспозиции ст. 320 УК РФ на неосторожную форму вины указания нет, то и преступной такая утрата признанной быть не может. К тому же неосторожная форма вины исключает наличие специальной цели, указанной в диспозиции ст. 320 УК РФ – цели воспрепятствования служебной деятельности должностного лица правоохранительного или контролирующего органа.

Если же, например, документ, содержащий сведения о мерах безопасности, применяемых к должностному лицу правоохранительного или контролирующего органа, умышленно оставлен без контроля, то в данном случае имеет место не утрата, а именно разглашение, поскольку умышленно утратить что-либо невозможно.

Ни у кого из исследователей не вызывает сомнения тот факт, что преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 320 УК РФ, имеет формальный состав и считается оконченным с момента самого разглашения сведений о мерах безопасности, когда они стали известны хотя бы одному постороннему человеку.

В то же время преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 320 УК РФ, по мнению большинства ученых, имеет материальный состав и считается оконченным с момента наступления тяжких последствий (убийства, причинения тяжкого вреда здоровью, уничтожения имущества и т.п.).

Однако, существует также точка зрения, что данное преступление считается оконченным, когда разглашенная информация становится известной лицам, которые, ознакомившись с полученными сведениями о мерах безопасности, могут использовать ее против потерпевших. Реальное же причинение физического или материального вреда потерпевшим требует квалификации по совокупности с другими преступлениями [6]. Если принять во внимание эту точку зрения, то совершенно непонятно, в чем состоит грань между преступлениями, предусмотренными ч. 1 и 2 ст. 320 УК РФ.

Сказанное не означает, что наступление тяжких последствий в результате разглашения сведений о мерах безопасности не может быть квалифицировано по совокупности с другими преступлениями. Здесь следует обращать внимание на психическое отношение виновного к наступившим тяжким последствиям. Нельзя не согласиться с мнением И.А. Юрченко о том, что психическое отношение виновного к наступлению тяжких последствий характеризуется неосторожной формой вины в виде легкомыслия или небрежности. Умышленная форма вины здесь исключается, поскольку в противном случае налицо пособничество в преступлении (например, в убийстве, умышленном причинении тяжкого вреда здоровью и т.п.) [7]. В этом отношении более удачной является редакция ч. 1 ст. 283 УК РФ, введенная Федеральным законом от 25 июня 1998 г. [8], предусматривающая ответственность за разглашение государственной тайны, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия.

Дискуссионным является также вопрос о субъекте преступления, предусмотренного ст. 320 УК РФ.

По этому поводу высказываются диаметрально противоположные точки зрения. Так, Ю.И. Бытко считает, что субъектом рассматриваемого преступления может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, располагающее сведениями о мерах безопасности вне зависимости от того, известны ли эти сведения лицу по службе или он стал их обладателем случайно. Надо отметить, что указанный автор убедительно аргументирует свою точку зрения: «Данный вывод представляется верным, поскольку перечень субъектов преступления в ст. 320 УК РФ не приводится. Между тем сравнительный анализ уголовно-правовых норм позволяет сделать однозначный вывод – в тех случаях, когда сфера уголовной ответственности ограничивается определенным кругом субъектов, в законе этот круг очерчивается очень четко» [9].

Бытко Ю.И. совершенно прав с формальной точки зрения: обязательными признаками субъекта преступления являются его вменяемость и возраст, иные, специальные признаки субъекта могут иметь квалифицирующее значение только в случае прямого указания на это в законе. Однако сказанное вовсе не означает, что законодатель всегда прав и что в данном случае не может идти речи о несовершенстве законодательной техники.

Так, в смежных с рассматриваемым составах преступлений, предусмотренных ст. 283 «Разглашение государственной тайны» и ст. 311 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса» УК РФ, имеются прямые указания на специальный субъект преступления. В ст. 283 УК РФ речь идет о лицах, которым государственная тайна была доверена или стала известна по службе или работе. Субъект преступления, предусмотренного ст. 311 УК РФ, определен как лицо, которому сведения о мерах безопасности были доверены или стали известны в связи с его служебной деятельностью. Аналогичное указание на специальный субъект имело место и в ст. 184.1 УК РСФСР.

Вместе с тем, большинство ученых рассматривают субъект преступления, предусмотренного ст. 320 УК РФ, именно в качестве специального [10].

При этом, как правило, ссылаются на ст. 19 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», которая называется «Ответственность за нарушение требований, установленных настоящим Федеральным законом». В данной статье установлено, что должностные лица органов, обеспечивающих безопасность, виновные в непринятии или ненадлежащем осуществлении мер безопасности в отношении защищаемых лиц либо в разглашении сведений об указанных мерах, привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством (ч. 1); должностные лица предприятий, учреждений и организаций, в адрес которых направлены решения органов, обеспечивающих безопасность, в случае их неисполнения, а равно разглашения сведений об осуществляемых мерах безопасности привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством (ч. 2); разглашение защищаемым лицом сведений о применяемых в отношении его мерах безопасности в случае, если это привело к тяжким последствиям для других лиц, влечет за собой уголовную ответственность (ч. 3) [11].

Как представляется, ссылки на данный закон не совсем уместны. Так, в ч.ч. 1 и 2 ст. 19 Федерального закона речь идет об ответственности, предусмотренной законодательством, а не конкретно об уголовной ответственности. К тому же, как известно, никакой иной закон, кроме уголовного, не может устанавливать уголовную ответственность.

Что касается ч. 3 ст. 19 Федерального закона, то уголовная ответственность, о которой в ней идет речь, действительно была предусмотрена ч. 3 ст. 184.1 УК РФ в редакции от 24 апреля 1995 г., но эта норма не вошла в УК РФ.

С точки зрения современной редакции ст. 320 УК РФ уголовная ответственность защищаемого лица за разглашенные им сведения невозможна, так как трудно себе представить, что такое лицо разгласило эти сведения с целью воспрепятствовать своей служебной деятельности.

Учитывая вышеизложенное, наиболее приемлемым является предложение ряда авторов о внесении необходимых дополнений в диспозицию ст. 320 УК РФ относительно специальных признаков субъекта данного преступления [12].

В связи со всем вышеизложенным, представляется более удачным исключить из УК РФ ст.ст. 311 и 320, а ответственность за разглашение сведений о мерах безопасности объединить в один состав разглашения и предусмотреть его в дополненной ст. 283 УК РФ, которую впредь именовать «Разглашение государственной тайны и сведений о мерах безопасности». Такое решение вопроса тем более будет справедливым, поскольку, согласно ст. 5 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г, в целях реализации предусмотренных в данной статье мер безопасности могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия в соответствии с законодательством об оперативно-розыскной деятельности. Сведения же в области оперативно-розыскной деятельности, согласно ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» от 6 октября 1997 г. № 131-ФЗ, относятся к сведениям, содержащим государственную тайну [13].

### **Литература**

1. Федер. закон Рос. Федерации от 24 апреля 1995 г. // Рос. газ. № 83. 1995. 27 апр.
2. Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 497 (ред. от 30 июля 1996 г.).
3. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федер. закон Рос. Федерации от 20 апр. 1995 г. (ред. от 8 дек. 2011 г.) // СЗ РФ. 1995. 24 апр. № 17. Ст. 1455.
4. Незнамова З.А. Преступления против порядка управления // Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселов. М., 1998. С. 681.
5. Фетисов М.Г. Проблемы уголовно-правового обеспечения безопасной деятельности сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юр. наук. Ростов н/Д. 1999. С. 134–135.

6. Морозов В.И., Скутин С.Л., Сумачев А.В. Уголовно-правовая характеристика преступлений против порядка управления. Тюмень, 1999. С. 32.
7. Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Отв. ред. А.И. Рарог. М., 2004. С. 544.
8. Федер. закон Рос. Федерации от 25 июня 1998 г. // СЗ РФ. 1998. 29 июня. № 26. Ст. 3012.
9. Бытко Ю.И. Преступления против порядка управления. Саратов, 1999. С. 12–13.
10. Незнамова З.А. Преступления против порядка управления // Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселов. М., 1998. С. 682.
11. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федер. закон Рос. Федерации от 20 апр. 1995 г. // СЗ РФ. 1995. 24 апр. № 17. Ст. 1455.
12. Морозов В.И., Скутин С.Л., Сумачев А.В. Уголовно-правовая характеристика преступлений против порядка управления. Тюмень, 1999. С. 32.
13. О государственной тайне: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1997 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 1997. 13 окт. № 41. Стр. 8220–8235 (ред. от 8 нояб. 2011 г.).

## **СЕЛЬСКАЯ МЕСТНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

**О.В. Прилепская.**

**Московский университет МВД России.**

**С.М. Степкин;**

**О.В. Гаврилова, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена необходимость обеспечения безопасности населения в сельской местности, показана важность территориального изучения преступности. Изучена криминологическая классификация сельских поселений.

*Ключевые слова:* криминология, география преступности, сельские поселения, классификация сельских поселений

## **COUNTRYSIDE AS AN OBJECT OF SAFETY AND CRIMINOLOGICAL RESEARCH**

**O.V. Prilepskaya.**

**Moscow university of the Interior Ministry.**

**S.M. Stepkin;**

**O.V. Gavrilova.**

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

Considered the need for safety in rural areas, the study shows the importance of the territorial crime considered criminological classification of rural settlements

*Key words:* criminology, geography crime, rural settlements, the classification of rural settlements

Вне всякого сомнения – государство сегодня заинтересовано в развитии сельской местности. Поднимается много проблемных, ранее забытых вопросов, касающихся развития сельских территорий, представительные органы власти считают необходимым оказывать серьезную государственную поддержку сельскому населению. Особое внимание уделяется проблемам социального развития и развитию сельских территорий, новая аграрная политика направлена на устойчивое развитие территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий. Решаются вопросы медицинского обеспечения сельского населения, декларируется, что повышение доступности медицинской и лекарственной помощи, проживающим в удаленных и труднодоступных районах, является важнейшей задачей всех уровней власти. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы обеспечения безопасности населения на региональном уровне и, в частности, в сельской местности.

Обеспечение безопасности населения сельской местности, правовая защита интересов людей, проживающих на селе, является принципиальной основой для конструирования системы взаимоотношений между органами законодательной (представительной) и исполнительной власти Федерации и её субъектов, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, общественными организациями.

Системные исследования вопросов организации и управления процессом обеспечения безопасности в сельской местности ведутся редко. Между тем проблем здесь много, и их масштабность нельзя недооценивать. Значительную помощь в этом вопросе оказывает криминологическая наука, которая присущими только ей способами и средствами, выявляет причины, условия и тенденции, учет которых позволит существенным образом более эффективно обеспечить безопасность населения сельской местности.

В качестве одной из причин сложившейся ситуации можно назвать недостаток исследований в этой области, а также нехватка информационно-методических материалов. Считаю, что разработка и выпуск на федеральном и региональном уровне изданий по данной проблематике, которые бы направлялись для практического использования в органы местного самоуправления, требует больших объемов.

В криминологической науке (как отечественной, так и зарубежной) сформировалось мнение о том, что предупреждение преступности имеет определенный комплекс и иерархию целей, которые конкретизированы во времени, в территориальном и отраслевом разрезе применительно к категориям преступлений и уровню профилактической работы [1, с. 185–190]. Отмечается также, что комплексный подход к проблеме предупреждения преступности диктуется необходимостью рассматривать преступность как определенную целостность в ряду относительно самостоятельных территориально-пространственных формирований общества [2, с.116].

Данный подход сравнительно мало разработан отечественной правовой наукой, хотя это направление криминологии еще в XIX в. получило на Западе название «география преступности» (иногда «экология» и «топография»). В отечественной криминологической науке более распространены термины «территориальные», «региональные» особенности преступности [3, с. 14–17; 4], хотя употребляется и понятие «география преступности» [5].

Следует отметить, что региональный аспект в изучении проблем борьбы с преступностью представлен в нашей стране в основном двумя направлениями.

Первое – можно условно назвать «сравнительно-региональным». Оно ориентировано на криминологическое исследование крупных территориальных образований – области, края, республики. Для него характерен такой подход к изучению причин преступности, который позволяет не только фиксировать общие закономерности возникновения, но и учитывать специфику их проявления в конкретном регионе, а также формировать комплекс профилактических мер с учетом особенностей региона. В основе дифференциации лежит критерий деления регионов по уровням развития, например, высоко урбанизированный, индустриально-аграрный и преимущественно аграрный.

Второе направление определяется характером территориально-географических условий проживания людей – в городах и сельской местности. Наблюдаемое многообразие социальных условий в городе и на селе является предметом специальных криминологических исследований [6, 7]. В этой связи возникает вопрос о необходимости систематизации регионов как объектов исследования, деления на криминологически значимые группы.

Дифференцированный подход к изучению территориальных различий преступности обусловлен существующим многообразием людских поселений, в основе которого лежат производственно-экономические, социально-демографические, культурно-исторические различия, определяющие всю существующую систему расселения.

Так, Б.С. Хорев в самом общем виде под единой системой расселения предложил понимать систему тесно взаимосвязанных городских и сельских поселений различной величины и специализации, объединенных развитыми транспортно-производственными связями, общей производственной инфраструктурой, единой сетью общественных центров социально-культурного обслуживания и мест отдыха [8, с. 375]. Им была предложена семичленная иерархия населенных пунктов России, начинающаяся с общегосударственных и республиканских центров и заканчивающаяся рядовыми сельскими поселениями.

Данная система при всех ее внутренних изменениях сохраняет определенную устойчивость, поскольку при современном уровне развития производительных сил с точки зрения экономики оказывается целесообразным использовать уже сложившиеся элементы экономической структуры: территориальное размещение мест массового приложения труда, трудовые и природные ресурсы, сложившуюся инфраструктуру и др. Эти факторы, убеждены Р.С. Могилевский и Р.А. Нугаев, в определенных условиях на длительное время консервируют тип расселения, основанный на профессиональной принадлежности [9, с. 91]. Применительно к вопросу об обеспечении безопасности сельской местности и территориальном изучении преступности это означает, что различным регионам и типам поселений присущи относительно стабильные криминологические характеристики, поддающиеся анализу и выделению в них общих и специфических особенностей.

Как уже было сказано, основными формами расселения людей являются сельские поселения и города. По данным Всероссийской переписи населения в 2010 г. доля городского населения в Российской Федерации составила 73,7 %. Основная масса горожан проживало в 13 крупнейших городах страны. Одновременно в РФ насчитывалось 153 125 сельских населенных пунктов [10].

Сельские поселения составляют преобладающую часть территории Российской Федерации, на которой проживает почти треть российских граждан. Обладая серьезным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, сельские территории способны внести серьезный криминальный «вклад» и повлиять на состояние преступности.

В целях более детального исследования вопросов обеспечения безопасности сельской местности целесообразно затронуть криминологическую классификацию сельских поселений.

На наш взгляд, в научной литературе нет должной ясности в вопросе о целях, критериях и группировочных признаках подобной классификации [11, с. 29; 12, с. 7; 13 с. 14–15]. Однако в ряде исследований затронуты только отдельные аспекты данной проблематики. Мы убеждены, что наиболее предпочтительной представляется позиция М.М. Бабаева о том, что подобная классификация «необходима для конкретизации и углубления представлений относительно причин и условий возникновения преступлений, дифференцирования организации борьбы с преступностью» [11, с. 28]. Назначение криминологической классификации им определено довольно точно, и при этом подчеркнуты и теоретические, и практические ее аспекты.

Криминологическая классификация сельских поселений, на наш взгляд, призвана указывать на все многообразие криминологического облика того или иного поселения и, тем

самым, способствовать определению нашего представления о проблеме борьбы с сельской преступностью в целом. Помимо общетеоретического смысла изучение проблемы преступности в рамках конкретных групп сельских поселений имеет своим практическим результатом выявление характерных особенностей криминогенной ситуации в них, определение на этой основе подходов и мер, направленных на ее улучшение. Отнесение конкретного сельского поселения к тому или иному типу позволяет с известной долей вероятности говорить о существовании в нем определенного набора типичных криминологических проблем, что существенно облегчает изучение в данном сельском поселении криминологической обстановки и разработку мер социальной и криминологической профилактики.

В криминологии обычно в качестве критериев для классификации поселений рассматривают их величину (людность), поселкообразующие функции, иногда генетику (время образования). Такой подход, как справедливо отмечает М.М. Бабаев, «позволяет наиболее эффективно планировать весь комплекс социальных мероприятий» [14, с. 83].

Вместе с тем ученые нередко придерживаются разных точек зрения о содержании и параметрах классифицирующих признаков [11, с. 24–25; 14, с. 89]. Следует отметить, что и в демографической науке также нет единства в этом вопросе [15, с. 87; 16, с. 99; 17, с. 304].

Отсутствие единого подхода наблюдается в классификации сельских поселений по поселкообразующим функциям. Среди них выделяются центральные функции, удовлетворяющие потребности окружающей территории; специальные, определяющие специализацию поселения. Одни авторы считают, что за основу классификации сельских поселений необходимо взять деление их на:

- колхозы и совхозы;
- несельскохозяйственные поселения – курортные поселки, поселения при больницах, туристских базах и т.п.;

- аграрно-индустриальные поселения;
- центр в сельском районе [18, с. 302; 19, с. 206].

Другие ученые предполагают, что необходимо различать:

- зоны массового производства (агропромышленные холдинги);
- территории традиционного уклада [20].

На наш взгляд, приведенные классификации сельских поселений, безусловно, могут иметь позитивное значение для криминологии. Вместе с тем их применение в этой области носит заведомо ограниченный характер.

Таким образом, современные российские сельские поселения представляют собой сложный объект криминологического исследования, характеризующийся как целостное образование, обладающие ключевыми элементами, определяющими его особенности:

- территориальные (огромная площадь занимаемых территорий, включающая аграрные, индустриальные районы и уникальные природные комплексы);
- экономические (высокая степень дифференциации доходов населения);
- экологические (преступные посягательства на окружающую среду);
- демографические (не высокая плотность населения и миграция, занятость населения в основном сельскохозяйственной сфере);
- организационные (отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий и т.п.).

### **Литература**

1. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 1998.
2. Алексеев А.И. Криминология: курс лекций. М., 1998.
3. Горяинов К.К. Территориальные различия показателей преступности // Региональные особенности преступности и проблемы эффективности борьбы с преступностью. 1985.

4. Бабаев М.М., Звирбуль В.К., Мельникова Э.Б. [и др.] Влияние социальных условий на территориальные различия в преступности. М., 1977.
5. Габиани А.А., Гачечиладзе Р.Г. Некоторые вопросы географии преступности. (по материалам Грузинской ССР). Тбилиси, 1982.
6. Соколов А.Ф. Особенности преступности в городах и сельской местности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Свердловск, 1971.
7. Габиани А.А., Гачечиладзе Р.Г., Дидебулидзе М.И. Преступность в городах и сельской местности. Конкретно-криминологическое и социально-географическое исследование по материалам Грузинской ССР / под ред. М.Г. Угрехелидзе, Г.К. Цагарели. Тбилиси, 1985.
8. Хорев Б.С. Проблемы городов. М., 1975.
9. Могилевский Р.С., Нугаев Р.А. Проблемы исследования территориального распределения городской преступности // Вестник ЛГУ. 1980. Вып. 2.
10. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года // Рос. газ. 2011. 28 марта.
11. Бабаев М.М., Карпец И.И., Кузнецова Э.В. [и др.] Изучение преступности в городах и сельской местности / отв. ред. И.И. Карпец. М., 1971.
12. Алиханов С.А. Криминологическая характеристика преступности в городах и сельской местности (по материалам Республики Дагестан): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.
13. Красковский, Я.Э. Предупреждение рецидивной преступности в сельской местности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Рязань, 2010.
14. Бабаев М.М., Кузнецова Э.В., Урланис Е.Б. Влияние демографических процессов на преступность. М., 1976.
15. Слука А.Е. География населения с основами демографии и этнографии. М., 1988.
16. Кузнецов А.П. География. Население и хозяйство мира. М., 1997.
17. Эбэрхардт П. География населения России. СПб.: Невский простор, 2003.
18. Глушакова В.Г. Введение в экономическую географию и региональную экономику России. М.: Владос Пресс, 2003.
19. Козьева И.А. Экономическая география и регионалистика. М.: КноРус, 2005.
20. Материалы о проведении Всероссийского Форума сельских поселений от 29–30 января 2010 г. г. Орел // URL: <http://www.orenato.ru>. (дата обращения: 15.11.2012).



## Сведения об авторах

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

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

**Гаврилова Ольга Вячеславовна** – ред. редакц. отд. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-68-91, канд. юр. 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.;

**Доильницын Алексей Борисович** – зам. нач. СПб университета ГПС МЧС России по воспит. и прав. работе (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-876-75, канд. юр. наук;

**Журавлев Павел Евгеньевич** – ст. инсп. отд. коорд. и орган. взаимодейств. с добров. пож. охраной Департамента пож.-спасат. сил. специал. пож. охраны и сил гражд. обороны МЧС России, канд. юр. наук;

**Зокоев Валерий Анатольевич** – нач. каф. защиты насел. и территор. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, 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 насел. и территор. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. юр. наук;

**Коряковцев Юрий Николаевич** – проф. каф. междунар. и конституц. права СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68, канд. юр. наук, доц.;

**Ковалева Ольга Викторовна** – докторант фак-та подгот. и переподг. науч. и научн.-педагог. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-95, канд. юр. наук, доц.;

**Коннова Людмила Алексеевна** – проф. каф. сервис безоп. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-25-85, д-р мед. наук, проф.;

**Кочнева Дарья Глебовна** – адъюнкт фак-та подгот. и переподг. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-65;

**Лебедева Анастасия Сергеевна** – адъюнкт фак-та подгот. и переподг. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-95;

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

**Николаева Любовь Джоновна** – ст. препод. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76;

**Плотникова Елена Викторовна** – ст. препод. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76;

**Прилепская Ольга Викторовна** – адъюнкт Московского университета МВД России;

**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) 369-69-25, канд. юр. наук, доц.;

**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;

**Степанов Роман Александрович** – зам. нач. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук;

**Степкин Сергей Михайлович** – нач. редакц. отд. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-68-91;

**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.;

**Шелепенькин Алексей Александрович** – доц. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук, доц.;

**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

---

---

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «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 среднего, 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.

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 системного анализа и управления, высшей математики, законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, бюджетного учета и аудита в организациях МЧС, пожарно-технических экспертиз и дознания. Инновационными программами подготовки стало обучение специалистов по специализациям «Руководство проведением спасательных операций особого риска» и «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций» со знанием иностранных языков.

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 37 кафедрах университета свои знания и огромный опыт передают 2 академика РАН, 2 члена-корреспондента 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, 86 докторов наук, 272 кандидата наук, 88 профессоров, 148 доцентов, 27 академиков отраслевых академий, 24 член-корреспондента отраслевых академий, 7 старших научных сотрудников, один заслуженный деятель республики Дагестан, 4 почетных работника высшего профессионального образования РФ, 2 почетных работника науки и техники РФ, один почетный работник высшей школы РФ, один почетный радист РФ и один почетный работник прокуратуры РФ.

Почетный президент университета – статс-секретарь – заместитель министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – Артамонов Владимир Сергеевич, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, эксперт Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ по проблемам управления, информатики и вычислительной техники, член экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ для осуществления экспертизы аттестационных дел по присвоению учёных званий на соответствие требованиям, установленным Министерством образования и науки РФ, лауреат Премии Правительства РФ в области науки и техники, в мае 2012 г. награжден почетной грамотой Президента РФ.

Начальник университета – Латышев Олег Михайлович, кандидат педагогических наук, профессор.

В состав университета входят:

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

– Сибирский институт пожарной безопасности – филиал университета (г. Железногорск, Красноярский край);

– Мурманский филиал университета;

Три факультета:

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

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Магадан, Махачкала, Полярные Зори (Мурманская область), Петрозаводск, Стржевой (Томская область), Чехов (Московская область), Хабаровск, Сыктывкар, Бургас (Болгария), Алматы (Казахстан).

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 высоких технологий.

В университете по различным направлениям подготовки обучается более 8000 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1550 специалистов.

#### **Реализуемые университетом направления подготовки и специальности:**

– «Пожарная безопасность» (специализации: «Пожаротушение», «Государственный пожарный надзор», «Руководство проведением спасательных операций особого риска», «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций»), квалификация выпускника – инженер, специалист;

– «Защита в чрезвычайных ситуациях», квалификация выпускника – инженер;

– «Безопасность технологических процессов и производств», квалификация выпускника – инженер;

– «Техносферная безопасность» (профили: «Безопасность технологических процессов и производств», «Защита в чрезвычайных ситуациях», «Радиационная и электромагнитная безопасность»), квалификация выпускника – бакалавр;

– «Правовое обеспечение национальной безопасности» (специализации: «Государственно-правовая», «Уголовно-правовая»), квалификация выпускника – специалист;

– «Судебная экспертиза», квалификация выпускника – судебный эксперт, специалист;

– «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», квалификация выпускника – экономист;

– «Экономика», квалификация выпускника – бакалавр;

– «Прикладная математика», квалификация выпускника – инженер-математик, бакалавр;

– «Системный анализ и управление», квалификация выпускника – бакалавр техники и технологии;

– «Психология», квалификация выпускника – психолог, преподаватель психологии, бакалавр;

– «Управление персоналом», квалификация выпускника – менеджер, бакалавр;

– «Тыловое обеспечение», квалификация выпускника – специалист;

- «Психология служебной деятельности», квалификация выпускника – специалист;
- «Юриспруденция», квалификация выпускника – юрист, бакалавр;
- «Педагогическое образование», квалификация выпускника – бакалавр;
- «Безопасность жизнедеятельности», квалификация выпускника – учитель безопасности жизнедеятельности;
- «Экономическая безопасность», квалификация выпускника – специалист;
- «Менеджмент организации», квалификация выпускника – менеджер;
- «Менеджмент», квалификация выпускника – бакалавр;
- «Государственное и муниципальное управление», квалификация выпускника – менеджер, бакалавр;
- «Организация и технология защиты информации», квалификация выпускника – специалист по защите информации;
- «Информационная безопасность», квалификация выпускника – бакалавр;
- «Безопасность информационных технологий в правоохранительной сфере», квалификация выпускника – специалист;
- «Наземные транспортно-технологические комплексы», квалификация выпускника – бакалавр;
- «Наземные транспортно-технологические средства», квалификация выпускника – специалист;
- «Эксплуатация транспортно-технологических машин и комплексов», квалификация выпускника – бакалавр;
- «Автомобили и автомобильное хозяйство», квалификация выпускника – инженер;
- «Управление персоналом» (Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и приравненные к ним органы РФ), квалификация выпускника – специалист;
- «Пожарная безопасность» (уровни подготовки: базовый и углубленный), квалификация выпускника – техник, старший техник;
- «Защита в чрезвычайных ситуациях» (уровни подготовки: базовый и углубленный), квалификация выпускника – техник-спасатель, старший техник-спасатель.

В университете действуют 4 диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим, педагогическим и психологическим наукам.

В университете осуществляется подготовка научных и научно-педагогических кадров, в том числе и на возмездной основе. Подготовка докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей осуществляется по следующим специальностям:

*Технические науки:*

- 03.02.08 – экология;
- 05.13.01 – системный анализ, управление и обработка информации (промышленность);
- 05.13.10 – управление в социальных и экономических системах;
- 05.13.18 – математическое моделирование, численные методы и комплексы программ;
- 05.13.19 – методы и системы защиты информации, информационная безопасность;
- 05.25.05 – информационные системы и процессы;
- 05.26.01 – охрана труда;
- 05.26.02 – безопасность в чрезвычайных ситуациях;
- 05.26.03 – пожарная и промышленная безопасность;
- 25.00.21 – теоретические основы проектирования горно-технических систем;
- 25.00.35 – геоинформатика.

*Экономические науки:*

- 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в том числе: управление инновациями, экономическая безопасность);
- 08.00.12 – бухгалтерский учет, статистика.

*Юридические науки:*

12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве;

12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право;

12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право;

12.00.08 – уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право;

12.00.09 – уголовный процесс;

12.00.12 – криминалистика, судебно-экспертная деятельность, оперативно-розыскная деятельность;

12.00.13 – информационное право;

12.00.14 – административное право, административный процесс.

*Педагогические науки:*

13.00.01 – общая педагогика, история педагогики и образования;

13.00.08 – теория и методика профессионального образования.

*Психологические науки:*

05.26.03 – пожарная и промышленная безопасность;

19.00.01 – общая психология, психология личности, история психологии;

19.00.06 – юридическая психология.

*Химические науки:*

01.04.17 – химическая физика, горение и взрыв, физика экстремальных состояний вещества;

05.26.02 – безопасность в чрезвычайных ситуациях.

*Исторические науки:*

07.00.02 – отечественная история;

07.00.10 – история науки и техники.

*Социологические науки:*

05.26.01 – охрана труда;

22.00.08 – социология управления.

*Философские науки:*

09.00.08 – философия науки и техники;

09.00.11 – социальная философия.

В целях совершенствования научной деятельности в университете созданы научно-исследовательские лаборатории:

1. Научно-исследовательская лаборатория исследования пожаров и экологического мониторинга.

2. Лаборатория прикладных исследований кризисных ситуаций, связанных с глобальными колебаниями климата и геофизических параметров Земли.

3. Учебно-научная лаборатория нанотехнологий.

4. Лаборатория комплексной оценки опасностей и угроз.

5. Лаборатория комплексной оценки эффективности использования конных подразделений при реагировании на ЧС.

6. Лаборатория государственного и корпоративного контроллинга.

7. Лаборатория психокоррекции и психосаморегуляции.

8. Лаборатория разработки прикладного программного обеспечения.

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.

Среди них: Международная научно-практическая конференция «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международный семинар «Предупреждение пожаров и организация надзорной деятельности», Международная научно-практическая конференция «Международный опыт подготовки специалистов пожарно-спасательных служб», Научно-практическая конференция «Совершенствование работы в области обеспечения безопасности людей на водных объектах при проведении поисковых и аварийно-спасательных работ», которые каждый год привлекают ведущих зарубежных ученых и специалистов пожарно-спасательных подразделений. В сентябре 2011 г. в университете состоялась Четвертая встреча представителей ведомств России, Индии и Китая по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В рамках мероприятий, посвященных празднованию 105-летнего юбилея университета в октябре 2011 г., были проведены две международные научные конференции: «Подготовка кадров в системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и «Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в которых приняли участие представители Парламентской Ассамблеи ОДКБ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

На базе университета совместные научные конференции и совещания проводили Правительство Ленинградской области, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Научно-технический совет МЧС России, Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасателей (СТИФ), Законодательное собрание Ленинградской области.

Университет ежегодно принимает участие в выставках, организованных МЧС России и другими ведомствами. Традиционно большим интересом пользуется стенд университета на ежегодном Международном салоне «Комплексная безопасность», Международном форуме «Охрана и безопасность» SFITEX. В мае 2012 г. университет представлял проект типового класса для подготовки пожарных и спасателей на Международном салоне «Комплексная безопасность 2012».

Санкт-Петербургский университет на протяжении нескольких лет сотрудничает с Государственным Эрмитажем в области инновационных проектов по пожарной безопасности объектов культурного наследия. 17 апреля 2012 г. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России посетил генеральный директор Государственного Эрмитажа М.Б. Пиотровский. В ходе визита М.Б. Пиотровский осмотрел библиотеку вуза, лаборатории пожарной техники, автоматической пожарной сигнализации, автоматических установок пожаротушения, автоматических систем управления и связи, учебно-научную лабораторию нанотехнологий и тренажерный комплекс подготовки специалистов ГИМС, побывал в зале офицерского собрания и технопарке университета.

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

Вуз является членом Международной ассоциации пожарных «Институт пожарных инженеров» (СТИФ), объединяющей более 20 стран мира. В настоящее время вуз постоянно участвует в рабочей группе СТИФ «Обучение и подготовка», принимает участие в научном проекте Совета государств Балтийского моря в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Балтийского региона, осуществляет проект по обмену курсантами и профессорско-преподавательским составом с Государственной Школой пожарной охраны г. Гамбурга (Германия) и Высшей технической школой г. Нови Сад (Сербия).

Одним из направлений совместных научных исследований и учебных программ является сотрудничество университета с Международной организацией гражданской обороны (МОГО).

В сотрудничестве с МОГО Санкт-Петербургским университетом ГПС МЧС России были организованы и проведены семинары для иностранных специалистов (из Молдовы, Нигерии, Армении, Судана, Иордании, Бахрейна, Азербайджана, Монголии и других стран) по экспертизе пожаров и по обеспечению безопасности на нефтяных объектах, по проектированию систем пожаротушения. Кроме того, сотрудники университета принимали участие в конференциях и семинарах, проводимых МОГО на территории других стран. Осуществляется обмен обучающимися и сотрудниками с зарубежными учебными заведениями с целью обмена опытом и проведения стажировок.

В рамках взаимодействия с Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) университетом проводится работа по гармонизации законодательства стран-участников ОДКБ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сформирована постоянно действующая рабочая группа при ОДКБ, в состав которой вошли ведущие ученые университета. Рабочей группой был подготовлен Проект рекомендаций по гармонизации законодательства стран-участников ОДКБ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

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 учебным заведением подписаны соглашения о сотрудничестве с более чем 20 зарубежными пожарно-спасательными подразделениями и учебными заведениями. Основными партнерами университета являются: Университет восточного Кентукки (США); Высшая школа подготовки пожарных офицеров (Франция); Государственная академия пожарной охраны г. Гамбурга (Германия); Рижский технический университет (Латвия); Высшая техническая школа г. Нови Сад (Сербия); Университет прикладных наук Тампере (Финляндия); Учебно-тренировочный центр подготовки пожарных Червиньяно (Италия); Университет «Профессор Доктор Асен Златаров» г. Бургас (Болгария); Академия вооруженной полиции МОБ КНР.

В 2011 г. подписаны соглашения о сотрудничестве в области образования с Международным университетом Республики Кореи и Академией вооруженной полиции МОБ КНР. В 2012 г. – с Жилинским университетом в г. Жилине (Словакия) и Академией МЧС Азербайджанской республики.

В рамках научного сотрудничества с зарубежными вузами и научными центрами издается российско-сербский научно-аналитический журнал «Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности».

В университете проводится обучение сотрудников МЧС Кыргызской Республики в пределах квот на основании межправительственных соглашений.

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.

Организовано обучение по программе дополнительного профессионального образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Издается ежемесячный информационно-аналитический сборник центра организации и координации международной деятельности, аналитические обзоры по пожарно-спасательной тематике. Осуществляется перевод на различные языки лекционных материалов по ключевым темам, материалов конференций и семинаров, докладов, последовательный перевод при проведении различных международных мероприятий. Переведен и постоянно обновляется сайт университета на английском языке.

Компьютерный парк университета, составляет более 1400 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 входит в базу 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.

Нарастающая сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации образовательного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения.

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонд библиотеки университета составляет более 433 тыс. экз. литературы по всем отраслям знаний. Фонды библиотеки имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис».

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в интернет, интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В электронную библиотеку оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: филиал в г. Железногорске и библиотека учебно-спасательного центра «Вытегра», а также учебные центры. Имеется доступ к крупнейшим библиотекам нашей страны и мира (Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская национальная библиотека, Российская государственная библиотека (РГБ), Библиотека академии наук, Библиотека Конгресса).

С РГБ – заключен договор на пользование и просмотр диссертаций в электронном виде. В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Библиотека выписывает свыше 100 наименований печатной продукции, 15 наименований газет, в том числе «Спасатель», «Пожаровзрывобезопасность», «Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация». На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

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.

Типографский комплекс университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и план издательской деятельности министерства. Университет издает семь собственных научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных конференций, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства РФ и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс. Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень периодических научных и научно-технических изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых рекомендуется публикация результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук».

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. По итогам спартакиады МЧС России среди учебных заведений в 2011 г. университет занял первое место.

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС): участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведении тренировок по ППС.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете культурно-досуговом центре. Учащиеся университета принимают активное участие в играх КВН среди команд структурных подразделений МЧС, ежегодных профессионально-творческих конкурсах «Мисс МЧС России», «Лучший клуб», «Лучший музей», конкурсе музыкального пожарного творчества пожарных и спасателей «Мелодии чутких сердец».

В рамках работы центра с 2001 г. создана и действует творческая студия «Движение прямо», обладатель гран-при международного фестиваля «Россия молодая», победитель фестиваля студенческого творчества «арт-студия» 2010 г. и 2011 г. В составе студии несколько творческих коллективов: вокальная группа «Экипаж» – Лауреат всероссийских и международных музыкальных конкурсов 2009–2011 гг. в городах Липецк, Мурманск, Тюмень, Киров, Зеленоград, обладатель гран-при международного фестиваля «Россия молодая», постоянный участник праздничных концертов, организуемых министерством и правительством города; шоу-балет «HELP» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2009 в г. Липецк и 2010 г. в г. Тюмень, первое место в номинации «Танцевальный жанр»; интерактивный театр «ПРиЗ» – непременный участник всех ведомственных мероприятий и тематических городских праздников для детей; шоу-дуэт «Наши» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2010 г. в г. Тюмень, а также команда технического обеспечения «Взгляд» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2009 г. – г. Липецк, первое место в номинации «Песня родного края», 2010 г. в г. Тюмень, второе место в номинации «Видеоклип». Курсанты, слушатели и студенты стали авторами видео-версии литературно-музыкальной композиции «Выстояли и победили!», спектакля по пьесе В. Жеребцова «Памятник», 3-х CD-дисков ВГ «Экипаж» и более сорока видеороликов для праздничных мероприятий университета и министерства.

Одной из задач центра является совершенствование нравственно-патриотического и духовно-эстетического воспитания личного состава, обеспечение строгого соблюдения дисциплины и законности, укрепление корпоративного духа сотрудников, формирование гордости за принадлежность к Министерству и университету.

С 2008 г. курсанты 1–3 курсов факультетов «Пожарной безопасности» и «Экономики и права» при участии пиротехников 346-го спасательного Краснознаменного центра Северо-Западного регионального центра МЧС России и группы спасателей-водолазов Северо-Западного регионального поискового спасательного отряда принимают активное участие в поисковых работах. Члены поисковой группы и ветераны учебного заведения ежегодно участвуют в мероприятиях, связанных с увековечением памяти погибших, открывая вахты памяти в памятные блокадные январские дни и День Победы, возлагая цветы к памятнику «Рубежный камень», к мемориалу «Невский плацдарм», мемориалу на Синявинских высотах, мемориальном кладбище в посёлке Сологубовка. Курсанты, участвующие в поисковой работе, изучают военную историю, регулярно посещая музеи «Невский пяточок», диораму «Прорыв блокады Ленинграда», описывают, реставрируют и снабжают пояснительными надписями, обнаруженные в процессе проведенных поисковых операций предметы военного времени, формируя экспозиции музея университета.

В университете из числа курсантов и слушателей создано творческое объединение «Молодежный пресс-центр», осуществляющее выпуск корпоративного журнала университета «Первый».

В апреле 2012 г. в рамках пресс-тура в университете побывали журналисты различных средств массовой информации. Для представителей прессы была организована пресс-конференция начальника университета, показательные выступления учебной пожарной части и экскурсия по университету.

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. Шарапов, С.В. Тарасов, С.А. Кондратьев // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

3. Щетинский Е.А. Тушение лесных пожаров: пособ. для лесных пожарных. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВНИИЛМ, 2002.

4. Грэждяну П.М., Авербух И.Ш. Вариант вероятностного метода оценки оползнеопасности территории // Современные методы прогноза оползневого процесса: сб. науч. тр. М.: Наука, 1981. С. 61–63.

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5\\_3\\_1.htm](http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm) (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

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

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

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

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

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

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

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

**Научно-аналитический журнал**

**Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации**

**№ 4 (17) – 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 24.12.2012. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. 13,75 л. . Тираж 1000 экз. Зак. № 00

---

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