

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 2 (39) – 2018

Редакционный совет

Заместитель председателя – доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент **Мусиенко Тамара Викторовна**, заместитель начальника университета по научной работе.

Заместитель председателя (ответственный за выпуск) – кандидат юридических наук, доцент майор внутренней службы **Муталиева Лэйла Сасыкбековна**, заместитель начальника кафедры гражданского права, руководитель учебно-научного комплекса – 3 «Организационно-правовое и кадровое обеспечение деятельности МЧС России».

Члены редакционного совета:

доктор юридических наук, профессор **Кручинина Надежда Валентиновна**, профессор кафедры криминалистики Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина;

доктор юридических наук, профессор **Шурухнов Николай Григорьевич**, главный научный сотрудник НИЦ-3 Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний;

доктор юридических наук, доцент **Воскресенская Елена Владимировна**, директор юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики;

доктор юридических наук, доцент **Гольцов Владимир Борисович**, и.о. заведующего кафедрой инвестиционного права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета;

доктор юридических наук, доцент **Султыгов Мочха Магометович**, профессор кафедры теории и истории государства и права;

доктор юридических наук, профессор **Агаев Гюлоглан Али оглы**, профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России;

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, почетный работник высшей школы Российской Федерации **Грешных Антонина Адольфовна**, декан факультета подготовки кадров высшей квалификации.

Секретарь совета:

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

Редакционная коллегия

Председатель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Николай Иванович**, профессор кафедры теории и истории государства и права.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий.

Члены редакционной коллегии:

кандидат юридических наук **Доильницын Алексей Борисович**, заместитель начальника университета по работе с личным составом;

доктор юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Медведева Анна Александровна**, начальник центра международной деятельности и информационной политики;

кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Скрементова Ольга Сергеевна**, доцент кафедры гражданского права;

кандидат педагогических наук, доцент **Меньшиков Андрей Владимирович**, заведующий кафедрой гражданского права;

кандидат педагогических наук подполковник внутренней службы **Сулейманов Артур Маратович**, начальник научно-методического центра, доцент кафедры гражданского права;

кандидат юридических наук, доцент **Смирнов Виталий Имантович**, доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного экономического университета;

кандидат технических наук, доцент **Виноградов Владимир Николаевич**, инженер отдела планирования, организации и координации научных исследований центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.

Секретарь коллегии:

капитан внутренней службы **Дмитриева Ирина Владимировна**, редактор редакционного отделения центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Сулейманов А.М., Халдин Л.А., Бибарсова Г.Ш. Генезис института ответственности за вред, причиненный несовершеннолетними	4
Меньшиков А.В., Муталиева Л.С. Некоторые вопросы оплаты коммунальных услуг сотрудниками ФПС ГПС МЧС России	8
Меньшиков А.В., Шангин В.Н., Ткачев П.А. Крупномасштабная чрезвычайная ситуация как юридический факт в гражданском праве	13
Гавриленко В.А. Особенности третейского разбирательства споров в современной России	18

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Винокуров В.А., Шманцарь Д.А. О проекте федерального закона «О гуманитарной помощи»	26
Горшкова Е.Е., Дехтерёва В.В., Ткачев П.А. Организационно-правовые аспекты обеспечения пожарной безопасности зданий религиозного назначения	37
Зуев А.В., Тарусин В.А., Тараканова Ю.А. Правовое воспитание как средство формирования правосознания в современном российском обществе	44
Максимова Е.М. Организационно-правовая перестройка системы казначейских органов Российской империи на первом этапе министерской реформы (1801–1802 гг.)	48
Савинов М.А. Практика спасательных операций в советской Арктике (1920–1940 гг.): организационные и технические инновации	52
Фарбер В.А. О совершенствовании подготовки специалистов по экономической безопасности специализации «Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности»	61
Беликов К.А. Предмет прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	64

Сведения об авторах	72
Информационная справка	73
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»	78

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. Редакция журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»; тел. (812) 645-20-35, e-mail: redakziaotdel@yandex.ru. Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России: WWW.IGPS.RU

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2018

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

А.М. Сулейманов, кандидат педагогических наук;

Л.А. Халдин.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

Г.Ш. Бибарсова, кандидат педагогических наук.

Военная академия связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного

Исследованы основные этапы исторического развития института ответственности за вред, причиненный несовершеннолетними, определены их особенности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, вред, несовершеннолетние, генезис, гражданское законодательство

THE GENESIS INSTITUTE OF RESPONSIBILITY FOR INJURIES WHICH WAS INFLECTED BY MINORS

A.M. Suleymanov; L.A. Haldin.

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

G.Sh. Bibarsova. Military academy of telecommunications of Marshal S.M. Budyonny

In this articles explored the main steps of historical development by institute of responsibility for injures which was inflected by minors, features are singled out.

Keywords: legal liability, detriment, minors, genesis, civil law

Анализ дореволюционного законодательства позволяет судить о том, что до середины XVII в. не существовал дифференцированный подход к определению ответственности, связанный с возрастными характеристиками. Иными словами, несовершеннолетние лица несли ответственность в том же объеме, что и взрослые люди.

Однако с развитием законодательства стала очевидной необходимость выделения некоторых возрастных групп, к которым будут применяться различные подходы при определении ответственности.

Впервые норма об освобождении от уголовной ответственности несовершеннолетнего лица именно в силу его возраста появилась в 1669 г. как дополнение к Соборному Уложению 1649 г. Возрастной ценз при этом составил семь лет: «...аще отрок седми лет убьет, то неповинен есть смерти» [1, ст. 725].

Несмотря на то, что в Соборном Уложении называется конкретный возраст, по достижению которого презюмируется, что лицо может осознавать последствия причинения смерти другому лицу, «совершеннолетие определялось путем индивидуального исследования зрелости отдельного лица» [2].

Таким образом, достижение семилетия по Соборному Уложению вовсе не означало стопроцентное привлечение к ответственности. Если ребенок старшего возраста не может осознавать ущерб, причиняемый его действиями ввиду, например, своего умственного развития, он лично не привлекался к ответственности, а негативные последствия несли его родители.

Впервые точный возраст, с которого наступала уголовная ответственность детей, был установлен при Екатерине II в 1765 г. [1]. С этого времени уголовная ответственность наступала с десяти лет для детей всех сословий.

Позже в литературе анализировалось понятие дееспособность, правоспособность и ограничение дееспособности. Как правило, под дееспособностью понималась возможность лица осознавать совершаемые им действия, давать им свою оценку, проявлять свое волеизъявление в целях достижения определенного результата.

При этом дееспособными не могли считаться многие лица: «Например, дети, сумасшедшие – не могут совершать никаких юридических сделок, ни покупать, ни продавать, ни подписывать векселя» [3].

В Своде законов Российской Империи выделялись три основные возрастные группы:

1. Малолетние – дети в возрасте от рождения до 14 лет и от 14 до 17 лет.

Деление внутри группы на две подгруппы обусловлено различием в психологической устойчивости и общем развитии детей от рождения до 14 лет и детей от 14 до 17 лет. Несмотря на это законодатели того времени отнесли всех детей до 17 лет в одну группу, указав, что ответственность за вред, причиненный малолетними, несут, в основном, родители. В случае если малолетний имеет имущество, взыскание может быть наложено на данное имущество.

При этом большим недостатком законодательства было то, что не закреплялась возможность одновременной (долевой, солидарной либо субсидиарной) ответственности несовершеннолетнего и лица, обязанного нести надзор, то есть ответственность одного исключала ответственность другого.

Несколько позже в гражданском законодательстве будет предусмотрена субсидиарная ответственность ребенка и родителя (или законного представителя), что было скорее всего заимствовано из Германского Гражданского Уложения, однако являлось крайне прогрессивной нормой для кодификации того времени.

2. Несовершеннолетние – лица в возрасте от 17 до 21 года, которые могут самостоятельно нести полную самостоятельную имущественную ответственность за причиненные вред и убытки.

3. Совершеннолетние лица – лица, обладающие правом на полное распоряжение имуществом и свободой вступать в обязательства, а также отвечать по своим обязательствам перед кредиторами, нести ответственность на общих основаниях.

Однако было возможно и отступление от данного правила – «сие различие в именовании не всегда соблюдается» [4], что также говорит о применении принципа индивидуального подхода к определению ответственности, учет уровня развития личности и степени осознанности, умения давать оценку своим действиям.

Еще одним прогрессивным правилом было деление несовершеннолетних на группы в зависимости от дееспособности и от деликтоспособности. Разведение двух этих терминов говорит о восприятии опыта некоторых стран романо-германской правовой семьи, что, безусловно, являлось необходимым и актуальным и для российского законодательства.

В советский период подходы к определению ответственности несовершеннолетних варьировались в зависимости от периода, что чаще всего определялось политикой государства. Наиболее печальным является то, что все прогрессивные достижения дореволюционного периода были проигнорированы и власть советов предпочла выстраивать собственную политику в сфере регулирования вопросов об ответственности несовершеннолетних.

Гражданские правоотношения в период 1917–1953 гг. были противопоставлены административному и уголовному праву, а самой главной функцией в институте ответственности было наказать причинителя вреда, а не восстановить нарушенные права пострадавшего [5].

При этом правовое положение несовершеннолетних детей можно назвать двойственным. С одной стороны, согласно Декрету СНК от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних», до достижения семнадцатилетнего возраста запрещалось подвергать детей любым видам уголовного наказания. При этом с другой стороны, взыскание имущественного ущерба зачастую заменялось уголовным наказанием по причине невозможности несовершеннолетнего уплачивать причиненный ущерб (например, в силу Декрета СНК «Об ответственности за злоумышленное разрушение железнодорожных сооружений» [6].

Возраст наступления имущественной ответственности устанавливался в 14 лет. Именно с этого возраста несовершеннолетние несли полную имущественную ответственность за свои действия, до достижения этого возраста ответственность несли лица, обязанные осуществлять надзор за детьми – лица или законные представители.

Во время коллективизации значительно усилились меры ответственности за причинение материального вреда имуществу, особенно государственному имуществу. Возраст наступления имущественной ответственности устанавливался теперь в 12 лет.

К примеру, в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» [6] указывалось, что начиная с двенадцатилетнего возраста детей можно привлекать ко всем видам уголовной ответственности, в особенности что касается причинения ущерба государственному имуществу, воровства, вандализма, разбойных нападений и т.д.

В Постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» устанавливалось, что родители несут ответственность за действия своих детей, совершивших правонарушения [6].

В 30–40-х гг. XX в. в уголовное и гражданское законодательство вносились многочисленные изменения, что в результате привело к фактическому приравниванию мер ответственности, применяемых к совершеннолетним и к несовершеннолетним. Все виды ответственности, в том числе, уголовных репрессий теперь применялись вне зависимости от возраста причинителя вреда.

Снижение возраста наступления ответственности и применение уголовных репрессий к лицам от 12 лет говорит о том, что достаточно прогрессивные наработки дореволюционного законодательства не учитывались, как и опыт зарубежных стран в регулировании вопросов об ответственности несовершеннолетних лиц.

В 1964 г., в Гражданском кодексе (ГК) РСФСР, напротив, были учтены некоторые доктринальные предложения относительно ответственности несовершеннолетних лиц, например, была введена субсидиарная ответственность ребенка и родителя (законного представителя).

По мнению некоторых ученых, именно ГК РСФСР 1964 г. стал прототипом ныне действующего ГК Российской Федерации именно в части норм об ответственности несовершеннолетних, поэтому можно говорить о прогрессивности ГК РСФСР 1964 г.

Хотелось бы отметить, что по современному российскому законодательству несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет обладают частичной дееспособностью, поскольку могут самостоятельно совершать все сделки, на которые уполномочены малолетние, а также распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами; осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности; в соответствии с законом вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. По достижении 16 лет несовершеннолетние вправе быть членами кооперативов (ст. 26 ГК РФ) [7].

Таким образом, российское законодательство об ответственности несовершеннолетних имеет очень богатую историю, берущее свое начало гораздо раньше первого законодательного закрепления правил о применении такой ответственности.

Для каждого периода характерным является наличие определенного возрастного ценза, с которого на несовершеннолетнего налагается тот или иной объем ответственности. Важным является то, что в отдельные периоды действовал принцип индивидуализированного подхода к определению ответственности, то есть каждый несовершеннолетний должен быть исследован специальным уполномоченным лицом на предмет вменяемости и осознания своих действий, несмотря даже на факт достижения возраста наступления ответственности.

Зачастую регулирование вопроса об ответственности несовершеннолетних было связано с определенной политикой государства, поэтому для отдельных периодов было характерно применение репрессивных мер в отношении данной возрастной группы, однако опыт предыдущих кодификаций и зарубежное законодательство позволило сформировать к концу XX в. достаточно прогрессивную систему оценки ответственности несовершеннолетних.

Наиболее прогрессивным периодом развития законодательства о юридической ответственности несовершеннолетних лиц является дореволюционный период, а именно конец XX в.

Аргументом этому может служить то, что во многом, современный ГК РФ воспринял наиболее удачные дореволюционные классификации и идеи. Например, в ГК РФ вновь предусматривается деление несовершеннолетних на три группы относительно дееспособности:

- 1) 0–6 лет – полная недееспособность;
- 2) 6–14 лет – право совершать мелкие сделки;
- 3) 14–18 лет – частичная дееспособность.

Кроме того, законодательством предусмотрены две группы относительно деликтоспособности:

- 1) от 0 до 14 лет – лица, не являющиеся субъектами деликтной ответственности;
- 2) от 14 до 18 лет – лица, несущие самостоятельную ответственность за причинённый ими вред на общих основаниях (с условием субсидиарной ответственности родителей или законных представителей в случае отсутствия возможности у несовершеннолетнего возместить ущерб).

Более того, очерки дореволюционных ученых, которые были использованы в данном исследовании, подтверждают глубину охвата проблемы об определении ответственности несовершеннолетних, возрастных классификаций, принципа индивидуальности при определении ответственности и т.д.

Таким образом, институт ответственности за вред, причиненный несовершеннолетними, прошел в своем развитии несколько этапов:

1-й этап – с 1669 г. по 1765 г. – этап появления первого возрастного ценза для привлечения к уголовной ответственности (7 лет). При этом привлечение к ответственности является условным, то есть при наличии осознания несовершеннолетним своих деяний.

2-й этап – с 1765 г. по 1832 г. – этап, на котором появилась безусловная уголовная ответственность, наступающая с десяти лет для детей всех сословий.

3-й этап – с 1832 г. по 1917 г. – этап, озаглавленный появлением Свода законов Российской Империи, в котором проводилась дифференциация несовершеннолетних согласно возрастным критериям (малолетние, несовершеннолетние и совершеннолетние), а также определялись дефиниции дееспособности, деликтоспособности, недееспособности и т.д.

4-й этап – с 1917 г. по 1964 г. – этап регулирования ответственности несовершеннолетних советской властью, когда главной функцией было наказать причинителя вреда, а не восстановить нарушенные права пострадавшего. Возраст наступления административной, уголовной и гражданской ответственности постоянно менялся.

5-й этап – с 1964 г. по настоящее время – этап усложнения института ответственности несовершеннолетних, фиксацией возрастных групп, трех групп дееспособности, двух групп деликтоспособности, принципа индивидуальности при определении ответственности. Он связан с принятием в 1964 г. ГК РСФСР, основные положения которого нашли свое отражение в ГК РФ.

Литература

1. Слюзберг Г.Б. Возраст в уголовном праве // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. М., 1991. Т. 12. С. 909.
2. Дебольский Н.Н. Гражданская дееспособность по русскому праву до конца XVII в. СПб., 1903. С. 23.
3. Трубецкой Е. Энциклопедия права. М., 1917. С. 170.
4. Сводъ Законовъ Российской Империи, повелѣнием Государя Императора Николая Первого, составленный. Сводъ Законовъ Гражданских. СПб., 1857. Т. X. Ч. 1. С. 574.
5. Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С. 154.
6. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952. М., 1953. С. 21.
7. Правоведение: учеб. для воен. вузов / под ред. О.Ю. Ефремова. СПб.: Питер, 2015. 464 с.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ СОТРУДНИКАМИ ФПС ГПС МЧС РОССИИ

**А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;
Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы основания и особенности оплаты коммунальных услуг сотрудниками ФПС ГПС МЧС России при прохождении службы.

Ключевые слова: оплата коммунальных услуг, жилые помещения, служебные жилые помещения, прохождение службы, судебные решения и определения

SOME QUESTIONS OF TARIFFS FOR PUBLIC SERVICES BY EMPLOYEES OF FEDERAL FIRE SERVICE OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA

A.V. Menshikov; L.S. Mutalievа.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This articles explored foundations and particularities of tariffs for public services by employees of The Ministry of Emergency situations of the Russian Federation by serving military personnel.

Keywords: tariffs for public services, accommodation forthwith, premises accommodation, serving military personnel, judgements and judgements rendered

Освещая вопросы, возникающие при оплате коммунальных услуг, необходимо отметить, что сотрудники федеральной противопожарной службы (ФПС) Государственной противопожарной службы (ГПС) МЧС России могут реализовать свое право на жилище различными способами.

В соответствии с пп. 20 п. 1 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник ФПС имеет право на обеспечение жилым помещением его и членов его семьи в порядке и на условиях, определяемых законодательством Российской Федерации. В ст. 68 указанного закона отмечается, что обеспечение сотрудника ФПС и членов его семьи жилым помещением осуществляется на условиях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации [1].

До получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения либо приобретения жилья за счет безвозмездных субсидий путем выдачи государственных жилищных сертификатов, сотрудники ФПС ГПС МЧС России могут обеспечиваться жилыми помещениями специализированного жилищного фонда [2].

К жилым помещениям специализированного жилищного фонда в Российской Федерации относятся п. 1 ст. 92 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ): служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, жилые помещения маневренного фонда, жилые помещения в домах системы социального обслуживания граждан, жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В качестве специализированных жилых помещений могут использоваться только жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Порядок и правила отнесения таких помещений к специализированному жилищному фонду установлены в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» [3].

Обязанность граждан по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги установлена в ст. 153 ЖК РФ [4].

Структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги в жилых помещениях государственного или муниципального жилищного фонда отличается от платы, которая осуществляется собственниками в многоквартирных домах. Так сотрудники-наниматели жилых помещений государственного жилищного фонда вносят плату за пользование жилым помещением (плата за наем), но не платят взносы за капитальный ремонт. В свою очередь, сотрудники-собственники жилых помещений в многоквартирных домах платят взносы за капитальный ремонт, но в силу того, что они сами собственники, они не осуществляют плату за наем. Общим в структуре платы за жилое помещение и коммунальные услуги как нанимателями жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, так и собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, установленной в ст. 154 ЖК РФ, является плата за коммунальные услуги.

Размер платы за коммунальные услуги и порядок ее изменения установлен в ст. 157 ЖК РФ [4].

Коммунальные услуги – осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям любого коммунального ресурса в отдельности или двух и более из них в любом сочетании с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме в случаях, установленных настоящими Правилами, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений). К коммунальной услуге относится услуга по обращению с твердыми коммунальными отходами [5].

При предоставлении жилых помещений сотрудникам в домах государственного жилищного фонда вопросы взимания платы за коммунальные услуги решаются учреждениями МЧС России, которым жилые помещения принадлежат на праве оперативного управления.

Сложнее обстоит дело по оплате за коммунальные услуги сотрудниками-собственниками жилых помещений в многоквартирных домах. Так, собственники жилых помещений в многоквартирных домах на основании возмездного договора с управляющей организацией, товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом, жилищно-строительным кооперативом или иным потребительским кооперативом. Управляющая организация или товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, в свою очередь, обязаны заключить договоры с ресурсоснабжающими организациями, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Главный государственный жилищный инспектор Российской Федерации Андрей Владимирович Чибис в интервью сетевому изданию РИА Новости 20 июня 2016 г. отметил, что, «Нельзя сказать, что все посредники недобросовестны, но, по нашим оценкам, около 30 % управляющих компаний используют соблазн недоплатить ресурсоснабжающим организациям, собрав при этом деньги с населения. К сожалению, бизнес-модель использования чужих средств до сих пор практикуется» [6]. По его данным, в настоящее время собираемость средств у ресурсоснабжающих компаний равна 80 %, в то время как доля россиян, вовремя платящих за ЖКХ, достигает 95 %. По данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, долг управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями на сегодняшний день достиг 250 млрд руб. [7].

Некоторые недобросовестные руководители управляющих организаций переводят собранные деньги в офшоры, другие не выполняют обязанности по сбору коммунальных платежей, полагая, что они лишь должны перечислять собранные деньги.

Приведем пример из судебной практики.

Муниципальный жилищный инспектор Администрации муниципального образования «г. Можга» Б.О.Ю. обратился в Можгинский районный суд Удмуртской Республики (УР) с жалобой на постановление мирового судьи судебного участка № 1 г. Можги УР от 28 января 2016 г. о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 14.1.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в отношении А.С. Пантюхина [8].

Пантюхин А.С. привлекался к административной ответственности за то, что он, являясь лицом, ответственным за соблюдение лицензионных требований при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами допустил наличие задолженности управляющей компании ООО «УК ЖЭУ» перед ресурсоснабжающей организацией МУП ЖКХ за поставленные коммунальные ресурсы по теплоснабжению, холодному и горячему водоснабжению, водоотведению.

Мировой судья пришел к следующему выводу: факт наличия задолженности за поставленные коммунальные ресурсы за октябрь 2015 г. мировым судьей установлен на основании акта проверки №*** от дд.мм.гггг и непредставлением со стороны ООО УК ЖЭУ платежных поручений по оплате коммунальных ресурсов за указанный период до дд.мм.гггг. Несмотря на установление данного факта, мировой судья пришел к выводу, что наличие лишь задолженности не может свидетельствовать о наличии факта несвоевременного перечисления денежных средств в ресурсоснабжающую организацию, поскольку в данном случае имеет существенное значение наличие и сроки поступления от населения (потребителя) в управляющую компанию платежей за полученные коммунальные услуги. Управляющая компания обязана не оплачивать поставленный коммунальный ресурс, а осуществлять перечисление денежных средств, поступивших

от населения за оказанные коммунальные услуги, с момента их поступления. Нарушение данного порядка вменяется в качестве объективной стороны совершенного деяния А.С. Пантюхину. Жилищным инспектором при проведении проверки данный вопрос не проверялся, данные о поступивших платежах от населения, их размере и датах зачисления в управляющую компанию не получались и не исследовались.

Мировой судья судебного участка № 1 г. Можги УР в постановлении от 28 января 2016 г. сделал вывод, что управляющая компания не обязана оплачивать коммунальный ресурс, а должна только осуществлять перечисление денежных средств, поступивших от населения за оказанные коммунальные услуги, запрос сделан в связи с неправильным толкованием материального права.

Судья Можгинского районного суда УР при проверке жалобы на постановление мирового судьи судебного участка № 1 г. Можги УР от 28 января 2016 г. не согласился с постановлением Мирового судьи судебного участка № 1 г. Можги УР и сделал следующие выводы. В соответствии с чч. 4 и 7 ст. 155 ЖК РФ плата за содержание и ремонт жилого помещения, а также плата за коммунальные услуги вносятся управляющей компанией. При этом выполнением обязательств по внесению платы за коммунальные услуги перед управляющей организацией признается, в том числе, и внесение платы за все или некоторые коммунальные услуги напрямую ресурсоснабжающим организациям (ч. 7.1 ст. 155 ЖК РФ).

С учетом того, что управляющая компания ООО «УК ЖЭУ» является юридическим лицом, которому вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги, такая компания не является платежным агентом, поскольку в силу Федерального закона № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» она признается поставщиком услуг.

Как отметил суд, из материалов дела следует, что ресурсоснабжающая организация (МУП ЖКХ) поставляла коммунальные ресурсы, а ООО «УК ЖЭУ» принимало указанные коммунальные ресурсы в целях оказания коммунальных услуг населению и было обязано оплатить ресурсоснабжающей организации полученные коммунальные ресурсы, независимо от того, оплатили ли граждане потребленные ими коммунальные услуги или нет, то есть ООО «УК ЖЭУ» выступает в качестве поставщика услуг, а не платежного агента.

В целях предотвращения возможности не перечисления собранных денежных средств с граждан управляющими компаниями за предоставленные коммунальные услуги ресурсоснабжающим организациям 3 апреля 2018 г. был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» [9].

Необходимо отметить, что в ЖК РФ среди прочих изменений добавлена ст. 157.2 «Предоставление коммунальных услуг ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами».

Впервые новая редакция ЖК РФ допускает в некоторых случаях заключение прямых договоров гражданами в многоквартирных домах с ресурсоснабжающими организациями, региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Так, ресурсоснабжающая организация, региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами имеет право отказаться от исполнения заключенного с лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом, договора ресурсоснабжения, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами при наличии признанной этим лицом или подтвержденной вступившим в законную силу судебным актом задолженности в размере, равном или превышающем две среднемесячные величины обязательств по оплате по указанным договорам, независимо от факта последующей оплаты данной задолженности.

Собственники помещений в многоквартирном доме и наниматели жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного либо муниципального жилищного фонда в данном доме могут заключать договора о предоставлении коммунальных услуг, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в следующих случаях:

1) при принятии общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о заключении собственниками помещений в многоквартирном доме, действующими от своего имени, в установленном порядке соответственно договора холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения, отопления, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами;

2) при прекращении заключенных: договора холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения, отопления в части снабжения коммунальными ресурсами в целях предоставления соответствующей коммунальной услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами вследствие одностороннего отказа ресурсоснабжающей организации, регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами от исполнения договора ресурсоснабжения, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с управляющими организациями, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

В связи с принятием указанных поправок в ЖК РФ возникает ряд проблемных вопросов.

Во-первых, смогут ли ресурсоснабжающие организации, региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами своевременно заключать договора ресурсоснабжения, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами. В настоящее время указанные договоры заключаются лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом. Если граждане, проживающие в многоквартирных домах, будут заключать такие договора самостоятельно, то сразу возрастает нагрузка на ресурсоснабжающие организации, региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами. Количество граждан, с которыми будут заключены указанные договоры, может достигать сотен тысяч.

Во-вторых, для заключения договоров ресурсоснабжения, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами ресурсоснабжающим организациям, региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами потребуются дополнительные ресурсы, связанные с приобретением необходимого оборудования и материалов и необходимым наймом специалистов, что может привести к увеличению их расходов.

В-третьих, увеличение затрат на заключение договоров ресурсоснабжения, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами может привести к лоббированию ресурсоснабжающими организациями, региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами увеличения стоимости коммунальных услуг для граждан.

В-четвертых, управляющие организации, товарищества собственников жилья либо жилищные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы будут продолжать обслуживать общее имущество дома, предназначенное для представления гражданам коммунальных ресурсов и полностью исключить их из схемы по предоставлению коммунальных услуг невозможно.

В-пятых, могут возникнуть сложности при предъявлении гражданами претензий по качеству предоставляемых услуг к крупным ресурсоснабжающим организациям, региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами. При наличии большого количества абонентов будет затруднена индивидуальная работа с ними. Трудности у граждан могут возникнуть при разрешении споров в судебном порядке.

Таким образом, предпринята попытка лишить недобросовестные управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы возможности использовать деньги граждан и, в том числе сотрудников ФПС ГПС МЧС России не по назначению.

Но реализация возможности заключения гражданами договоров ресурсоснабжения, договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами напрямую с ресурсоснабжающими организациями, региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами будет зависеть от решения обозначенных проблем.

Литература

1. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В., Эльмурзаев А.В. Актуальные вопросы правового регулирования предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам подразделений ФПС ГПС МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2016. № 4 (33). С. 21–30.
2. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В. Актуальные вопросы правового регулирования предоставления государственных жилищных сертификатов сотрудникам подразделений ФПС ГПС МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 4 (37). С. 5–13.
3. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В. Специализированные жилые помещения, предоставляемые сотрудникам подразделений ФПС МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 3 (36). С. 13–19.
4. Жилищный кодекс Рос. Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 354. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Платежи граждан поставщикам услуг ЖКХ задерживают 30 % управляющих компаний // Сетевое издание РИА «Новости». 2016. 20 июня. URL: <https://ria.ru/society/20160620/1449238710.html> (дата обращения: 20.02.2018).
7. Управляющие компании отстранят от сбора денег за коммуналку // Сетевое издание «Комсомольская правда». 2018. 10 янв. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/26779/3813360/> (дата обращения: 20.02.2018).
8. Решение Можгинского районного суда Удмуртской республики от 31 марта 2016 г. № 12-41/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 3 апр. 2018 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

КРУПНОМАСШТАБНАЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКТ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;

В.Н. Шангин;

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

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены особенности крупномасштабных ситуаций как юридических фактов. Проведено соотношение режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. Рассмотрены особенности возмещения ущерба, причиненного разрушительными факторами чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, юридический факт, возмещение вреда

A LARGE-SCALE EMERGENCY SITUATION AS A LEGAL FACT IN CIVIL LAW

A.V. Menshikov; V.N. Shangin; P.A. Tkachev.

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

In the article features of large-scale situations as legal facts are considered. The ratio of the emergency regime to the state of emergency is drawn. Features of compensation for damage caused by destructive factors of emergency situations.

Keywords: emergency situation, state of emergency, legal fact, compensation for harm

Понятие чрезвычайной ситуации (ЧС) для российского законодательства является сравнительно новым. К примеру, в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) указанное определение не встречается, однако, в ряде статей приводятся примерные перечни стихийных бедствий и явлений стихийного характера (ст.ст. 242, 887 ГК РФ и др.). В Жилищном кодексе Российской Федерации в ст. 3 приводятся такие обстоятельства чрезвычайного характера как: аварии, стихийные бедствия, катастрофы, массовые беспорядки и др.

Анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод, что ЧС – это обстановка, которая сложилась вследствие бедствия, и которая повлекла или может повлечь имущественные и неимущественные потери, носящие значительный характер. Исходя из этого, можно сделать обобщающий вывод о том, что ЧС потенциально могут повлечь чрезвычайные последствия не только для отдельных субъектов, но и для всего общества в целом.

Следует подчеркнуть, что кризисы имеют ряд схожих черт с катастрофами. Так, катастрофы могут предшествовать кризисам, а могут переходить в них. Возможно возникновение кризисов без катастроф. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ЧС природного и техногенного характера делятся на: ЧС локального характера, муниципального характера, межмуниципального характера, регионального, межрегионального и федерального характера.

В основе такого подхода к определению видов ЧС заложены определенные критерии: количество пострадавших от ЧС людей, объем причиненного ущерба, размер территории, на которой распространилась ЧС, силы и средства, необходимые для ликвидации последствий ЧС, завершение ликвидации ЧС.

ЧС следует отграничивать от чрезвычайного положения. Режим чрезвычайного положения отличается по субъекту введения, целям, с которыми этот режим вводится. При введении чрезвычайного положения должна существовать угроза обеспечению защиты прав и свобод граждан, а также всему конституционному строю Российской Федерации.

Под предупреждением ЧС закон понимает комплекс мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска их возникновения, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба, нанесенного окружающей среде и материальных потерь в результате наступления ЧС.

Под ликвидацией последствий ЧС понимается проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых при возникновении ЧС и направленных на спасение людей, охрану их здоровья, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зоны ЧС, прекращение действия опасных факторов.

В настоящее время в мире возрастают риски возникновения крупномасштабных ЧС. Возникают новые риски: изменение климата, изменение привычной социальной среды, природных условий жизни, возникновение неизвестных ранее болезней и эпидемий. В таких быстроменяющихся условиях мероприятия, направленные на защиту населения от различных угроз становятся все более востребованными.

Следует обратить внимание, что при возникновении крупномасштабной ЧС, как правило, вводится режим ЧС, то есть устанавливается определенный правовой режим, в рамках которого предусмотрен особый порядок функционирования органов власти и жизнедеятельности населения. Режим ЧС всегда является срочным.

В условиях ЧС, в том числе крупномасштабного характера, возрастает вероятность наступления неблагоприятных последствий для граждан и ее предупреждение и ликвидация необходима, с одной стороны, для обеспечения безопасности участников общественных отношений, а с другой – в целях возмещения вреда, причиненного населению территории, где возникла ЧС. Именно крупномасштабные ситуации в большей степени способны спровоцировать введение чрезвычайного положения. Принципиальным отличием режима чрезвычайного положения от режима ЧС является то, что ликвидация негативных последствий в случае введения чрезвычайного положения осуществляется за счет федерального бюджета, а в случае возникновения ЧС за счет собственных средств организаций, средств бюджетов органов власти, на территории которых возникла ЧС.

Необходимо заметить, что введение чрезвычайного положения не может повлечь возникновение ЧС, в то время как наличие ЧС может стать причиной введения на территории режима чрезвычайного положения.

Действующее законодательство Российской Федерации направлено на соблюдение баланса интересов личности, общества и государства в условиях возникновения ситуаций чрезвычайного (кризисного) характера, в том числе в отношении ЧС крупномасштабного характера.

В управленческой деятельности в условиях ЧС или ситуаций кризисного характера можно выделить три основные стадии:

- 1) оперативное управление (подготовительные мероприятия);
- 2) чрезвычайное управление (управление силами и средствами при возникновении ЧС);
- 3) ликвидация ЧС (действия по минимизации последствий ЧС) [1].

Особого внимания заслуживает первая стадия управленческой деятельности, на этапе которой вырабатываются решения по подготовке и применению специальных сил и средств, планируется порядок использования сил и средств на случай возникновения различных ЧС. Именно от степени готовности министерств и ведомств (в частности, МЧС России, Министерства обороны, Министерства внутренних дел и др.) зависит эффективность управления на второй и третьей стадии управления в режиме ЧС. Данные стадии должны учитывать специфику различных ситуаций, предусматривать возможность привлечения дополнительных сил и средств, в зависимости от масштаба ЧС.

Для определения положения ЧС в механизме гражданско-правового регулирования необходимо выделить наиболее существенные их признаки. Надо заметить, что в юридической литературе не встречается единой точки зрения на существенные признаки ситуаций чрезвычайного характера. Анализ норм действующего законодательства позволяет указать следующие признаки ЧС, позволяющие ограничить их от иных явлений правовой действительности.

Во-первых, одним из ключевых признаков ЧС является ее исключительность. Установленное в законе определение ЧС позволяет отнести к ней любые аварии, происшествия, в том числе, незначительные (например, дорожно-транспортные происшествия), в результате которых причиняется ущерб или создается угроза его причинения.

В толковом словаре термин «чрезвычайный» рассматривается как «исключительный, превосходящий всех» [2]. Налицо несоответствие между этимологическим определением ЧС, и ее законодательным определением. В этой связи интересным представляется мнение А.И. Фролова, который считает, что к ЧС следует относить только наиболее сложные, разрушительные, исключительные по своей сути неблагоприятные явления и процессы, более соответствующие определению «бедствия» [3].

Во-вторых, возникновение крупномасштабных ЧС влечет за собой причинение значительного имущественного (материального), а также неимущественного

(нематериального) вреда таким категориям субъектов как: физические лица, юридические лица, публично-правовые образования. Иногда достаточно угрозы причинения такого ущерба.

В-третьих, при возникновении крупномасштабных ЧС нарушаются условия жизнедеятельности физических и юридических лиц. В сфере гражданского права это затрагивает процесс производства, обмена и потребления материальных благ, а также область гражданско-правовых отношений, что дестабилизирует гражданский оборот.

В-четвертых, ЧС имеют пространственные и временные границы. Территориальные границы крупномасштабных чрезвычайных ситуаций затрагивают не только непосредственные границы государства, но и недра, воздух, космическое пространство, так как могут возникнуть в любой обстановке, в любом пространстве. Временные границы крупномасштабных ЧС связаны с источниками их возникновения (авария, катастрофа, стихийное бедствие и пр.). Источники указанных событий могут существовать продолжительное время (например, оползень или лесной пожар, последствия которых существуют еще долгое время) или носить кратковременный характер (например, захват заложников, благополучно освобожденных из плена).

В-пятых, крупномасштабные ЧС, как правило, обусловлены обстоятельствами чрезвычайного характера, возникшими раньше самой ЧС.

ЧС, в том числе крупномасштабные, как правило, классифицируются на такие виды как природные и техногенные. Именно так они классифицируются в Федеральном законе № 68-ФЗ, однако в юридической литературе высказываются мнение о целесообразности рассмотрения еще одного вида ЧС: социальных явлений и процессов, указания на которые отсутствуют в вышеназванном законе.

Таким образом, из сферы действия законодательства «выпадают» такие социальные явления как: бунты, забастовки, волнения и иные социальные конфликты, которые могут стать причиной (источником) возникновения ЧС, в том числе крупномасштабного характера.

Правовая природа любой ситуации чрезвычайного характера представляет собой юридическую характеристику указанного явления, отражающую его специфику, функции и место среди других социально-правовых явлений. Законодательство в области ЧС представляет собой совокупность норм таких отраслей права как: конституционное, административное, финансовое, экологическое, гражданское, уголовное и др.

Ряд авторов усматривают в законодательстве о ЧС признаки комплексной отрасли права и признают существование самостоятельной комплексной отрасли – чрезвычайного законодательства.

По мнению других, наличие единого кодифицированного акта – обязательный признак комплексной отрасли права, а ввиду того, что основным Федеральным законом № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет лишь основы административно-правового регулирования отношений, связанных с ЧС, кодифицированным актом он не является.

Надо заметить, что механизм правового регулирования представляет собой взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается эффективное правовое воздействие на общественные отношения. В общей теории права принято выделять четыре элемента указанного механизма:

- 1) юридические нормы;
- 2) индивидуальные предписания применения права;
- 3) правоотношения;
- 4) акты реализации норм права.

Нормы права реализуются посредством правоотношений, а сами правоотношения являются результатом действия норм права. Следовательно, право выполняет две свои основные функции (охранительную и регулятивную) через возникающие правоотношения. ЧС выступают в роли юридических фактов, которые влекут за собой возникновение, изменение и прекращение правоотношений, в том числе, гражданско-правовых.

Гражданское право классифицирует все юридические факты на события, которые не зависят от воли человека и действия, наступившие по его воле. Являясь юридическим фактом, ЧС могут быть абсолютными юридическими событиями, к которым относятся источники природных ЧС (извержение вулканов, наводнение, землетрясение, цунами) и относительными юридическими событиями (например, пожар в лесу, возникший по вине человека).

Таким образом, природные ЧС будут относиться к абсолютным юридическим событиям, в то время как техногенные (антропогенные) всегда связаны с деятельностью человека и могут быть только относительными (аварии на промышленных объектах, транспортные аварии, взрывы, пожары, террористические акты и многое другое) [4].

Чрезвычайные угрозы социального характера представляют собой обстановку, сложившуюся на определенной территории в результате возникновения социальных конфликтов и противоречий, повлекших за собой причинение ущерба материального и нематериального характера, но в любом случае нарушающие нормальное функционирование жизнедеятельности людей.

Таким образом, источники ЧС социального характера, в отличие от природных и техногенных, являются юридическими действиями и напрямую зависят от воли человека. Все действия подразделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия делятся на юридические акты и юридические поступки. Основой возникновения ЧС социального характера могут быть как правомерные, так и неправомерные действия. Неправомерными действиями может быть, например, неисполнение возложенных обязательств, причинение вреда в результате нарушений условий договора и пр. К правомерным юридическим действиям можно отнести забастовки, а также совершение правомерных с точки зрения закона действий при введении в стране режима чрезвычайного положения.

Следует заметить, что в условиях ситуаций чрезвычайного характера, в том числе крупномасштабных, точно также как и в условиях нормального функционирования жизнедеятельности общества, имущественные отношения граждан нуждаются в гражданско-правовом регулировании. Особенностью такого регулирования можно назвать то, что регулируются не сами ЧС, а их неблагоприятные имущественные (в некоторых случаях – и неимущественные) последствия. Необходимо отметить, что крупномасштабные ЧС причиняют ущерб жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц. В настоящее время существует финансово-правовой [5] и гражданско-правовой [6] механизмы возмещения вреда от ЧС. Финансово-правовой состоит в осуществлении материальной помощи пострадавшим из средств соответствующего бюджета. Гражданско-правовой механизм заключается в применении норм гражданского законодательства для защиты имущественных интересов потерпевших. В этом случае речь идет о привлечении виновных, при их наличии, к деликтной ответственности. При отсутствии причинителей вреда единственной возможностью защиты имущественных интересов пострадавших будет являться страхование.

Таким образом, ЧС природного, техногенного и социального характера причиняют колоссальный ущерб жизнедеятельности общества и государства, причиняют вред конкретной личности, населению в целом, наносят вред экономике страны. Усилия, направленные на ликвидацию последствий возникших ЧС иногда нивелируют вопросы возмещения вреда, исполнения обязательств и иные гражданско-правовые аспекты, отодвигая их на второй план ввиду необходимости и срочности борьбы с самими ЧС. Однако после прохождения так называемой «острой» фазы развития ЧС, в том числе крупномасштабного характера, приобретают не меньшую значимость.

Литература

1. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Ожегов. С.И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 887.
3. Фролов А.И. Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. Т. 4. № 1 (6). С. 7.
4. Абрамов В.В. Безопасность жизнедеятельности. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2013. 365 с.
5. Уткин Н.И., Муталиева Л.С. Финансово-правовые аспекты защиты права собственности в чрезвычайных ситуациях // Ученые записки юридического факультета. 2014. Вып. 32 (42). С. 59–63.
6. Муталиева Л.С., Солодовникова Т.В. Гражданско-правовые аспекты защиты права собственности в чрезвычайных ситуациях // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2014. № 1 (22). С. 69–73.

ОСОБЕННОСТИ ТРЕТЕЙСКОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА СПОРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

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

Рассмотрены вопросы процедуры регулирования споров третейскими судами, которые в настоящее время широко представлены в правовой системе Российской Федерации и имеют большое значение для понимания теории современной негосударственной юстиции.

Ключевые слова: третейский суд, третейское разбирательство споров, компетенция, негосударственная юстиция

FEATURES OF ARBITRATION PROCEEDINGS IN MODERN RUSSIA

The article deals with the procedure of dispute settlement by arbitration courts, which are now widely represented in the legal system of the Russian Federation and are of great importance for the understanding of the theory of modern non-state justice.

Keywords: arbitrage, arbitration proceedings, competence, non-state justice

Законодательство Российской Федерации предоставляет «право на свободное осуществление экономической деятельности» [1], которое обеспечивает, в том числе, деятельность третейских судов по разрешению споров.

Необходимо определить основные понятия и термины.

Понятие третейского разбирательства споров и арбитража являются синонимами и представляют собой процедуру разрешения спора третейским судом. Третейский суд, в свою очередь, представляет собой постоянно действующее арбитражное учреждение или арбитражное учреждение, образованное для разрешения конкретного спора. Следует также отметить, что в зарубежном праве используется исключительно термин арбитраж, обозначающий как процедуру разбирательства споров (arbitration), так и арбитражное учреждение (arbitrage).

Третейское разбирательство споров является альтернативой государственной юстиции, представляет собой негосударственную независимую организацию.

Третейские суды не являются органами судебной власти и поэтому не входят в судебную систему Российской Федерации. Целью третейского судопроизводства является

урегулирование возникших юридических конфликтов и обеспечение добровольного исполнения обязательств. Указанная цель выражена в том, что третейское разбирательство спора выбирается самими спорящими сторонами, которые добровольно доверяют вынесение решения по своему делу определенному арбитражному учреждению и заранее обязуются подчиниться этому решению. Власть третейского суда основывается не на общем законе, а на договорном принципе и на воле частных лиц. Не случайно третейское судопроизводство и международный коммерческий арбитраж называют «частным правосудием» [2].

Третейское разбирательство споров представляет собой форму юрисдикции, которая наиболее соответствует рыночной экономике, поскольку данная форма предполагает наличие возможности выбора третейских судей из числа независимых квалифицированных специалистов по инициативе самих участников конфликта. Следовательно, соблюдается индивидуальный подход к каждому конкретному спору. Возможность влияния органов государственной юстиции на разрешение спора небольшая.

Представляется, что третейское разбирательство споров является важной частью правовой сферы негосударственной экономической юстиции.

Основной целью третейского разбирательства дел представляется урегулирование возникших юридических конфликтов и обеспечение добровольного исполнения обязательств.

Обязательным условием передачи спора на третейское рассмотрение является наличие между сторонами действительного арбитражного соглашения. Стороны заключают данное соглашение добровольно и самостоятельно определяют, из каких элементов оно будет состоять. Они добровольно договариваются об арбитрах, которые будут рассматривать спор и об обязательном и добровольном исполнении решения указанного арбитра. Интерес сторон спора состоит в разбирательстве спора и вынесении решения по спорному вопросу третьим лицом, незаинтересованным в предмете спора, в результате чего спор разрешается окончательно. Арбитражное соглашение заключается в письменной форме, причем оно представляет собой отдельный документ или содержится в ином документе, подписанном сторонами либо заключено путем обмена письмами или иными сообщениями, которые фиксируют подобное соглашение. Следует сказать, что «правила о соблюдении письменной формы третейского соглашения практически полностью совпадают с порядком заключения договора в письменной форме» [3].

Третейским судам подведомственны споры между сторонами гражданско-правовых отношений, в том числе физическими и юридическими лицами, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Некоторые виды споров не могут быть рассмотрены третейскими судами, поскольку они содержат существенный публично-правовой элемент. Следует указать основные виды данных споров, таких как: споры о защите прав потребителей, споры по вопросам аренды лесных участков, споры по контрактам в сфере государственных закупок, споры в сфере антимонопольного регулирования, споры о приватизации государственного и муниципального имущества, споры о банкротстве.

Принципы арбитража закреплены в ст. 18 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации». Настоящий Закон предусматривает принципы независимости и беспристрастности арбитров, диспозитивности, состязательности сторон и равного отношения к сторонам.

Третейские суды разделяются на два вида, такие как постоянно действующие арбитражные учреждения и разовые (ad hoc), создаваемые для рассмотрения конкретного спора.

Действующий Федеральный закон «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» установил новые правила их организации. Если ранее указанные учреждения могли создаваться при любом юридическом лице, то сейчас только при некоммерческих организациях (НКО), которые имеют право на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения

Право на осуществление вышеуказанного предоставляется Правительством Российской Федерации по рекомендации Совета по совершенствованию третейского разбирательства, который создан при Министерстве юстиции Российской Федерации. В данный Совет входят представители государственных органов (не более одной трети), торгово-промышленных палат, общественных объединений юристов и предпринимателей.

Вышеуказанный совет, при разработке рекомендаций, принимает во внимание репутацию и сферу деятельности некоммерческой организации, при которой создается арбитражное учреждение, а также список арбитров и их профессиональную репутацию.

Процедура получения рекомендации Совета и последующего разрешения Правительства Российской Федерации является достаточно строгой. Об этом свидетельствует тот факт, что в настоящее время только два постоянно действующих арбитражных учреждения получили право на осуществление своей деятельности – это Арбитражный центр при Российском союзе промышленников и предпринимателей и Арбитражный центр при Институте современного арбитража.

Кроме того, законодательством указано, что Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации и Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате Российской Федерации имеют право осуществлять свои функции без дополнительного получения права на такую деятельность.

Вышеуказанные учреждения относятся к сфере международного коммерческого арбитража и являются старейшими арбитражными учреждениями в нашей стране. Международный коммерческий арбитражный суд (МКАС), бывшая Внешнеторговая арбитражная комиссия (ВТАК), основана в 1932 г., Морская арбитражная комиссия (МАК) основана в 1930 г. Деятельность указанных организаций регулируется Федеральным законом от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже».

В Российской Федерации арбитражные учреждения можно разделить на международный коммерческий арбитраж и «внутренние» третейские суды, разрешающие споры субъектов внутри страны.

Международный коммерческий арбитраж представляет собой третейский суд, основной целью которого является разбирательство международного коммерческого спора в установленном процессуальном порядке, результатом которого служит вынесение обязательного для спорящих сторон решения.

Можно отметить, что «большое значение для международного коммерческого арбитража имеет наличие обширной международно-правовой базы. Его деятельность опирается на большое число международных конвенций» [4].

Международный коммерческий арбитраж создается для разрешения особой категории споров, а именно споров, вытекающих из гражданско-правовых и, главным образом, торговых сделок, которые включают в себя, в обязательном порядке, «иностранный элемент» в той или иной форме. Стороны рассматриваемого спора должны принадлежать к различным правовым системам и различной государственной юрисдикции.

Следует отметить, что международный коммерческий арбитраж не входит в судебную систему государства. Российское законодательство о судопроизводстве и процессуальное законодательство в указанной сфере не применяется.

Очевидно, что арбитраж имеет целый ряд преимуществ, если сравнивать с судебным разбирательством коммерческих споров. Согласимся, что «рассмотрение споров субъектов предпринимательской деятельности в третейском суде более предпочтительно, чем рассмотрение дела в государственном суде» [5].

Отметим, что разбирательство дела осуществляется только при наличии соглашения сторон, а также имеет окончательность и обязательность решения. Третейский суд является договорным правовым институтом. Он основан на добровольном соглашении сторон. Недопустимо принуждение субъектов экономической деятельности к третейскому разбирательству споров без их добровольного согласия.

Также отметим, что стороны третейского судопроизводства обладают несравненно более широкими правами в определении места рассмотрения спора, применимого права, процедуры рассмотрения споров. Стороны могут самостоятельно выбрать арбитров, которым больше доверяют и компетенция которых лучше соответствует предмету возникшего спора. Очевидно, что «возможность самому выбрать судью является важнейшим принципом организации третейского судопроизводства и важным фактором защиты прав и интересов сторон третейского разбирательства» [6].

Возможность выбора арбитража позволяет сторонам спора не быть ограниченными местом жительства гражданина или местом нахождения юридического лица.

Выбор применимого права в арбитраже позволяет сторонам спора определиться с наиболее приемлемым для них правом для решения возможных конфликтов. Соответственно это позволяет представителям сторон избежать работы в незнакомой правовой системе, где интересы стороны не могут защищаться эффективно.

Оперативность разрешения спора третейским судом связана также с тем, что его регламентом или правилами, согласованными самими сторонами в третейском соглашении может не предусматриваться использование ряда процедур, которые влекут увеличение сроков рассмотрения дела. Третейское разбирательство споров менее формализовано по сравнению с государственным судопроизводством, что приводит к оперативности разрешения спора, следствием чего имеет место снижение расходов.

Представляется, что «правосудие, вынужденное рассматривать огромное количество исков в сжатые процессуальные сроки при ограниченном числе судей, справляется с поставленной перед ним задачей зачастую в ущерб качеству судебного разбирательства» [7]. Неудовлетворенность сторон качеством судебного решения порождает длительный процесс его обжалования в вышестоящих инстанциях, который может длиться годами.

Необходимо отметить также принцип конфиденциальности. Арбитражные слушания не являются публичными, проходят при закрытых дверях, посторонние лица не допускаются, решения арбитража не публикуются и только стороны получают копии вынесенных решений. Любая информация, которая станет известной в процессе рассмотрения споров, сохраняется в тайне. Действующее законодательство закрепляет вышеуказанный принцип. Предусматривается свидетельский иммунитет третейских судей, которые освобождены от обязанности давать показания об обстоятельствах, которые стали им известны в ходе исполнения своих полномочий.

Некоторые авторы выделяют принцип окончательности решения третейского суда. Данное мнение не бесспорно, поскольку в действующем законодательстве существует возможность оспаривания и даже отмены третейского решения по определенным основаниям. Также есть возможность обжаловать решение государственного суда на выдачу исполнительного листа на решение суда третейского. Представляется, что недобросовестная сторона может, как минимум затянуть исполнение решения третейского суда, используя положения законодательства.

Вместе с тем оснований для оспаривания третейских решений намного меньше, чем в отношении решений государственных судов. Судебный спор может быть передан в апелляционную инстанцию, а затем в Верховный Суд. До того, как по делу будет вынесено окончательное решение, может пройти очень много времени. Недопустимость обжалования арбитражного решения по существу спора является важным фактором к ускорению его рассмотрения и вынесению окончательного решения.

В ситуации неисполнения арбитражного решения в добровольном порядке, стороны имеют возможность воспользоваться механизмом государственного принуждения и вправе обратиться с заявлением о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение арбитражного решения в государственный суд. Ограничены основания, по которым государственный суд может отказать в принудительном исполнении арбитражного решения.

Основаниями, позволяющими государственным судам отказывать в исполнении решений третейских судей, являются вопросы применимого права, вопросы соответствия процедуры разбирательства споров арбитражному соглашению и действующему законодательству, вопросы арбитрабельности споров.

Несмотря на то, что государственные суды, формально не имея возможности пересматривать акты третейских судов по существу, тем не менее, нередко выступают, по сути, апелляционной инстанцией по отношению к системе третейских судов и международного коммерческого арбитража.

Решение третейского суда, в отношении которого получен исполнительный лист на его принудительное исполнение, по своей юридической силе равнозначно вступившим в законную силу судебным актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В дальнейшем возможно применение различных мер стимулирования исполнения, аналогичных применяемым в отношении решений государственных судов.

Сделаем вывод, что принцип окончательности арбитражных решений действует на практике, но, вместе с тем, окончательность решения – очень относительна.

Возможность принудительного исполнения и международное признание арбитражного решения имеется практически во всем мире. Данные решения получают международное признание намного чаще, чем решения национальных судов общей юрисдикции. Конвенция ООН «О признании и исполнении решений арбитражных судов иностранных государств» 1958 г., известная как «Нью-Йоркская конвенция», принята большинством государств мира. Данной конвенцией предусмотрен единый для всех государств-участников механизм признания и приведения в исполнение решений, с помощью определенных государственных судов, в определенном порядке.

Наиболее существенным аспектом юридической природы института третейского разбирательства споров выступает его негосударственный характер, что позволяет отличить его от государственного суда. Третейский суд компетентен рассматривать спор только в случае наличия арбитражного соглашения между спорящими сторонами, которое выражает наличие четко выраженного согласия обеих сторон. Государственный суд представляет собой орган судебной власти государства, наделяемый компетенцией в силу законодательства и прямого указания национального права, а не в силу соглашения сторон.

Следовательно, государственный и третейский суд представляют собой самостоятельные правовые институты, имеющие различную юридическую природу. На практике это различие проявляется в том, что целый ряд вопросов процессуального характера, возникающих в ходе третейского разбирательства, может быть разрешен при непосредственном участии государственного суда с использованием его властных полномочий.

В деятельности постоянно действующих арбитражных учреждений, применяются правила, принятые указанными арбитражными институтами. Свод вышеуказанных правил называется Регламентом соответствующего арбитражного учреждения.

При разрешении спора в изолированном арбитраже (ad hoc), создаваемом для рассмотрения конкретного спора, арбитры и стороны спора определяют процедурные правила, которыми они должны руководствоваться. Они могут самостоятельно выработать такие правила или договориться о том, что их спор будет разрешаться в соответствии с типовыми арбитражными правилами.

В российском законодательстве Федеральный закон от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» впервые в истории развития отечественного права регламентировал развитие и деятельность третейского суда в области международных экономических и торговых отношений.

Вышеуказанный закон был принят на основе Типового закона «О международном коммерческом арбитраже», разработанного Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) в 1985 г. и одобренного Резолюцией № 40/72 Генеральной Ассамблеи ООН. Российский закон содержит минимальное количество отклонений от текста

типового закона и отражает определенные традиции, сложившиеся ранее в мировой практике международного арбитража. Появилась возможность «выполнения функций международного коммерческого арбитража как третейскими судьями, избранными для рассмотрения конкретного спора, так и вновь создаваемыми постоянно действующими третейскими судами» [8]. В 2016 г. в вышеуказанный закон были внесены незначительные изменения.

Российское законодательство, регулирующее деятельность третейских судов внутри страны, развивалось постепенно.

Первым законодательным актом является «Временное положение о третейском суде для разрешения экономических споров», утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 115-1. Подразумевалось, что указанное положение было промежуточным правовым актом, призванным регулировать вопросы третейского разбирательства споров непродолжительное время до разработки и принятия полноценного закона. Тем не менее только через десять лет был принят Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации». Данный закон разрабатывался и принимался параллельно с Арбитражным процессуальным и Гражданским процессуальным кодексами, что свидетельствует о прямом законодательном признании места и роли третейских судов и третейского разбирательства в российской правовой системе.

Указанный закон регламентировал все основные вопросы деятельности третейских судов, начиная с их образования, компетенции, процедуры формирования состава принятия решения до исполнения третейского решения третейского суда. Были предусмотрены положения, улучшающие юридический статус третейского суда, расширяющие его компетенцию, определяющие принципы третейского разбирательства. В частности, были установлены полномочия третейского суда распорядиться о принятии обеспечительных мер, которые существенно повышают его значение. «Институт обеспечительных мер в данной отрасли необходим для гарантирования интересов истца в отношении исполнения арбитражного решения со стороны ответчика» [9].

В 2016 г. у третейских судов начался следующий этап существования, что связано с вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации». Основными новеллами указанного закона являются регулирование вопросов компетенции третейских судов и арбитрабельности споров, уточнение требований к арбитражным оговоркам и ужесточение правил организации и регистрации постоянно действующих третейских судов. Последнее повлекло существенное сокращение количества постоянно действующих третейских судов. По сути «третейское разбирательство стало элитарным способом разрешения споров. Да, качество, может, и повысится, но мало кто сможет судиться в третейском суде» [10]. Высказывается также мнение, что «третейский суд превратился в показательный инструмент защиты прав избранных» [11].

Основными международно-правовыми документами, регулирующими сферу арбитража, можно назвать: «Конвенцию о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений» от 10 июня 1958 г. (Нью-Йоркская конвенция), «Европейскую конвенцию о внешнеторговом арбитраже» от 21 апреля 1961 г. (Европейская конвенция). Нью-Йоркская конвенция признана в 149 государствах, Европейская конвенция в 31 государстве. Российская Федерация участвует в указанных конвенциях.

Вышеуказанные международно-правовые акты регулируют и упорядочивают порядок признания и приведения в исполнение иностранных арбитражных решений, а также устанавливают исчерпывающий перечень оснований, по которым может быть отказано в признании или приведении в исполнение иностранного арбитражного решения.

Необходимо отметить также Типовой закон Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) от 21 июня 1985 г. «О международном торговом арбитраже». Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1985 г. № 40/72 указанный закон

был рекомендован для использования всеми государствами при разработке или совершенствовании национального законодательства в соответствующей сфере. Многие страны, в том числе Российская Федерация, значительно использовали Типовой закон для разработки собственного законодательства, регулирующего институт международного коммерческого арбитража, что послужило международной унификации процедуры арбитража в мире.

В настоящее время, субъектами экономической деятельности в большинстве государств мира признается эффективность использования альтернативных средств разрешения коммерческих споров, важнейшим из которых является третейский суд. Результатом является дальнейшее развитие и совершенствование данной сферы.

Одной из сфер деятельности МЧС России «является заключение специфических договоров, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и тем самым на защиту прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Ряд учреждений системы МЧС России, в частности, подразделения пожарной охраны, созданные в организациях, и аварийно-спасательные службы и формирования, обеспечивают безопасность с помощью гражданско-правовых средств – на основе заключенных договоров» [12]. В частности, «заключаются договоры на пожарную охрану, на оказание услуг по предупреждению и ликвидации разливов нефти и продуктов ее переработки (нефтепродуктов), о горноспасательном обслуживании и проведении профилактических мероприятий по противоаварийной и противопожарной защите» [12].

Следовательно, если структурные подразделения МЧС России заключают гражданско-правовые договоры, то не имеется препятствий к разрешению споров по указанным договорам в третейских судах. Еще в начале 2010-х гг. такие подразделения как, Управление капитального строительства МЧС России и Главное управление МЧС России по Московской области включало третейскую оговорку в договоры со своими контрагентами [13]. Но, в настоящее время, после реформирования правового регулирования деятельности третейских судов, последние представляют собой элитарное средство разрешения споров. Постоянно действующих третейских учреждений в Российской Федерации имеется небольшое количество. В основном, их деятельность направлена на разрешение споров между крупными корпорациями как отечественными, так и транснациональными.

Таким образом, на сегодняшний день, представляется неактуальным использование процедуры третейского разбирательства споров структурными подразделениями МЧС России.

Литература.

1. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита: учеб. пособие. СПб., 2016. С. 103.
2. Лебедев С.Н. Международный коммерческий арбитраж и обеспечительные меры // Московский журнал международного права. 1999. № 1. С. 62.
3. Гавриленко В.А. Правовые особенности третейского соглашения // Вестник Новгородского гос. ун-та. 2012. Вып. № 69. С. 14.
4. Гавриленко В.А. Институт международного коммерческого арбитража и его роль в защите прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности // Правовая защита наиболее уязвимых слоев населения Республики Таджикистан и стран СНГ: материалы Междунар. науч. конф. Душанбе, 2011. С. 60.
5. Гавриленко В.А. Третейское разбирательство споров как гарантия защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 12.
6. Гавриленко В.А. Процедура формирования состава арбитража в третейском разбирательстве споров // Тенденции развития гражданского процессуального права и арбитражного процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф. В. Новгород, 2008. С. 32.

7. Гавриленко В.А. Третейское судопроизводство в России до вступления в силу Закона «О третейских судах в Российской Федерации» // Проблемы защиты прав и свобод личности на современном этапе: российский и международный аспекты: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Оренбург, 2009. С. 53.
8. Гавриленко В.А. Деятельность третейских судов в Российской Федерации в период 90-х годов. // Правовые проблемы укрепления российской государственности: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2009. С. 31.
9. Гавриленко В.А. К вопросу об обеспечительных мерах в третейском судопроизводстве // Исполнительное право. 2006. № 2. С. 20.
10. Морозов М.Э. Пока Минюсту не станет неудобно, ничего не изменится. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3454660> (дата обращения: 20.02.2018).
11. Зайцев А.И. Минусы реформированного третейского разбирательства в России // Третейский суд. 2017. № 4. С. 48.
12. Немченко С.Б. Роль частного права в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: материалы межвуз. «круглого стола». СПб., 2009. С. 6–7.
13. Союз третейских судов. URL: http://souz-u-t-s.ru/details/novosti_syda/Eshe-odno-podrazdelenie-MCHS-vybralo-Arbitrazhnyj-tretejskij/ (дата обращения: 20.02.2018).
-

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ»¹

**В.А. Винокуров, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации;**

Д.А. Шманцарь.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрена структура и содержание проекта федерального закона «О гуманитарной помощи», являющегося примером реализации предложений по повышению эффективности правового регулирования оказания гуманитарной помощи. В предлагаемый законопроект включены действующие нормы российского законодательства, касающиеся вопросов гуманитарной помощи, изложенные в нескольких различных законах и в подзаконных актах, принятых в целях исполнения этих законов. По мнению авторов, данные нормы, изложенные в подзаконных актах, должны быть зафиксированы именно в федеральном законе.

Текст законопроекта содержит также и предлагаемые авторами новеллы законодательства, учитывающие современные тенденции законодательства в области оказания гуманитарной помощи и перспективы правовой политики в указанной сфере.

В проекте федерального закона нашли отражение нормы, закрепляющие понятийный аппарат в области оказания гуманитарной помощи, общие правила предоставления гуманитарной помощи, в частности, положения, регулирующие оказание гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России, иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, и регулирующие оказание гуманитарной помощи иностранным государствам. Помимо этого, с целью обеспечения функционирования разработанного законопроекта, в него включены конкретные предложения по внесению изменений в ряд федеральных законодательных актов.

Прилагаемый к статье законопроект публикуется в целях широкого обсуждения.

Ключевые слова: гуманитарная помощь; оказание гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России; предоставление гуманитарной помощи иностранным государствам; проект федерального закона о гуманитарной помощи

REGARDING «HUMANITARIAN AID» DRAFT LAW

V.A. Vinokurov; D.A. Shmantsar.

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

This article regards the structure and content of «Humanitarian Aid» draft law, which is considered as an example of realization of legal regulation improvement offer of rendering

¹ Разработка проекта федерального закона «О гуманитарной помощи» осуществлялась в рамках исследования перспектив развития законодательства в области оказания гуманитарной помощи при подготовке дипломной работы курсантом пятого курса факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Д.А. Шманцарем (научный руководитель дипломного проекта – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук В.А. Винокуров).

humanitarian aid. Reviewed draft law contains some statutes of the current legislation about humanitarian aid, which are described in different laws and bylaws. According to the Author's opinion, statutes regarding humanitarian aid, written in current bylaws, should be entrenched in particular federal law.

This draft law also contains some new laws, created by Authors of this article, responded to modern legislation trends in the sphere of rendering humanitarian aid, including legal policy perspectives.

Given draft law includes terms, definitions and rules of humanitarian aid rendering, including rules of rendering to the foreign countries, Russian Federation, subjects of the Russian Federation, citizens of the Russian Federation and to other persons located in Russian Federation. Along with that reviewed draft law Authors give certain proposals of emending several federal laws with the purpose of proper functioning of the draft law.

Text of the «Humanitarian Aid» draft law is attached to this article in order for the public discourse.

Keywords: humanitarian aid; rendering of humanitarian aid to the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, citizens of the Russian Federation; rendering of humanitarian aid to the foreign countries; draft law of humanitarian aid

Проект прилагаемого к настоящей статье федерального закона был разработан на основе действующих нормативных правовых актов, учитывающих последние тенденции законодательства в области оказания гуманитарной помощи, перспектив правовой политики в указанной сфере, требований и современных подходов законодательной техники.

Предлагаемый законопроект состоит из четырех глав, включающих 18 статей.

Глава I «Общие положения» содержит статьи, посвященные основным понятиям, целям и принципам оказания гуманитарной помощи.

Так, в статье 2 указанной главы предложены определения общему понятию «гуманитарная помощь», под которой понимается вид безвозмездной помощи, предоставляемый на основе принципов оказания гуманитарной помощи нуждающимся в этой помощи лицам, заключающийся в предоставлении в установленном порядке товаров, выполнении работ и оказании услуг, специально определенных для этого вида помощи законодательством Российской Федерации, а также в целях понимания природы гуманитарной помощи (поступающей в адрес России, ее субъектов и ее граждан или направляемой в распоряжение иностранных государств) сформулированы определения понятиям «гуманитарная помощь Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации» и «гуманитарная помощь иностранным государствам». Для реализации законопроекта потребуются наличие удостоверения о гуманитарной помощи, понятие которого также расшифровано. По замыслу разработчиков, это удостоверение должно выдаваться федеральным органом исполнительной власти, определяемым Правительством Российской Федерации (предполагается, что такими государственными органами должны стать МИД России и МЧС России).

В законопроекте предлагается зафиксировать цели оказания гуманитарной помощи и принципы ее оказания (см. статьи 3 и 4), которые отражены в международных правовых актах буквально или соответствуют смыслу термина [1, с. 15–21; 2, с. 167; 3; 4, с. 348–350; 5, с. 14].

В главе II «Гуманитарная помощь, оказываемая Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации» раскрывается субъектный состав сторон при оказании рассматриваемого вида гуманитарной помощи, предусмотрено создание специально уполномоченного органа, в функции которого включены вопросы организации деятельности, связанной с получением и распределением гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации.

По общему правилу предполагается, что порядок оказания гуманитарной помощи Российской Федерации должен определяться Правительством Российской Федерации (статья 5 законопроекта). В статье 6 главы II установлен перечень субъектов, которые при наличии возможностей и желания могут оказать гуманитарную помощь нашему государству. К таким субъектам отнесены иностранные государства (в целом), их федеративные или муниципальные образования, международные организации, иностранные физические или юридические лица. При определении лиц, которые могут быть получателями гуманитарной помощи Российской Федерации, новеллой в российском законодательстве будет являться указание на такую категорию, как «иные лица, находящиеся на территории Российской Федерации». Под данной категорией получателей гуманитарной помощи подразумеваются беженцы или вынужденные переселенцы и члены их семей (статья 7 законопроекта).

Ввиду особого статуса груза гуманитарной помощи, поступающей в Российскую Федерацию (в частности, освобождение от уплаты налогов и пошлин; первоочередной порядок таможенного оформления [6, ст. 81, 120]), предполагаемой сложной процедуры получения удостоверения о гуманитарной помощи и последующей деятельности по ее распределению между получателями, в статье 8 проекта закона предлагается создание Правительством Российской Федерации специально уполномоченного органа, в состав которого должны быть включены представители федеральных органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы и члены Общественной палаты Российской Федерации.

В главе III предложенного к обсуждению проекта федерального закона, именуемой «Гуманитарная помощь иностранным государствам», раскрывается субъектный состав сторон при оказании указанного вида гуманитарного содействия, закреплены положения о приобретении и утрате юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями статуса поставщика гуманитарной помощи, определены органы по контролю за организацией, подготовкой и проведением мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам.

Предполагается, что для повышения эффективности оказания гуманитарной помощи иностранным государствам путем оптимизации временных затрат Правительством Российской Федерации утверждается список поставщиков гуманитарной помощи, содержащий перечень юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые на основании заключения с ними долгосрочных государственных контрактов будут предоставлять соответствующие товары, работы и услуги. При этом органы, уполномоченные на осуществление закупок товаров, работ и услуг для оказания гуманитарной помощи иностранным государствам, обязаны осуществлять закупки у поставщика из данного списка.

Для практической реализации указанных предложений в статье 11 главы III законопроекта определен порядок приобретения и утраты юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями статуса поставщика товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи иностранным государствам. Как и в случае оказания гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, полномочия по определению порядка предоставления гуманитарной помощи иностранным государствам, включая правила организации, подготовки и проведения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, поручаются Правительству Российской Федерации (статья 9 проекта федерального закона).

Перечень субъектов-получателей гуманитарной помощи иностранным государствам (статья 12 законопроекта) определен исходя из практики предоставления гуманитарной помощи за рубежом.

Ввиду специфики предоставления гуманитарной помощи за пределами Российской Федерации, а именно международного характера рассматриваемой деятельности, в статье 13 проекта закона определено, что контроль за организацией, подготовкой и проведением

мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам возлагается на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие координацию международной деятельности Российской Федерации и реализацию международных прав и обязательств Российской Федерации (очевидно, что это Министерство иностранных дел Российской Федерации), а также принимающие меры по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации (скорее всего, таким органом будет определено Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий).

Глава IV «Заключительные положения» включает положения, не вошедшие в первые главы, которые устанавливают общие запреты и ограничения, связанные с получением и отправкой грузов гуманитарной помощи, а также содержит предложения по изменению отдельных норм российского законодательства, необходимые для грамотной реализации предлагаемого законопроекта. Так, устанавливается запрет на полную или частичную продажу и покупку гуманитарной помощи, определяется орган контроля целевого использования гуманитарной помощи ее получателями на территории Российской Федерации, установлена ответственность за нецелевое использование гуманитарной помощи.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует запрет на покупку гуманитарной помощи, что, по мнению авторов, является недопустимым, поскольку в случае совершения указанных противоправных действий, ответственность несет только одна сторона – продавец, а другая сторона – покупатель избегает наказания, что не соответствует принципам законности и справедливости. Поэтому с целью устранения указанных недоработок в статье 14 проекта закона, помимо закрепленного ранее законодателем положения о запрете на продажу гуманитарной помощи, предлагается установить запрет на ее покупку.

Статьей 17 законопроекта планируются изменения в действующее законодательство Российской Федерации, а именно: предлагается расширить перечень полномочий Федеральной налоговой службы в части, касающейся права требовать документы, подтверждающие законность использования налоговых льгот, связанных с гуманитарной помощью; освободить юридических лиц или индивидуальных предпринимателей от исполнения обязанностей налогоплательщика, если они имеют статус поставщика гуманитарной помощи; в законодательство об административных правонарушениях ввести запрет покупки гуманитарной помощи; определить, что продовольственные товары для оказания гуманитарной помощи закупаются без проведения конкурса, как это установлено законодательством о контрактной системе [7; 8, п. 9 ч. 1 ст. 93]. Поскольку Таможенным кодексом Евразийского экономического союза регулируются вопросы оказания гуманитарной помощи, то предлагается также закрепить определение этой помощи в названном нормативном правовом акте.

Таким образом, предлагаемый проект федерального закона является результатом практической реализации основных теоретических выводов и предложений в части совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. По своей сути законопроект является концептуально новым способом правового регулирования общественных отношений в области оказания гуманитарной помощи. Так, впервые в одном федеральном законе урегулированы вопросы, касающиеся оказания гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации (см. статьи 5–8), а также предоставления гуманитарной помощи иностранным государствам (см. статьи 9–13).

Следует отметить, что вопросам гуманитарной помощи и проблемам осуществления гуманитарного реагирования при чрезвычайных ситуациях посвящены труды ряда ученых, например, Х.У. Белхароева, Ю.В. Бражникова, Н.С. Габеев, В.В. Лисаускайте [9–13]. Значительная часть выводов и предложений по вопросу совершенствования национального

законодательства, регулирующего деятельность по оказанию гуманитарной помощи, была сформулирована с учетом исследований, проведенных Т.А. Малышевой [14].

При рассмотрении роли МЧС России в механизме оказания гуманитарного содействия были проанализированы работы А.В. Кувшинова, М.В. Рыбкиной, Н.С. Шимона и С.А. Буданова, а также отдельные статьи ученых и преподавателей Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, опубликованные, в частности, в материалах «круглого стола», прошедшего 4 июня 2014 г. [15–20].

На основе комплексного анализа положений международных и российских нормативных правовых актов, а также научных разработок ученых были выделены и закреплены основные понятия, цели и принципы оказания гуманитарной помощи нашему государству – Российской Федерации, а также предоставления гуманитарной помощи Российской Федерацией другим государствам и их населению (статьи 2–4 законопроекта).

Проект федерального закона содержит простую и ясную формулировку субъектного состава сторон и координирующих органов при оказании гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации и при оказании гуманитарной помощи иностранным государствам (см. статьи 6–8 и 10–13).

В проекте федерального закона четко сформулированы требования к приобретению и условия утраты юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем статуса поставщика гуманитарной помощи (см. статью 11).

В статье, посвящённой ограничению оборота гуманитарной помощи, впервые закреплено положение о запрете не только продажи гуманитарной помощи, но и ее покупки (см. статью 14). Кроме того, конкретизирован орган, который призван контролировать целевое использование гуманитарной помощи, а также определена ответственность за нецелевое использование гуманитарной помощи (статьи 15, 16 проекта закона).

Предложены конкретные изменения в ряд нормативных правовых актов, которые необходимо внести в случае принятия проекта федерального закона «О гуманитарной помощи».

Принятие данного законопроекта, на взгляд авторов, станет основой для совершенствования правового регулирования деятельности по оказанию гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, а также предоставления гуманитарной помощи иностранным государствам.

В целях широкого обсуждения Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России публикует проект федерального закона и приглашает присылать свои предложения, замечания, поправки и возражения.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О гуманитарной помощи

І. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1

Настоящий Федеральный закон регулирует вопросы, касающиеся оказания гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, а также предоставления гуманитарной помощи иностранным государствам.

Статья 2

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

гуманитарная помощь – вид безвозмездной помощи, предоставляемый на основе принципов оказания гуманитарной помощи нуждающимся в этой помощи лицам, заключающийся в предоставлении в установленном порядке товаров, выполнении работ и оказании услуг, специально определенных для этого вида помощи законодательством Российской Федерации;

гуманитарная помощь Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации – вид безвозмездной помощи, предоставляемой иностранными государствами, международными организациями и иностранными физическими или юридическими лицами в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и (или) помощи нуждающимся лицам, путем направления материальных ценностей (грузов), проведения аварийно-спасательных работ и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, а также оказания экстренной медицинской и иной помощи для поддержания первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения;

гуманитарная помощь иностранным государствам – вид безвозмездной помощи, предоставляемой Российской Федерацией, иностранным государствам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и (или) помощи нуждающимся лицам, путем направления материальных ценностей (грузов), проведения аварийно-спасательных работ и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, а также оказания экстренной медицинской и иной помощи для поддержания первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения;

удостоверение о гуманитарной помощи – документ, подтверждающий принадлежность средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной помощи, составленный и выдаваемый по форме и в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Статья 3

Цель оказания гуманитарной помощи – поддержка наибольшего числа лиц, пострадавших от последствий чрезвычайных ситуаций, в том числе вооруженных конфликтов, сохранение жизни и здоровья населения, восстановление инфраструктуры государства или его субъектов в разумные сроки.

Статья 4

Принципами оказания гуманитарной помощи являются: безвозмездность, гуманность, беспристрастность, нейтральность, оперативность, доступность, безопасность товаров, работ и услуг, суверенности и территориальной целостности государств.

II. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ, ОКАЗЫВАЕМАЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГРАЖДАНАМ РОССИИ И ИНЫМ ЛИЦАМ, НАХОДЯЩИМСЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 5

Порядок оказания гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, включая ее получение, выдачу удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной помощи, таможенное оформление, учет, хранение и распределение осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Статья 6

Гуманитарная помощь Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, может оказываться иностранными государствами, их федеративными или муниципальными образованиями, международными организациями, иностранными физическими или юридическими лицами.

Статья 7

Получателями гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, могут быть:

Российская Федерация в лице федеральных органов исполнительной власти;

субъекты Российской Федерации в лице высших исполнительных органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации;

граждане Российской Федерации и иные лица, находящиеся на территории Российской Федерации, как лично, так и через общественные объединения, зарегистрированные в установленном порядке в Российской Федерации.

Статья 8

1. В целях организации деятельности, связанной с получением и распределением гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, Правительством Российской Федерации образуется специально уполномоченный орган, в состав которого включаются представители федеральных органов исполнительной власти, а также депутаты Государственной Думы и члены Общественной палаты Российской Федерации (далее – Уполномоченный орган по вопросам гуманитарной помощи).

2. Уполномоченный орган по вопросам гуманитарной помощи:

осуществляет контроль за выдачей и учетом удостоверений о гуманитарной помощи, их соответствием требованиям, установленным Правительством Российской Федерации;

подтверждает или не подтверждает принадлежность товаров, работ и услуг к гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации;

координирует деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в Российской Федерации, юридических и физических лиц по получению и распределению гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации.

III. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ, ОКАЗЫВАЕМАЯ ИНОСТРАННЫМ ГОСУДАРСТВАМ

Статья 9

Порядок оказания гуманитарной помощи иностранным государствам, включая правила организации, подготовки и проведения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам определяет Правительство Российской Федерации.

Статья 10

Гуманитарная помощь иностранным государствам может оказываться Российской Федерацией, субъектом (субъектами) Российской Федерации, гражданами Российской Федерации, их объединениями или юридическими лицами.

Статья 11

1. Поставщиком товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи иностранным государствам могут быть зарегистрированные в установленном порядке юридические лица и индивидуальные предприниматели, с которыми заключены соответствующие договоры, одной из сторон которых является федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели с даты заключения в установленном законодательством порядке договоров на поставку товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи иностранным государствам получают статус поставщика гуманитарной помощи.

2. Федеральный орган исполнительной власти, являющийся стороной в договоре о поставке товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи иностранным государствам, в течение трех дней после регистрации договора выдает второй стороне данного договора (поставщику товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи) свидетельство о том, что данное юридическое лицо, индивидуальный предприниматель является поставщиком гуманитарной помощи.

Свидетельство о том, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель является поставщиком гуманитарной помощи, действует в течение 5 лет с момента его выдачи.

В случае нарушения условий договора о поставке товаров, работ, услуг для гуманитарной помощи иностранным государствам, указанное свидетельство отзывается федеральным органом исполнительной власти, являющимся одной стороной договора, о чем направляется уведомление другой стороне договора, а также в соответствующий налоговый орган.

Статья 12

Гуманитарная помощь иностранным государствам может предоставляться:

иностранным государствам, их федеративным или муниципальным образованиям, а также их субъектам;

международным организациям, расположенным на территории иностранных государств;

находящимся за пределами территории Российской Федерации иностранным физическим лицам, их объединениям;

находящимся за пределами территории Российской Федерации иностранным юридическим лицам.

Статья 13

Контроль за организацией, подготовкой и проведением мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам возлагается на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие:

координацию международной деятельности Российской Федерации и реализацию международных прав и обязательств Российской Федерации;

деятельность по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также осуществлению мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 14

Полная или частичная продажа и покупка гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, а также гуманитарной помощи иностранным государствам запрещена.

Статья 15

Контроль за целевым использованием гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, а также гуманитарной помощи иностранным государствам (на территории Российской Федерации), включая проведение проверок целевого использования указанной гуманитарной помощи осуществляет Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти.

Статья 16

В случае выявления нецелевого использования гуманитарной помощи Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, гражданам России и иным лицам, находящимся на территории Российской Федерации, а также гуманитарной помощи иностранным государствам, виновное юридическое или физическое лицо несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, включая отмену предоставленных ему налоговых, таможенных и других льгот, а также уплату налогов и других обязательных платежей с начисленными на эти суммы пенями и штрафами по установленным ставкам.

Статья 17

1. Внести в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3824; 2006, № 31 (ч. I), ст. 3436) изменения, дополнив пункт 1 статьи 31 подпунктом 16 в следующей редакции:

«16) требовать в соответствии с законодательством о налогах и сборах от налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента документы по формам и (или) форматам в электронной форме, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, подтверждающие законность использования налоговых льгот, связанных с гуманитарной помощью».

2. Внести в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3340; 2001, № 33 (ч. I), ст. 3413; 2010, № 40, ст. 4969) изменения, дополнив главу 25 статьей 246³ в следующей редакции:

«Статья 246³. Освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика юридического лица или индивидуального предпринимателя, получившего статус поставщика гуманитарной помощи:

1. Юридические лица или индивидуальные предприниматели, получившие статус поставщика гуманитарной помощи, в течение 5 лет со дня получения ими указанного статуса имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщиков (далее в настоящей статье – право на освобождение) в порядке и на условиях, которые предусмотрены настоящей главой.

2. Поставщик гуманитарной помощи утрачивает право на освобождение от обязанностей налогоплательщика в следующих случаях:

при утрате статуса поставщика гуманитарной помощи с 1-го числа налогового периода, в котором такой статус был утрачен;

если годовой объем выручки от реализации товаров, работ, услуг, исчисленной в соответствии с настоящей главой и полученной поставщиком гуманитарной помощи – юридическим лицом, превысил пятьсот миллионов рублей, поставщиком гуманитарной помощи – индивидуальным предпринимателем, превысил двести миллионов рублей, с 1-го числа налогового периода, в котором произошло указанное превышение.

3. Поставщик гуманитарной помощи вправе использовать право на освобождение с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором был получен статус поставщика гуманитарной помощи.

Поставщик гуманитарной помощи, начавший использовать право на освобождение, должен направить в налоговый орган по месту своего учета письменное уведомление и документы, указанные в абзаце втором пункта 6 настоящей статьи, не позднее 20-го числа месяца, следующего за месяцем, с которого этот участник проекта начал использовать право на освобождение.

Форма уведомления об использовании права на освобождение утверждается Министерством финансов Российской Федерации.

4. Поставщик гуманитарной помощи, который направил в налоговый орган уведомление об использовании права на освобождение, вправе отказаться от освобождения, направив соответствующее уведомление в налоговый орган по месту учета в качестве поставщика гуманитарной помощи не позднее 1-го числа налогового периода, с которого он намерен отказаться от освобождения.

Поставщику гуманитарной помощи, отказавшемуся от освобождения, повторно освобождение по договору, по которому было предоставлено свидетельство поставщика гуманитарной помощи, не предоставляется.

5. По окончании налогового периода не позднее 20-го числа последующего месяца поставщик гуманитарной помощи, использовавший право на освобождение, направляет в налоговый орган документы, указанные в пункте 6 настоящей статьи.

В случае если поставщиком гуманитарной помощи не направлены документы, указанные в пункте 6 настоящей статьи (либо представлены документы, содержащие недостоверные сведения), сумма налога подлежит восстановлению и уплате в бюджет в установленном порядке с взысканием с участника проекта соответствующих сумм пеней.

6. Документами, подтверждающими в соответствии с пунктами 3 и 5 настоящей статьи право на освобождение, являются:

свидетельство о том, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель является поставщиком гуманитарной помощи, выданное федеральным органом исполнительной власти;

выписка из книги учета доходов и расходов или отчет о финансовых результатах поставщика гуманитарной помощи, подтверждающие годовой объем выручки от реализации товаров, работ, услуг.

7. В случаях, предусмотренных пунктами 3 и 5 настоящей статьи, поставщик гуманитарной помощи вправе направить в налоговый орган уведомление и документы по почте заказным письмом. В этих случаях днем их представления в налоговый орган считается шестой день со дня направления заказного письма.

8. Суммы убытка, полученные налогоплательщиком до использования им права на освобождение в соответствии с настоящей статьей, не могут быть перенесены на будущее после признания юридического лица или индивидуального предпринимателя налогоплательщиком».

3. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1; 2016, № 26 (ч. I), ст. 3876) изменение, дополнив часть 1 статьи 16.20 после слова «продажа» словами «или покупка».

4. Внести в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 14, ст. 1652; № 52 (ч. I), ст. 6961; 2016, № 27 (ч. II), ст. 4253) изменения, дополнив слова в первых скобках пункта 9 части 1 статьи 93 «при условии, что такие товары, работы, услуги не включены в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» словами «за исключением продовольственных товаров».

5. Внести в Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, являющийся приложением к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, ратифицированному Федеральным законом «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 47, ст. 6843), изменения, дополнив пункт 1 статьи 2 подпунктом 53 следующего содержания:

«53) «гуманитарная помощь» – движимое имущество (в виде продовольствия, товаров первой необходимости, медицинских товаров и т.п.), перемещаемое через таможенную границу, безвозмездно передаваемое в срочном установленном порядке лицам, пострадавшим в результате природных, техногенных и иных катастроф, а также социальных и военных конфликтов, с целью оказания

медицинской и социальной помощи, а также улучшения условий жизни и быта малообеспеченных групп населения».

6. Установить, что Федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2221; 2002, № 48, ст. 4742) применяется в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Статья 18

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 90 дней после дня его официального опубликования, за исключением пункта 5 статьи 17, который вступает в силу со дня вступления в силу протокола о внесении изменений дополнений в Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза.

Литература

1. Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях сухопутной войны // Документы по международному гуманитарному праву и другие документы, относящиеся к ведению военных действий. 6-е изд., без изм. М.: МККК, 2012. 396 с.

2. Женевские конвенции от 12 авг. 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. 2-е изд., испр. М.: МККК, 2001. 344 с.

3. О законности применения или угрозы применения ядерного оружия: Консультативное заключение Международного суда ООН от 19 июля 1996 г. A/51/218 // International Court of Justice web-page/Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons or Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> (дата обращения: 14.11.2017).

4. Хенкерст Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль: Петербургская декларация 1868 г. // Обычное международное гуманитарное право. Нормы. М.: МККК, 2006. Т. 1. 775 с.

5. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. 12. С. 14.

6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 17.01.2018).

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 559.

8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652; № 52 (ч. I). Ст. 6961; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4253.

9. Белхароев Х.У. Международное сотрудничество Российской Федерации по оказанию гуманитарной помощи продовольствием // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 210–212.

10. Бражников Ю.В. Правовые аспекты международной гуманитарной деятельности России // Юрист-международник. 2004. № 4. С. 34–38.

11. Габец Н.С. Определение термина «гуманитарная помощь» в международном гуманитарном праве // Язык. Право. Общество: сб. ст. II Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. О.В. Барабаш, Т.В. Дубровской, Г.И. Канакиной. Пенза: Изд-во ПГУ, 2014. С. 66–72.

12. Габец Н.С. Право на гуманитарную помощь: международно-правовые аспекты // Наука-2010: сб. науч. статей. Гродно, 2010. Ч. 1. С. 351–353.

13. Лисаускайте В.В. Особенности некоторых терминов международных документов применительно к регулированию механизма оказания помощи при бедствиях и катастрофах // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1. С. 97–101.
14. Малышева Т.А. Перемещение гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза: особенности финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 33 с.
15. Кувшинов А.В. К вопросу о международном сотрудничестве МЧС России в области гражданской защиты в начале XXI века // Вестник Российского университета дружбы народов. 2016. № 3. С. 47–54.
16. Рыбкина М.В. Становление международно-правового сотрудничества в сфере оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2010. № 4. С. 60–66.
17. Шимон Н.С., Буданов С.А. Особенности деятельности МЧС России по организации реагирования на чрезвычайные ситуации за рубежом // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2013. № 1. С. 202–205.
18. Навальный С.В. Правовая политика государства в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях (международно-правовой аспект) // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы «круглого стола» / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 196–208.
19. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.
20. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») (окончание) // Государство и право. 2015. № 6. С. 116–123.
21. Бакаева О.Ю., Малышева Т.А. Сравнительно-правовой анализ порядка оказания гуманитарной помощи в странах Таможенного союза // Евразийский экономический журнал. 2013. № 2. С. 34–39.
22. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юридических факультетов и вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
23. Смертин А.Н. Правовая природа оказания гуманитарной помощи // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2016. № 2 (31). С. 5–9.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЗДАНИЙ РЕЛИГИОЗНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

**Е.Е. Горшкова, кандидат педагогических наук;
В.В. Дехтерёва;
П.А. Ткачев, кандидат юридических наук, профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены организационно-правовые аспекты обеспечения пожарной безопасности при проектировании и эксплуатации зданий религиозного назначения, обеспечения безопасности людей при пожаре. Исследуются требования действующих нормативно-

правовых документов в части безопасности зданий различных религиозных конфессий.

Ключевые слова: проектирование, степень огнестойкости, пожарный риск, эвакуация

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ENSURING FIRE SAFETY AT BUILDINGS OF RELIGIOUS WORSHIP

E.E. Gorshkova; V.V. Dekhtereva; P.A. Tkachev.

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

Considered are legal aspects of ensuring fire safety in the design and operation of buildings of religious significance, and safety of people during fire. Examined are the requirements of the existing fire safety regulations for buildings of different religious communities.

Keywords: design, fire resistance rating, fire risk, evacuation

Вопросы обеспечения безопасности людей во время пожаров, террористических актов или любых чрезвычайных ситуаций (ЧС) остаются наиболее актуальными в настоящее время. Особенно это касается зданий с массовым пребыванием людей и, в частности, культовых зданий. Для данных зданий долгое время отсутствовали нормы по обеспечению безопасности людей. Если этот вопрос для зданий католических, протестантских церквей и храмов более или менее решаем по организации эвакуации, так как по планировочным решениям в этих зданиях четко организованы проходы, определено число посадочных мест, что позволяет рассчитать требуемое время эвакуации до наступления опасных факторов пожара. В православных храмах и мечетях нормами определена только площадь молельного зала на одного человека, указана численность людей на один метр ширины эвакуационных выходов, а вопросы организации проходов для эвакуации людей в нормах для православных храмов не оговариваются, а для мечетей нормы вообще отсутствуют. Исследований, касающихся обеспечения безопасности людей при пожаре и особенно их эвакуации, проведено сравнительно немного.

Настоящая статья посвящена вопросам безопасности в мечетях. Прежде, чем начать рассматривать вопросы обеспечения безопасности людей, находящихся в мечетях, необходимо кратко остановиться на истории ислама в мире и в частности в России.

Став третьей религией в мире после буддизма и христианства, ислам сразу заявил о себе как политическая, так и военная сила. Он оказал воздействие на арабские племена, которые, объединенные исламом, основали свою империю. На территории современной России ислам, как и православие, насчитывает уже тысячелетнюю историю, включающую как торговые, так и военные противостояния с православием, а также периоды торговли и мирного сосуществования. В настоящее время после христианства ислам является второй религией в России [1].

На территории современной России первые мусульмане (купцы из Халифата) появились уже в VIII–IX вв. благодаря торговле с Востоком. На территории России ислам зародился в Дагестане, его распространение проходило в два этапа – в VII–X вв. и X–XV вв. Первый этап пришелся на арабо-хазарские войны, в ходе которых правители Арабского халифата предпринимали многочисленные походы на территорию Дагестана, но прочно закрепиться они смогли только в южной части страны. Начиная с этого времени, г. Дербент превращается в крупнейший на Кавказе центр ислама и становится опорным пунктом для распространения ислама и арабо-мусульманской культуры на всем Северном Кавказе [1]. По свидетельству председателя Совета муфтиев Равиля Гайнутдина «Ислам пришел на нашу землю раньше, чем крещение Руси, а на территории Дербента (Дагестан) уже в VIII в. была построена мечеть» [1].

Последователи ислама проживают практически во всех субъектах Российской Федерации. Регионами компактного проживания российских мусульман являются Северный Кавказ, Поволжье, Урал, Западная Сибирь. Большая часть мусульман проживает в девяти

республиках: Адыгее, Башкирии, Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Татарии, Чечне. В 1937 г. мусульмане в стране составляли 5,9 %, в 1989 г. – 7,9 %, в 1994 г. – более 8 % населения Российской Федерации. В настоящее время, по экспертным оценкам отечественных специалистов, их количество колеблется в пределах 12–20 млн чел. и может составлять от 8 до 12 % населения России, а к 2030 г. численность российских мусульман может достичь 30 млн чел. [2].

Начиная с 1990-х гг. на территории России активизировалась деятельность всех религиозных конфессий. И наиболее интенсивное развитие получил ислам. Одним из направлений социальной активности российских мусульман стала деятельность по восстановлению и строительству мечетей. До революции на территории Российской Федерации насчитывалось около 12 тыс. мечетей. Если в 1991 г. в России было 870 зарегистрированных мечетей, то в 2015 г. действовало уже около 8 тыс. В настоящее время в ряде регионов число мечетей даже превысило дореволюционный уровень. Больше всего их действует на Северном Кавказе, в Татарстане и Башкортостане. Мечети становятся духовными центрами распространения ислама, а также создания молодежных, женских, духовно-просветительных, благотворительных и других мусульманских общественных организаций [1].

Культовые сооружения любых религиозных конфессий имеют свои отличия от гражданской архитектуры, так как каждое здание несет в себе важные символические смыслы, а задачи, которые поставлены перед храмом, церковью или мечетью в корне отличаются от функционального назначения гражданских объектов. Проектирование культовых сооружений и, в частности, мечетей – это решение довольно сложной задачи. Нужны не только знания по проектированию и строительству зданий вообще, но ещё и специальные знания, а также определенный опыт в данном направлении. Проект на культовые сооружения должен разрабатываться в соответствии с каноническими требованиями конкретной концессии.

Любое культовое здание как православный храм, так и мечеть являются особыми объектами. Особым объектом – не только со стороны духовности, культуры и исторического наследия, архитектуры, но и с точки зрения безопасности людей, находящихся в ней. Каждый день их посещает огромное количество людей, особенно в праздничные дни. Причём в настоящее время мечетей в больших городах недостаточно хотя бы по тому, что каждое здание такого типа в особые дни (Курбан-байрам, Уразабайрам и др.) полностью заполнено людьми и молитвы происходят также на улице, и безопасное их пребывание во многом зависит от соблюдения правил пожарной безопасности, а в последнее время угрозу безопасности людей представляют и террористические акты. В связи с этим возникает острый вопрос о строительстве новых мечетей, а также реконструкции действующих культовых зданий, что определяет необходимость создания не только благоприятных, но и безопасных условий для верующих.

Из основных причин возникновения пожаров в мечетях нужно отметить следующие: нарушение правил эксплуатации электрооборудования, поджоги, террористические акты и т.д. В мечети возможно горение твердых горючих веществ и материалов, таких как мебель, ткани, ковровые покрытия, бумага. Продукты горения и пламя могут распространяться по горизонтали и по вертикали через дверные, оконные, технологические проемы, лестничные клетки, вентиляционные и другие инженерные сооружения. Согласно справочным данным, ковровое покрытие (ковролин) ковры имеют следующие физико-химические свойства: ворс, первичная основа, закрепляющий слой, вторичная основа. Наиболее распространенные материалы для производства ворса – шерсть, полипропилен и полиамид. Для основы чаще всего используют джут, искусственный джут, латекс. Шерсть – горючий материал, теплота сгорания 20 502 кДж/кг, температура воспламенения 2 000 °С, самовоспламенения 5 700 °С [2]. Кроме технических причин пожаров, следует учитывать также и человеческий фактор как неосторожное обращение с огнем, так и возможные поджоги и последствия террористических актов.

Например, 16 января 2012 г. произошел пожар в самой крупной в Центральной Азии мечети Хазрет Султан в г. Астане, а 10 апреля 2015 г. в г. Кизляре, где сгорела центральная мечеть города.

В Ингушетии был задержан мужчина, который поджег в республике три мечети. В течение недели в г. Назрань, как уточнили в полиции Ингушетии, было зарегистрировано три пожара в мечетях, в том числе в двух из них пожары произошли в течение одних суток. Пострадавших в ЧП не было. В ходе расследования были установлены факты, свидетельствующие о возможном криминальном характере возгораний, так как здания мечетей построены из камня, полы в них бетонные, электропроводка была исправной, поэтому сами загореться храмы не могли [3].

Но угрозу людям представляет не только пожар, который можно всё-таки предотвратить, выполняя все требования пожарной безопасности. А большую угрозу в настоящее время представляют террористические акты, которые предотвратить значительно труднее. Анализ статистических данных показывает во всем мире тенденцию к росту числа проявлений различных видов и форм террора. Если с начала 80-х гг. количество террористических актов, по данным журнала «Интернационал секюрити ревю», в год составляло в среднем 500 то, по данным того же журнала, в 1984 г. это число возросло до 700, в 1985 г. – до 800 (рост на 80 %). Терроризм имеет тенденцию к росту именно в переходные периоды и этапы жизни общества, когда в нем создается определенная эмоциональная атмосфера, а неустойчивость является основной характеристикой базовых отношений и социальных связей и это является благодатной почвой для взращивания насилия и агрессивности в обществе, которые нередко становятся самодовлеющими ценностями [4].

По сообщениям средств массовой информации 24 ноября 2017 г. в мечети на севере Синайского полуострова (Египет) произошел теракт. Террористы сначала устроили взрыв в мечети, а затем открыли огонь по людям, которые пытались покинуть здание, и заблокировали площадь у мечети внедорожниками. Число погибших в результате теракта в мечети на Синайском полуострове в Египте возросло до 310 чел. [5].

Взрыв прогремел в мечети в Нигерии 21 ноября 2017 г., 30 погибших, инцидент случился на северо-востоке страны в г. Муби [6].

Учитывая вышеперечисленное, вопросы обеспечения пожарной безопасности данных зданий, остаются чрезвычайно актуальными. Нормативные документы по обеспечению пожарной безопасности с учетом специфики данных зданий отсутствовали, вплоть до выхода НПБ 108-96 «Культовые сооружения. Противопожарные требования», где были изложены конкретные требования пожарной безопасности, но в данном документе не учитывалась специфика религиозных зданий. Нормы предусматривали требования пожарной безопасности для православных храмов. Кроме того, НПБ не были зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации и не были обязательны для использования.

В настоящее время для культовых зданий был разработан ВНИИПО – СП 258.1311500.2016 «Объекты религиозного назначения. Требования пожарной безопасности». Документ утвержден и введен в действие Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 23 ноября 2016 г. № 615.

Разработанные своды правил не включили дополнительные требования к зданиям мечетей, с учетом их особенностей [7] и в первую очередь строгой каноничностью убранства мечетей. Так, например, в средней части мечети невозможно увидеть пожарный шкаф. Интерьер мечети не допускает наличия предметов, не соответствующих канонам. Огнетушитель в средней части мечети может оказаться в незаметном для глаза месте.

Необходимо отметить также и особенности проведения процесса эвакуации из мечетей. При входе в молитвенный зал все снимают обувь и располагают её на специально оборудованных полках, которые расположены по ходу движения в молитвенный зал, вероятно, что в случае пожара часть прихожан будут забирать свою

обувь, тем самым образовав скопление и задержку людского потока. Ещё существенной особенностью мечетей является то, что начатая коллективная молитва, в случае возникновения стихийного бедствия или пожара, будет завершена только по окончании молитвы имамом (человеком, который при совершении коллективной молитвы стоит впереди рядов), то есть верующие не прекратят молитву, несмотря на стихийное бедствие или пожар, до тех пор, пока её не прекратит имам [8]. Следовательно, время начала эвакуации существенным образом зависит от уровня противопожарной подготовки священнослужителя.

В случае нарушения беспрепятственности движения, может образоваться скопление людей, в том числе и на улице, что будет препятствовать эвакуации и увеличивать время эвакуации из здания. Следует также отметить ещё одну существенную особенность мечетей по сравнению с культовыми зданиями других вероисповеданий – это разделение мужских и женских залов. Ещё с древних времён в мечетях оборудовался изолированный молельный зал для женщин с самостоятельным входом либо специальный балкон, отделённый от зала непрозрачным занавесом, иногда в небольших мечетях можно увидеть ширму. Соответственно мужской и женский молитвенные залы будут иметь различные пути эвакуации. Рассмотрим, что предусматривают нормы для обеспечения безопасности людей – СП 258.1311500.2016 «Объекты религиозного назначения. Требования пожарной безопасности» [9].

Такие показатели как степень огнестойкости здания, класс конструктивной пожарной опасности, допустимую высоту здания и площадь этажа в пределах пожарного отсека для культовых зданий следует принимать в соответствии с требованиями СП 2.13130 по табл. 6.9 [10].

Здания мечетей в основном проектируются одноэтажными, с балконом для организации молельного зала для женщин. При этом надо учитывать в процентах какую часть занимает балкон (антресоль) от площади мужского молельного зала, что будет определять этажность здания, а, следовательно, и допустимую площадь пожарного отсека в зависимости от принятой степени огнестойкости.

Рассмотрим вопросы организации эвакуации людей. При расчете параметров путей эвакуации и эвакуационных выходов количество молящихся в культовых зданиях следует принимать: для молельных залов культовых зданий с нерасчетным числом посетителей – из расчета $0,5 \text{ м}^2$ ($0,7 \times 0,7$) площади молельного зала на одного человека, включая площадь, занятую оборудованием. Необходимое время эвакуации из здания в целом следует принимать не более 6,5 мин [9].

Наибольшее расстояние от любой точки молельного зала без расчетного числа посадочных мест до ближайшего эвакуационного выхода принимается по табл. 1 СП 258.1311500.2016.

Таблица 1. **Выбор расстояния от точки в молельном зале до ближайшего эвакуационного выхода**

Степень огнестойкости здания	Класс конструктивной пожарной опасности здания	Расстояние в залах объемом 1000 м^3 , м,		
		до 5	от 5 до 10	от 10
I, II	C0	30	45	55
II	C1	20	30	–
III	C0, C1	20	–	–
IV	C0, C1	20	–	–
IV	C2–C3	15	–	–
V	C1–C3	15	–	–

Ширина эвакуационных выходов (дверных проемов) из молельного зала без расчетного количества посадочных мест определяется по количеству эвакуирующихся через выход людей согласно табл. 3 СП 258.1311500.2016, при этом она должна составлять не менее 1,2 м для зала вместимостью более 50 чел. в здании любой степени огнестойкости.

Для примера рассчитаем ширину эвакуационных выходов из молельного зала мечети «Сердце Чечни».

Одновременно мечеть может вместить до 10 000 чел. Полезная площадь мечети составляет 5 тыс. м², на одного человека приходится по нормам 0,5 м² площади молельного зала. Здание первой степени огнестойкости, класса С0, объем превышает 10 000 м³. Количество людей на 1 м ширины эвакуационного выхода, в залах объемом 10 000 м³ – 125 чел., в соответствии с табл. 2 [9]. Исходя из этих данных, ширина эвакуационных выходов должна составить не менее 80 м, если принять ширину дверей 2 м, то их число составит 40 дверей.

Наибольшее расстояние от любой точки молельного зала без расчетного числа посадочных мест до ближайшего эвакуационного выхода по табл. 1 [9] не должно превышать 55 м. Считаем, что зал имеет прямоугольную форму со сторонами 70 м на 70 м (5 000 м²). Расстояние из центра зала составляет 35–40 м при равномерном размещении дверей. Выходы с балкона (место моления женщин) организованы в зал непосредственно у выходов наружу и пересекаются с эвакуационным потоком мужчин, что противоречит канонам.

Таблица 2. Определение ширины эвакуационных выходов

Степень огнестойкости здания	Класс конструктивной пожарной опасности здания	Количество человек на 1 м ширины эвакуационного выхода в залах объемом 1000 м ³		
		до 5	от 5 до 10	от 10
I, II	C0	75	100	125
II	C1	50	70	–
III	C0, C1			
IV	C0, C1	50	–	–
IV	C2–C3	40	–	–
V	C1–C3			

В СП 258.1311500.2016 п. 7.17 [9] оговаривается, что «С балкона, не предназначенного для размещения прихожан, с одновременным пребыванием не более 15 чел. допускается предусматривать один эвакуационный выход, выход допускается предусматривать по открытой лестнице из негорючих материалов непосредственно в помещение молельного зала». Это вполне понятно для православных зданий, но в мечетях балкон предназначен для проведения молитвы женщин, там может быть по расчету – два и более выходов. Так допускается ли эти выходы проектировать (по канонам Ислама) в общий молельный зал по открытым лестницам или необходимы самостоятельные лестничные клетки для эвакуации с балконов, пояснения в нормах об этом отсутствуют.

Эвакуация из минаретов (при нахождении не более 5 чел.) разрешена по винтовой лестнице [9].

По вопросу технического обеспечения пожарной безопасности:

– при сложности установки пожарных извещателей в двусветном или подкупольном пространстве, невозможности выполнить мероприятия по удалению дыма из двусветного или подкупольного пространства из-за отсутствия доступа для обслуживания и т.п. проводится расчет пожарного риска для подтверждения условия соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности – пункт 8.1 [9].

Устройство внутреннего противопожарного водоснабжения предусматривается при объеме здания 7 500 м³ и более. Расход воды на внутреннее пожаротушение следует принимать по табл. 6 СП 258.1311500.2016 и составляет 2,5 л/сек. Число струй (одна или две) зависит от объема здания [9].

Следует отметить, что нормативная база в области обеспечения безопасности как при пожаре, так и при других ЧС игнорирует особенности процесса эвакуации людей из культовых зданий как православных, так и мусульманских.

Как уже отмечалось и ранее в статьях, посвященных безопасности людей в культовых

зданиях и, в частности, в мечетях, основными проблемами, необходимыми для дальнейшего решения, являются:

- время начала эвакуации зависит от уровня противопожарной подготовки священнослужителей;
- отсутствие необходимых данных для определения расчётной численности посетителей и размеров эвакуационных путей и выходов;
- недостаточная теоретическая проработка расчёта процесса эвакуации людей из помещений без выраженной структуры путей эвакуации [2].

В данном документе отсутствуют требования по размерам (ширина) основных эвакуационных проходов, как принято для торговых залов в зависимости от их площади.

Отсутствуют дополнительные требования по размещению маломобильных групп населения, особенно для инвалидов с нарушением опорно-двигательного аппарата.

Высокая потенциальная опасность одновременного нахождения большого количества людей в ограниченном по площади здании, их особенное состояние в это время, правила проведения богослужений, усложняющих в целом процесс эвакуации [11], – всё это на фоне нерешенных теоретических и практических задач обеспечения безопасности при пожаре показывает на актуальность продолжения исследований в этой области.

Литература

1. Рафик Мухаметшин. История ислама в России // Информ.-аналит. федер. портал «Ислам Сегодня». URL: <http://islam-today.ru/blogi/rafik-muhametsin/islam-v-sovremennoj-rossii/> (дата обращения: 23.01.2018).
2. Самошин Д.А., Шахуов Т.Ж. Особенности процесса эвакуации из мусульманских культовых зданий // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». 2015. Вып. № 5 (63).
3. Комсомольская правда на Северном Кавказе. URL: <https://www.kp.by/daily/26632/3651312/> 20.01.2017 г. (дата обращения: 25.01.2018).
4. Борьба с терроризмом: уголовно-правовой и криминологический аспекты. М.: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина. URL: <http://www.proza.ru/avtor/lanaseroval> (дата обращения: 25.01.2018).
5. Сетевое издание «NTV.RU». URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1954850/> (дата обращения: 24.01.2018).
6. Сетевое издание «РЕН ТВ». URL: <http://ren.tv/novosti/2017-11-21/vzryv-programmel-v-mecheti-v-nigerii-30-pogibshih> (дата обращения: 25.01.2018).
7. История архитектуры «Мусульманская архитектура» Методы и школы мусульманской архитектуры. URL: <http://arx.novosibdom.ru/node/1593> (дата обращения: 24.01.2018).
8. Мусульманская архитектура. История мировой архитектуры // Фестиваль педагогических идей «Открытый урок». URL: <http://открытыйурок.рф/статьи/591142/> (дата обращения: 25.01.2018).
9. СП 258.1311500.2016. Объекты религиозного назначения. Требования пожарной безопасности // Электронный фонд правовой и научно-технической документации «Техэксперт». URL: <http://docs.cntd.ru/document/456042677> (дата обращения: 25.01.2018).
10. СП 2.13130.2012. Системы противопожарной защиты. Обеспечение огнестойкости объектов защиты // Электронный фонд правовой и научно-технической документации «Техэксперт». URL: <http://docs.cntd.ru/document/456042677> (дата обращения: 25.01.2018).
11. Горшкова Е.Е., Дехтерёва В.В. Нормативно-правовое регулирование обеспечения требований пожарной безопасности при проектировании и эксплуатации культовых сооружений // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 3 (36) С. 28–34.

ПРАВОВОЕ ВОСПИТАНИЕ КАК СРЕДСТВО ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

А.В. Зуев, кандидат исторических наук.

**Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета
МВД России.**

В.А. Тарусин, кандидат педагогических наук.

Военная академия связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного.

Ю.А. Тараканова.

Главное управление МЧС России по Ленинградской области

Рассмотрено правовое воспитание как средство формирования правосознания в современном российском обществе, сделан вывод о том, что проблема правового воспитания является задачей первостепенной важности, скорейшее решение которой будет способствовать стабильному развитию нашего общества и формированию высокого уровня правового сознания.

Ключевые слова: воспитание, правовое воспитание, правосознание

LEGAL EDUCATION AS A MEANS OF FORMING JUSTICE IN THE CONTEMPORARY RUSSIAN SOCIETY

A.V. Zuev.

Leningrad regional branch Saint Petersburg university of Ministry of internal affairs of Russia.

V.A. Tarusin. Military academy of telecommunications Marshall Soviet Union S.M. Budenny.

Yu.A. Tarakanova. Main Directorate of EMERCOM of Russia for Leningrad region

Legal education is considered as a means of shaping the sense of justice in contemporary Russian society, it is concluded that the problem of legal education is a priority task, the speediest solution of which will contribute to the stable development of our society and the formation of a high level of legal consciousness.

Keywords: upbringing, legal education, sense of justice

В условиях продолжающихся реформ правовой жизни российского общества на одно из первых мест выходят проблемы правового воспитания населения как основного средства формирования правового сознания, упрочение правовой основы государственной и общественной жизни.

Целью правового воспитания является формирование демократической правовой культуры, убеждений, установок и навыков правомерного и социально-активного правового поведения, освоение социальных ролей.

Обладание необходимыми правовыми знаниями способствует выработке навыков и умений правомерного поведения и самостоятельной правовой оценки деятельности. Необходимо утверждать в сознании населения, особенно в сознании современной молодежи, взгляды и убеждения, обеспечивающие высокое уважение к законам государства, нетерпимость к правонарушениям, а также высокую социальную активность, выражающуюся в творческом участии в применении норм права, в их совершенствовании, в охране правопорядка и управлении обществом [1].

Воспитание, в том числе и правовое, предполагает социализацию личности, то есть ее включение в сферу социальных отношений, приобретение определенных знаний,

убеждений и навыков, способность реализовать их в своей повседневной деятельности, в отношениях с другими людьми. Наиболее же всеобъемлющим видом социализации является право. Как пишет Е.М. Кузнецова: «Право, являясь атрибутом организованной власти, обеспечивает регламентацию общественной жизни и контроль над соблюдением членами общества социальных норм поведения» [2].

Таким образом, задачами правового воспитания и правовой социализации являются формирование системы правовых знаний у граждан; превращение правовых знаний во внутренние убеждения личности; реализация правовых знаний и убеждений личностью в практической деятельности; формирование системы нравственных ценностей, разумных потребностей, чувства долга и ответственности; привитие навыков правомерного поведения; воспитание активной гражданской позиции, нетерпимости к правонарушениям; формирование ценностей и приоритетов правового государства и гражданского общества. Именно решение данных задач позволит поднять уровень правовой культуры и правосознания населения. Следует помнить, что правовое воспитание тесно связано со всеми формами воспитания (семейным, нравственным, эстетическим, трудовым, экологическим, политическим и др.) [3].

Естественно, что особое внимание необходимо уделить подрастающему поколению. Детские годы – это период в развитии человека, когда в его сознании и психике закладывается основа общественного разумного существа, намечаются и получают развитие черты характера, проявляется понимание интереса, формируются воля и стремления, симпатии и антипатии. В начальной школе у ребенка не только складываются основы научных представлений об окружающем мире, но и зарождаются в сознании первые проявления гражданственности, психологических категорий долга, обязанности, понимание своего права на определенные блага. Поэтому в его душу «надо заронить добрые семена» и воспитать его в благородных понятиях совести, нравственности и справедливости, добра и гуманности. Без этого даже самое высокое образование, полученное им впоследствии, ничего не будет стоить [1, с.18]. Это выдвигает на первый план такой социальный институт как семья, а также систему образования (дошкольные образовательные учреждения, общеобразовательные учреждения, профессиональные образовательные учреждения, послевузовское профессиональное образование). Действительно, никто не будет оспаривать воспитательный потенциал семьи и семейные отношения как фактор правовой социализации. Так, определяющее значение для возникновения отклонений в поведении детей и подростков имеет именно семейное неблагополучие. Как правило, речь идет о неполных семьях, аморальных и асоциальных семьях, конфликтных и педагогически слабых семьях. Но, как показывает практика, даже в благополучных семьях достаточно распространенным явлением стали дети-правонарушители. На взгляд авторов, причин несколько. Во-первых, воспитательный эффект семьи нередко погашается неблагоприятным влиянием окружения (друзья, одноклассники, соседи). Во-вторых, даже во внешне благополучной семье сами родители могут обладать низким уровнем правового сознания. Материальный достаток, престижная работа, видимое законопослушание не являются гарантом того, что личность искренне верит и следует идее законности. В организации семейной жизни большую роль играют ценностные ориентации родителей. Можно также предложить, чтобы элементарные основные нормативные акты (например, Конституция Российской Федерации, кодексы Российской Федерации) имелись бы в каждой семье, чтобы в случае необходимости любой гражданин мог рассеять все сомнения по тому или иному вопросу. Также можно позволить иметь в домашней библиотеке нормы кодификационных актов (в бумажном виде или на компакт диске) [3].

Следует учитывать, что рассмотрение молодого поколения как объекта правовоспитательной деятельности можно вести, по крайней мере, на трех уровнях: первый из них – индивидуально-психологический (через соотношения с конкретным человеком); второй – социально-психологический (через исследования наиболее существенных свойств, качеств, черт, настроений, стремлений, интересов социальных групп и слоев общества);

третий – социологический уровень (путём анализа непосредственной и динамической связи с общественным строем, характером общественных отношений через определение места молодёжи в системе материального и духовного производства и потребителя в социально-классовой структуре).

Важным идеологическим фактором правового воспитания молодёжи является разъяснение юношам и девушкам на конкретном примере идеи сочетания в правовых актах общественных и личных интересов. Чем больше в своих общественных отношениях молодые люди будут руководствоваться не узколичными интересами, а интересами общества, требованиями правовых и моральных норм, тем выше будет уровень их сознательности, будут вырабатываться привычки, убеждение соблюдать закон, а также нетерпимое отношение к другим нарушителям предписаний законов.

Система правового воспитания молодёжи должна основываться на принципах идейности, связи с практической деятельностью, всесторонности и эффективности воспитания, необходимости учёта всех факторов, положительно или отрицательно влияющих на уровень правосознания и правовой культуры юношей и девушек, базирующихся на индивидуальном подходе к воспитуемым. Формы и средства, которые могут быть применены в современных условиях для развертывания широкой работы по правовому воспитанию молодёжи, должны определяться в зависимости от возрастных особенностей воспитуемых, обстановки и окружения, в которых протекает учёба или деятельность подростков и юношей, уровня их образования и культурного развития [1].

Конечно, процесс воспитания подрастающего поколения немыслим без институтов образования. Общество не может ограничиваться только лишь системой семейного воспитания. Существует тесная связь образования и преступности: низкий культурный и образовательно-профессиональный уровень не способствует социализации и адаптации личности, а это неизбежно приводит к совершению правонарушений. И, наоборот, посредством образования передается социокультурный опыт человечества, воспроизводятся и создаются социальные функции личности. Более того, образование является условием существования гражданского общества и правового государства. Естественно, ведущая роль в этом случае принадлежит комплексу гуманитарных дисциплин (правоведение, обществознание, история и др.). Существует ошибочное мнение, что такие дисциплины как правоведение, экономика являются необязательными и их не стоит преподавать в обычных классах школы. Напротив, именно их введение в перечень основных предметов, изучаемых в средних общеобразовательных учреждениях, есть необходимое условие формирования у детей и подростков здорового правосознания и высокой правовой культуры. Но в настоящее время взят курс на сокращение дисциплин и часов, отведенных на их изучение; школы ориентируют на профильное обучение. Это, несомненно, приведет к понижению образовательного уровня населения в недалеком будущем. Выход из сложившейся ситуации может быть в следующем. Во-первых, должны сохраниться в средних общеобразовательных учреждениях предметы, необходимые для овладения знаниями основ правовой, политической и экономической жизни нашего общества. Выпускник школы должен разбираться в правоведении (уметь участвовать в обсуждении наиболее актуальных правовых вопросов), то есть содержание правового образования должно будет представлять собой курс основ государства и права, с ориентацией на практическое применение знаний. Во-вторых, в совершенствовании правовой культуры важен не только формальный уровень образования, знания, но решающую роль играют нравственные и культурные аспекты образования. Это, прежде всего, включение детей и подростков в систему дополнительного образования, где они в более свободном творческом процессе (в отличие от более традиционного учебно-воспитательного процесса) получают возможность индивидуального развития способностей, склонностей и интересов [3].

Практически забыта традиция ученического самоуправления. Именно участие подрастающего поколения в детских и молодежных общественных организациях способствует самореализации личности, ее профессиональному самоопределению, формированию активной гражданской позиции и демократической культуры.

Необходимо указать, что работе коллективов ученических организаций нередко препятствует руководство школы. Например, многие директора школ не скрывают, что не желают, чтобы в их школах действовали подобные ученические организации. Как правило, в таких школах все вопросы, связанные с организацией самостоятельной деятельности учащихся, возложены на плечи классных руководителей, а дети лишь выполняют указания. Не случайно, что школа была и остается одним из наиболее консервативных социальных институтов, и даже в инновационных учебных заведениях по-прежнему сильны авторитарные традиции.

В сложившейся ситуации неизмеримо высока роль внеурочной деятельности школьников. Она, как правило, организуется с классом, группой учащихся во внеурочное время для удовлетворения потребностей школьников в содержательном досуге (походы, вечера, праздники, дискотеки, общественно полезная деятельность). Такая внеклассная работа по правовому воспитанию подрастающего поколения может включать в себя просмотр, обсуждение кино- и телефильмов, теле- и радиопередач, организацию познавательной экскурсии (например, знакомство с деятельностью правоохранительных органов, служб социальной защиты населения), проведение конференций, бесед, диспутов по актуальным для молодежи правовым проблемам, участие в работе различных кружков.

Работа в этом направлении (поддержка семьи, правовое воспитание детей и подростков) будет способствовать, конечно, повышению правовой культуры населения России. Более того, получение правового воспитания и обучения – это процесс, реализация которого возможна только в определенный период жизни человека [4]. При недостатке воспитания в конкретном временном промежутке, дальнейшее его получение становится затруднительным, и это обосновано возрастными особенностями, когда все психические процессы становятся менее восприимчивы к внешнему воздействию в форме воспитания.

Необходимо признать, что в настоящее время правовое просвещение, правовое образование и правовое воспитание не в достаточной мере соответствуют требованиям формирования цивилизованной личности с развитой правовой культурой и высоким уровнем правосознания, что объясняется рядом причин: социальных, экономических, правовых.

Взрослое население страны не всегда осознает необходимость проведения правовой воспитательной работы среди молодежи, не говоря уже о совершенствовании своих правовых знаний.

Давая оценку состояния воспитательной работы населения нашего государства, нельзя обойти стороной идеологическую составляющую воспитания. Важно, чтобы россияне видели, что предлагаемые правовые идеи и ценности не просто пустые лозунги, а что они активно претворяются в жизнь. Причем, воспитывать и обучать необходимо не только подрастающее поколение, но и взрослое население. Это вполне соотносится с концепцией непрерывного образования.

Подводя итоги, можно сказать, что проблема правового воспитания является задачей первостепенной важности, скорейшее решение которой будет способствовать стабильному развитию нашего общества и формированию высокого уровня правового сознания. Правовая неграмотность населения, укоренившиеся формы не правового сознания способствуют нарастанию в обществе различного рода противоречий (социальных, правовых, политических, экономических), приводящих к негативным последствиям.

Литература

1. Галимов М.М. Основные направления формирования правосознания и социальной активности молодежи. Казань, 2009. С. 14–15.
2. Кузнецова Е.М. Власть как субъект социализации // Власть и воздействие на массовое сознание: сб. материалов I Всерос. науч.-практ. конф. Пенза, 2005.
3. Баширов Т.А. Российское правосознание: социально-философские аспекты становления и развития. Уфа, 2007. С. 146–148.
4. Аминев М.М. Правовая социализация молодежи // Философия и будущее цивилизации: тезисы докладов и выступлений IV Рос. филос. конгресса. М., 2005. Т. 5.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКИХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА ПЕРВОМ ЭТАПЕ МИНИСТЕРСКОЙ РЕФОРМЫ (1801-1802 гг.)

Е.М. Максимова.

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена

Исследованы особенности организационно-правового реформирования системы казначейских органов в контексте зарождения и осуществления первого этапа министерской реформы Александра I.

Ключевые слова: ведомство Государственного казначея, Министерство финансов, Комитет министров, казначейства, коллегии, указ, манифест

ORGANIZATIONAL AND LEGAL REORGANIZATION OF SYSTEM OF TREASURY BODIES OF THE RUSSIAN EMPIRE AT THE FIRST STAGE OF MINISTERIAL REFORM (1801–1802)

E.M. Maximova. Russian state pedagogical university of A.I. Herzen

The peculiarities of organizational and legal reform of the system of treasury bodies in the context of the origin and implementation of the first stage of the ministerial reform of Alexander I.

Keywords: department of the State treasurer, Ministry of Finance, Committee of ministers, treasuries, boards, decree, manifesto

Начало XIX в. стало одним из важнейших периодов для развития системы казначейских органов Российской империи.

Россия вступала в XIX в., сохраняя в неприкосновенности абсолютную монархию и вместе с ней не отвечающую потребностям своего времени систему государственного управления, находившуюся в глубоком кризисе. Исследователи в разные годы пытались объяснить причины перехода к министерской форме построения государственного аппарата.

Известный государствовед Н.М. Коркунов объяснял переход к единоначалию в государственном управлении «потребностью в установлении более непосредственной связи между подчиненными управлениями и верховной властью». Называя генерал-прокурора Екатерины II – этого главного блюстителя законов, руководителя финансами, государственным хозяйством и фактически всем внутренним управлением «единственным посредником между верховным и подчиненным управлениями», он обращал внимание на то, «что такое лицо не могло стоять близко к отдельным задачам управления, не могло быть близко знакомо с условиями административной деятельности», и тем самым «являлось преимущественно личной воли монарха, а не потребностями, запросами самого управления» [1].

Покровский С.П. среди итогов административных преобразований императора Павла I, совмещавшего практику сосредоточения законосовещательных и практически всех контрольно-административных функций в узком круге «особых управителей» с восстановлением упраздненных коллегий, отмечал «безмолвное падение» Сената, который изначально предназначался для сдерживания незаконных проявлений центральной администрации, а также «беспорядок и произвол в управлении» [2].

Многие современные исследователи связывают неповоротливость сложившегося к началу XIX в. государственного механизма со сложностью и неоднородностью действовавшей внутренней структуры системы центральных органов власти

и неопределенностью правового статуса входящих в нее ведомств [3, 4]. В подтверждение данной точки зрения можно привести слова И.И. Блеха: «Император Александр I застал коллегии в хаотическом состоянии: взаимное их отношение не было строго определено, трудно было найти место или лицо, действительно ответственное за положение каждой отрасли» [5].

Кризис государственного управления подрывал жизненные силы государственного организма и тормозил решение важнейших государственных задач. Так, финансовое хозяйство Российской империи на рубеже XVIII–XIX вв. находилось в критическом состоянии. При территориальном расширении империи, росте торговли и промышленности денежное обращение было крайне расстроено, сохранялся хронический дефицит государственного бюджета, три четверти расходной части которого шло на нужды армии и флота. Наряду с расходами на военные нужды ведущими статьями расходов также являлись содержание двора и потребности непомерно разросшегося государственного аппарата.

Таким образом, к моменту вступления на престол Александра I, в результате жесткого и последовательного введения личного, «министерского» начала в деятельности государственной администрации и существования острой необходимости создания и законодательного оформления отраслевых ведомств, отвечающих потребностям единоличного централизованного управления, важнейшей целью государственного строительства стала реализация идеи об учреждении министерств. «Характерно, что переход управления наметился тогда именно в области финансов, – пишет Ю.В. Сорокина – так как сам объект управления требовал именно такого способа управления, а не коллегиального» [6].

При сохранении принципа коллегиальности в деятельности восстановленных коллегий одним из результатов явного стремления Павла I к введению единоначалия в государственном управлении явилось учреждение в 1796 г. должности Государственного казначея, возглавившего практически всю систему финансового управления Российской империи, претерпевшую значительные структурные изменения. Несмотря на то, что казначейская составляющая управления финансами осталась нетронутой, «казначейское ведомство» не получило законодательного закрепления своего устройства.

Ретроспектива процесса зарождения и осуществления министерской реформы позволяет обратить внимание на опыт дальнейшего развития казначейских органов в период правления Александра I.

Реформа государственной администрации готовилась и обсуждалась не в Совете при Высочайшем дворе (совете «екатерининских стариков»), а в кругу так называемых «молодых друзей» нового императора, объединенных в Негласный комитет – неофициальный совещательный орган при монархе, функционировавший с 24 июня 1801 г. по 9 ноября 1803 г.

В основу реформы была положена идея полной реорганизации государственного управления, сформулированная Адамом Чарторыйским в его записке «О форме правления», представленной на заседании Негласного комитета 10 февраля 1802 г. В качестве причин сформировавшегося «величайшего беспорядка» в сфере государственного управления в ней назывались споры и конфликты между Сенатом и его канцелярией, возглавляемой генерал-прокурором, столкновения между Советом при Высочайшем дворе и Сенатом, а также безответственность высших чиновников, стоящих во главе центральных государственных учреждений [7, 8].

Для исправления сложившейся ситуации Адам Чарторыйский предложил применить следующие меры: распределить административные полномочия между несколькими министрами и сосредоточить в их руках все нити управления, создать совещательный совет, состоящий из ведущих государственных чиновников, реформировать судебную систему с устранением ее подчиненного положения Сенату и, наконец, установить контроль Сената за неисправностью действий всех чиновников, включая министров и губернаторов.

В соответствии с предложенными мерами членами Негласного комитета были разработаны и рассмотрены проекты министерской реформы Л.К. Платера, В.П. Кочубея

и Н.Н. Новосильцева. Один из них, представленный 11 и 21 апреля 1802 г. Н.Н. Новосильцевым, лег в основу будущего манифеста об учреждении министерств. По мнению автора, основными итогами деятельности Негласного комитета по формированию министерской системы управления являлись следующие нововведения: переподчинение министерствам коллегий и коллежских учреждений с их постепенной заменой канцеляриями министров, учреждение вверенного Сенату надзора за деятельностью министерств и создание нового совещательного органа при императоре (Комитета министров).

Одним из спорных вопросов, обсуждаемых Негласным комитетом, являлся вопрос о правовом статусе ведомства Государственного казначея. Можно предположить, что сама идея разделения функций Министерства финансов и ведомства Государственного казначея оказалась такой востребованной вследствие того, что она, во-первых, перекликалась с делением петровских финансовых коллегий на управляющие приходом и расходом средств казны (о создании нового органа государственного финансового контроля речь пока не шла), а, во-вторых, была использована при формировании системы министерского управления наполеоновской Франции, взятой за основной образец.

В соответствии с положениями предварительного проекта Н.Н. Новосильцева, заслушанного на заседании 11 апреля 1802 г., на главу «Министерства государственного казначейства» возлагались функции по отправлению расходов: ведение счета расходам и осуществление надзора за поступлением и расходованием финансовых средств, взаимодействие с «финансовыми камерами» по части казенных сборов [9].

В ходе дальнейшего обсуждения была сформулирована иная точка зрения, нашедшая свое отражение в официальном проекте организации министерств: «управляющего государственными казначействами не было бы нужды полагать в числе министров по связи сих мест и некоторой зависимости от министра финансов» [10]. Вопрос о дальнейшей коррекции правового статуса государственного казначея откладывался до времени, «когда вся новоучреждаемая администрация будет в действии».

От намеченных планов правительство перешло к действию.

Вначале была предпринята попытка восстановления Сената в качестве высшего органа правительственной власти. 8 сентября 1802 г. последовал именной указ «О правах и обязанностях Сената», на основании которого Сенат признавался «Верховным местом империи», «хранителем законов», который печется об их соблюдении [11]. Его власть ограничивалась только «единою властью императорского величества», он также получил право представлять замечания на именные указы, если они не соответствовали действующему законодательству или их исполнение было сопряжено «с великими неудобствами». Всем коллегиям, начальникам губерний и иным государственным ведомствам предписывалось «во всех сомнениях и затруднениях» посылать в Сенат рапорты и «доношения» с целью решения зависящих от него дел. За ним сохранялась функция контроля «за собиранием податей и за расходами штатными».

В тот же день, 8 сентября 1802 г. Александр 1 подписал манифест «Об учреждении министерств», положивший начало новой форме центральных отраслевых органов и созданию Комитета министров [12]. По манифесту учреждалось восемь министерств, а именно: Военно-морских сил, Военно-сухопутных войск, Иностранных дел, Внутренних дел, Финансов, Коммерции, Народного просвещения, Юстиции. Смысл образования новых органов управления заключался в том, что если раньше однородные дела оказывались разделенными между различными коллегиями, то теперь они подчинялись одному центральному ведомству – министерству, глава которого наделялся значительными полномочиями.

Согласно ст. V Манифеста от 8 сентября 1802 г. «должность Министра финансов имеет два главных предмета: управление казенными и государственными частями, кои доставляют Правительству нужные на содержание его доходы, и генеральное всех доходов

разсигнование по разным частям государственных расходов». За рамками компетенции министерства осталась вся государственная промышленность «кроме части горной».

Положения учредительного законодательства 1802 г. положили начало перестройки прежней системы казначейских органов государства. Попробуем выделить основные особенности первого этапа этой перестройки.

Во-первых, произошло юридическое закрепление структуры казначейских органов с объединением их в единое ведомство. По манифесту «Об учреждении министерств» в ведении ведомства Государственного казначея находились: Экспедиция о государственных доходах при Сенате, казначейства для штатных и остаточных сумм в обеих столицах, казенные палаты («только по части казенных сборов», их доставки в «надлежащие места» и хранения казенных денег), счетные экспедиции казенных палат, губернские и уездные казначеи.

Во-вторых, после передачи под управление Министерства финансов почти всех собственных источников доходов государства, государственного кредита и банковского дела именно Министерство финансов, а не ведомство Государственного казначея, становилось ведущим органом финансового управления. Это подчеркивалось еще и тем, что все сведения о ведомстве Государственного казначея были размещены в ст. V Манифеста от 8 сентября 1802 г., предназначенной для определения правового статуса Министерства финансов.

Разделение управления финансами между собственно Министерством финансов и ведомством Государственного казначея делало указанное министерство прямым наследником Камер-коллегии и Штатс-контор-коллегии (в части «заведования казенными имуществами» и составления штатов расходов, проверки и анализа отчетности по расходам). Наряду с реализацией функции отправления государственных расходов, осуществление контрольно-финансовых функций в значительной степени было возложено на ведомство Государственного казначея.

В-третьих, содержание ст. V Манифеста от 8 сентября 1802 г. указывает на неопределенность правового статуса ведомства Государственного казначея. Должность Государственного казначея (так же, как и «присутствующих» в Экспедиции о государственных доходах) еще не приобрела «точного постановления». Оба ведомства все еще продолжали действовать на основании екатерининского указа от 24 октября 1780 г. [13]. Главное ревизионное учреждение – Экспедиция о государственных доходах со всеми своими учреждениями должна была находиться в подчинении Государственного казначея «впредь до издания полного по сей части Устава».

При уже обозначившемся намерении законодателя учредить самостоятельный орган финансового контроля нельзя не отметить упомянутую еще в официальном проекте организации министерств «некоторую зависимость» ведомства Государственного казначея от Министерства финансов. Основной запрет петровскому рентмейстеру «дерзать государевой денежной казны и никаких доходов по собственному своему изволению без указа определять и ассигновать» [14], распространявшийся на казначея любого уровня до 1802 г., трансформировался путем появления посредника между Государственным казначеем и волей государя, «чрез Министерство финансов ему объявляемой». Кроме того, Государственному казначею вменялось в обязанность не только «исполнять» штат общих государственных расходов, который ежегодно составлялся Министерством финансов, но и передавать в указанное министерство все сведения о движении государственных средств (недоимках, объемах расходов, остатках) в соответствии со всеми предоставляемыми ведомостями о доходах.

В то же время во главе не обозначенного в качестве министерства ведомства Государственного казначея (наряду с назначением министров и «товарищей министров») Сенатским указом от 8 сентября 1802 г. был утвержден тайный советник Ф.А. Голубцов, который как «Министр с Правящим должность Государственного казначея» принимал участие в работе Комитета министров с его первого заседания [15].

В связи с вышесказанным напрашивается вывод о том, что на начальном этапе министерской реформы, в противоречивых условиях наметившейся подчиненности

Министерству финансов ведомства Государственного казначейства и сохранении за последним контрольно-ревизионной функции правовой статус создаваемого Государственного казначейства формально приравнивался к министерскому.

Литература

1. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II: Часть особенная. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 350–351.
2. Покровский С.П. Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование. Ярославль: Тип. Губернского правления, 1906. С. 2–3.
3. Приходько М.А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. № 5. С. 187.
4. Яцентюк П.Л. Министерские реформы первой четверти XIX в. и их влияние на дальнейшее развитие министерств в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Изд. Юрид. ин-та, 2010. С. 11.
5. Блех И.И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб.: Тип. Муллер и Богельман, 1895. С. 128.
6. Сорокина Ю.В. Система правового регулирования финансовых отношений в России в XVIII–XX вв.: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РГБ, 2003. С. 92–93.
7. Казанцев С.М. Манифест 8 сент. 1802 г. «Об учреждении министерств в России» // Вестник ЛГУ. 1985. Вып. 3. № 20. С. 75.
8. Приходько М.А. Записка «О форме правления» Адама Чарторыйского 1802 г. (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2016. № 24. С. 52.
9. Черновик проекта, собственноручно написанный Н.Н. Новосильцевым. СПб.: Ф ИРИ РАН. К 115. Оп. 1. Д. 1186. Л. 17.
10. Вел. кн. Николай Михайлович (Романов) Граф П.А. Строганов (1774–1817). Историческое исследование эпохи императора Александра I. СПб.: Тип. загот. гос. бумаг, 1903. Т. 2. С. 277.
11. О правах и обязанностях Сената: Именной указ от 8 сент. 1801 г. // Полное собр. законов Рос. империи. СПб., 1831. Собр. 1. Т. 27. № 20405.
12. Об учреждении министерств: Манифест от 8 сент. 1801 г. // Полное собр. законов Рос. империи. СПб., 1831. Собр. 1. Т. 27. № 20406.
13. Об устройстве Экспедиции о государственных доходах с приложением штата оных: Именной указ от 24 окт. 1780 г. // Полное собр. законов Рос. империи. СПб., 1831. Собр. 1. Т. 27. № 15076.
14. Воскресенский Н.А. Ч. 3 ст. 2 «Регламента Штатс-контор-коллегии» от 12 февр. 1719 г. // Законодательные акты Петра I: в 2 т. / под ред. Б.И. Сыромятникова. М.-Л.: Изд. Акад. наук СССР, 1945. Т. 1. С. 589–601.
15. Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I, 1802–1826 гг. СПб.: Тип. В. Безобразова и К^о, 1888. Т. I. С. 12–13.

ПРАКТИКА СПАСАТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЙ В СОВЕТСКОЙ АРКТИКЕ (1920–1940 гг.): ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ТЕХНИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ

**М.А. Савинов, кандидат исторических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены советские спасательные операции 1920–1940-х гг. в Арктике, проанализирована роль территориально-производственных организаций в предотвращении чрезвычайных ситуаций и борьбе с их последствиями. Прослежено развитие арктической

техники этого периода (ледоколы, самолёты полярной авиации, вездеходы, радиоаппаратура) и её роль в спасательных операциях.

Ключевые слова: Арктика, ледоколы, полярная авиация, спасательные операции

RESQUE OPERATIONS IN SOVIET ARCTIC (1920–1940): INNOVATIONS IN MANAGEMENT AND TECHINCS

M.A. Savinov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article is devoted to Soviet rescue operations in the Arctic at 1920–1940. Examines the role of Soviet shipping organizations in the prevention of emergencies operations and new Polar technique that have been applied at this period.

Keywords: Arctic, icebreakers, rescue operations, ice emergencies

Одно из центральных мест в арктической политике Российской Федерации на современном этапе занимают вопросы обеспечения безопасности в Арктической зоне [1]. Необходимо всестороннее изучение огромного исторического опыта, накопленного в период советского освоения Арктики. В свою очередь, в пределах этого периода особое место занимают 1920–1930-е гг. – именно в это время формировались те организационные формы, которые в дальнейшем обеспечивали основы деятельности СССР в Арктике, в том числе и в области предотвращения чрезвычайных ситуаций (ЧС) и борьбы с их последствиями. Задача предлагаемой статьи – показать, как новые управленческие решения и технические новшества этого времени отразились на практике спасательных операций.

Прежде всего, необходимо кратко охарактеризовать основные направления хозяйственной деятельности СССР в арктическом регионе и связанные с этой деятельностью виды техногенных ЧС.

Период 1920–1930-х гг. – время развития арктического транспортного судоходства и формирования (довольно медленного) необходимой инфраструктуры. История арктического судоходства подробно освещена в современной исследовательской литературе [2], поэтому ограничимся основными аспектами. Транспортное освоение Северного Ледовитого океана в 1920-е гг. охватывало акватории Баренцева и Карского морей, где работали Карские товарообменные экспедиции, кроме того, в Восточной Арктике осуществлялись Колымские рейсы по завозу грузов морским путём на Колыму. С начала 1930-х гг. начались сквозные рейсы по Северному Морскому пути, к этому времени относится одна из самых крупных спасательных операций в Арктике – эвакуация челюскинцев.

В Западной Арктике также активно развивались рыболовство и зверобойный промысел. С конца 1920-х гг. начался рост числа научных полярных станций, осуществлявших широкий спектр исследований по метеорологии и гидрологии. Появились первые предприятия добывающей промышленности (Норильск, Нордвик и др.).

Типы «арктических» ЧС этого времени напрямую связаны с хозяйственной деятельностью в первую очередь – с транспортным судоходством. Основную долю составляли ледовые аварии судов. Их, в свою очередь, можно разделить на два типа – в первом случае судно получало повреждения корпуса и тонуло, во втором – судно не раздавливалось льдом, но лишалось возможности самостоятельно двигаться и управляться (поломка винта или руля). Аварии первого типа требовали срочной эвакуации людей с борта тонущего судна на дрейфующий лёд или другое судно. Во втором случае судно вовлекалось в дрейф, и для его освобождения требовалась помощь ледокола. Примером аварии первого типа может служить гибель парохода «Челюскин» в Чукотском море в феврале 1934 г., второго типа – вовлечение в дрейф трёх ледокольных пароходов («Садко», «Георгий Седов» и «Малыгин») в 1937 г.

Вторую группу арктических ЧС, требовавших экстренных мер, образуют ситуации, связанные со снабжением или эвакуацией небольших изолированных коллективов, нуждающихся в продовольствии, топливе, медикаментах, боеприпасах. Можно выделить четыре группы таких коллективов:

- 1) промысловые артели;
- 2) персонал полярных станций;
- 3) экипажи погибших транспортных средств;
- 4) экипажи судов, оказавшихся в ситуации вынужденной зимовки.

В современных представлениях о безопасности в Арктике важнейшее место занимает предотвращение экологических угроз и борьба с экологическими последствиями ЧС [3, 4]. Однако на заре масштабного освоения Арктики эти проблемы совершенно игнорировались. Более того, зачастую почти не учитывались ни климатогеографические, ни демографические характеристики региона и в правовой политике государства в сфере борьбы с ЧС на Крайнем Севере [5].

Управленческие решения: организационные схемы экспедиций

Отметим, что специализированных спасательных служб в Советской Арктике 1920–1930-х гг. не было – за исключением побережья Кольского полуострова, где продолжала работать созданная ещё до революции система морских спасательных станций [6]. Предотвращение ЧС достигалось в первую очередь за счёт организационных и технических инноваций, научного обеспечения мореплавания. По мере роста хозяйственной деятельности совершенствовались и управленческие практики, при этом те же самые силы и средства, что были задействованы в повседневной работе (суда, авиация, радиосвязь) привлекались в случае необходимости для спасательных операций.

Важным рубежом в становлении спасательного дела в Арктике стал 1928 г., когда советская экспедиция на ледоколе «Красин» сыграла ключевую роль в спасении членов экипажа дирижабля «Италия». Именно в 1928 г. была убедительно показана эффективность тактической схемы «ледокол–самолёт», широко применявшейся в дальнейшем при организации спасательных операций. Самолёт судового базирования мог применяться не только для поиска и эвакуации, но и для перевозки грузов с борта ледокола при снабжении продовольствием (в 1933 г. при снабжении промысловых становищ на архипелаге Новая Земля для этой задачи успешно применялся небольшой самолёт У-2).

Спасательные операции 1928 г. сформировали наиболее сложную организационную модель, соответствующую современному федеральному уровню реагирования. В этих случаях операция организовывалась в Москве. Основной формой управления такими операциями был специальный комитет или комиссия при Совете народных комиссаров. Такие комиссии создавались непосредственно в связи с ЧС и ликвидировались после завершения операции.

В ведении правительственных комиссий также находились все международные сношения, необходимые для успеха операции. Отметим, что все наиболее крупные, резонансные спасательные операции этого периода и были международными:

- спасение членов экипажа дирижабля «Италия» в 1928 г.;
- поиски американских пилотов Эйельсона и Борланда в 1929 г.;
- спасение челюскинцев в 1934 г.

Работа комиссий на международном уровне состояла не только в непосредственной координации действий спасателей (чем в гораздо большей мере занимался на месте начальник экспедиции), но и в создании «правильного» образа операции за границей: работе с прессой, организации киносеансов и лекций.

Непосредственное руководство спасательной операцией осуществлял начальник экспедиции. Обычно на эту должность назначался опытный полярный исследователь – например, экспедиции 1928 г. возглавляли Р.Л. Самойлович (на «Красине») и В.Ю. Визе (на «Малыгине») или военный специалист. Поскольку основной технической единицей

большинства экспедиций был ледокол, важную роль в организации работ играл капитан судна, в некоторых случаях (операции зимы 1929–1930 гг. по спасению парохода «Ставрополь») именно капитан и руководил экспедицией. Начиная с 1928 г., в спасательных экспедициях выделяется как структурное подразделение лётная партия, которую возглавляет пилот самолёта, осуществляющего поиск спасаемых (в 1928 г. на «Красине» – Б.Г. Чухновский, в операциях зимы 1929–1930 гг. – М.Т. Слепнёв).

Необходимо отметить, что именно ЧС могли стать важным толчком для появления новых управленческих решений. Так, создание в 1928 г. Арктической комиссии при СНК СССР было тесно связано с операциями по спасению членов экипажа дирижабля «Италия», а сами операции (походы ледокола «Красин» и ледокольного парохода «Малыгин») были сразу же использованы для создания положительного образа СССР в западном мире.

В 1920-е гг. были заложены основы методики обеспечения безопасности судоходства и предотвращения ледовых аварий. В структуре Карских экспедиций (задачей которых был завоз товаров на реки Обь и Енисей и вывоз на Запад продуктов сибирского экспорта) сложилась практика руководства движением судов в форме штаба ледовой проводки, находившегося на судне-лидере. Штаб возглавлялся опытным капитаном, в состав штаба входили синоптики и гидрологи. Параллельно с обеспечением перехода конкретной группы судов разворачивалось изучение океана, необходимое для организации дальнейших плаваний.

Именно в ходе Карских экспедиций происходило на протяжении 1920-х гг. изучение и освоение западного участка будущего Северного морского пути. Был получен опыт ледовых проводок крупных караванов грузовых судов, а также опыт ледовых разведок с воздуха. Большую работу по промеру глубин в устьях рек и корректировке карт устьев и побережий проделали полярные гидрографы.

Организационная модель, в соответствии с которой начальник экспедиции находился на ледоколе и оттуда руководил движением каравана, применялась с 1927 г. [7]. В своей работе начальник опирался на результаты работы научной группы в первую очередь – метеорологов. Эта система послужила прообразом будущих штабов морских операций Главного управления Северного морского пути, которые первоначально также работали на борту линейных ледоколов.

Управленческие решения: специализированные организации

На протяжении всего рассматриваемого периода предпринимались попытки создания единой хозяйственной системы, которая занималась бы транспортными операциями в Арктике (точнее – вывозом сибирской продукции в первую очередь – леса). Первая попытка организации такой системы была предпринята ещё в 1919 г. при омской администрации А.В. Колчака, на основе колчаковского Комитета Северного морского пути был уже в 1920 г. создан советский «Комсеверпуть», занимавшийся различной хозяйственной деятельностью в бассейнах сибирских рек. С деятельностью «Комсеверпути» была тесно связана работа Карских экспедиций, необходимо отметить и роль этого государственного акционерного общества (такую форму «Комсеверпуть» получил после реорганизации в 1928 г.) в становлении советской полярной авиации. Эта организация решала в первую очередь производственные задачи и работала в системе Наркомата внешней торговли СССР [8].

Внимание правительства к Арктике росло и, наконец, в 1932 г. появилась организация, ставшая ключевым звеном советского полярного проекта – Главное управление Северного морского пути (ГУСМП, или Главсевморпуть), непосредственно подчиняющаяся Совету народных комиссаров СССР. Деятельность ГУСМП была примером совершенно нового организационного подхода к освоению северных территорий. Такой подход можно назвать программно-целевым: специальной организации, фактически имевшей полномочия отдельного наркомата (в более поздней терминологии министерства) вменялось

в обязанности разноплановое (в первую очередь транспортное) освоение Арктики. В системе ГУСМП (материальная база «Комсеверпути» была передана в новую организацию) оказались не только учреждения судоходства, но и полярные станции, и авиация, и научно-исследовательские институты, и учебные заведения, и производства. Главсевморпуть имел собственное издательство, выпускавшее профильные журналы («Советская Арктика», «Проблемы Арктики»), аналитические сборники, научные труды.

В «Положении о Главном управлении Северного морского пути при СНК СССР» от 22 июня 1936 г. обеспечение безопасности плавания по северным морям и рекам прямо определялась как одна из задач новой организации [9]. Правда, имелась в виду не борьба с последствиями ЧС, а, в первую очередь, навигационное обеспечение судоходных трасс, разработка рекомендованных курсов и т.п.

В то же время централизация и всеохватность не спасали систему от неудач. Арктическая навигация 1937 г. оказалась фактически проваленной из-за управленческих ошибок руководства ГУСМП. Множество судов, включая линейные ледоколы «Красин» и «Ленин», встали на вынужденную зимовку, пароход «Рабочий» погиб.

Результатом неудач 1937 г. стало некоторое разукрупнение ГУСМП и разгрузка организации от ряда функций. Это позволило сосредоточиться на отработке практики управления судоходством и добиться к 1940 г. относительно эффективного функционирования всей системы. Руководство движением судов осуществляли два штаба морских операций – западный и восточный, граница зон ответственности штабов проходила по меридиану мыса Челюскин. Сложилась устойчивая форма отчётности – каждый из двух штабов морских операций формировал собственный отчёт о навигации по фиксированной форме. В отчете учитывались все проведенные по трассе суда (кроме секретных военных экспедиций), подробно (по рейсовым донесениям капитанов) описывалось движение караванов, фиксировались аварии и разбирались их причины, анализировалась работа метеослужбы и ледовой авиаразведки. Первые отчёты штабов морских операций относятся к 1939 г. Эти документы, хранящиеся в настоящее время в фондах Арктического научно-исследовательского института, являются важным источником для изучения практики советского арктического судоходства.

Причиной аварий на трассах Севморпути чаще всего становился человеческий фактор, прежде всего – неподготовленность судоводителей к условиям Арктики. Полагаясь на свой опыт (недостаточный), капитаны порой пытались следовать самостоятельно, игнорируя указания штабов, что могло привести к ледовым авариям. Такие происшествия отражались и разбирались как в первичных документах (рейсовых донесениях, актах, отчётах штабов морских операций), так и в специальных аналитических статьях [10, 11].

Анализировался и общий ход операций, разбирались ледовая обстановка, делались выводы из неудачных эпизодов предшествующих навигаций [12], изучались особенности северного мореплавания с медицинской точки зрения [13]. Всё это позволило к 1940 г. создать работающий управленческий механизм, важной стороной работы которого была борьба с аварийностью на трассах Севморпути.

В числе специализированных организаций, осуществлявших борьбу с последствиями ЧС в арктическом регионе, необходимо упомянуть Экспедицию подводных работ особого назначения (ЭПРОН). Именно специалисты ЭПРОНа успешно осуществили работы по снятию с камней ледокольного парохода «Малыгин», потерпевшего аварию у берегов Шпицбергена в начале 1933 г. и ледокольного парохода «Александр Сибиряков» в 1936 г. [14].

Технические инновации

Период 1920–1940 гг. – время поисков новых подходов к разработке полярной техники. При этом необходимо отметить, что реальное положение дел значительно отличалось от многочисленных проектов и деклараций, появлявшихся в советской печати этого времени. Например, дирижабль, которому авторы 1930-х гг. прочили большое будущее в Арктике [15], так и не стал сколько-нибудь эффективным

инструментом спасательных операций (хотя в 1934 г. экспедиция «Дирижаблестроя» с двумя небольшими дирижаблями приняла участие в спасении челюскинцев). Центральное место среди советской арктической техники 1920–1930-х гг. занимали ледоколы и ледокольные пароходы.

Ледокольный флот. На протяжении большей части рассматриваемого периода советский ледокольный флот состоял из судов дореволюционной постройки. Самыми мощными были три линейных ледокола, построенные в разное время по русскому заказу в г. Ньюкасле (Великобритания) – «Ермак» (год постройки – 1898), «Красин» (до 1927 г. – «Святогор», год постройки – 1917) и «Ленин» (до 1921 г. – «Александр Невский», год постройки – 1917). Кроме того, активно работали ледокольные пароходы «Садко», «Георгий Седов», «Владимир Русанов», «Александр Сибиряков» и «Малыгин».

Отметим, что необходимость мощного линейного ледокола для успеха любых морских операций в Северном Ледовитом океане была осознана не сразу. На протяжении 1920-х гг. все три линейных ледокола («Ермак», «Ленин» и «Красин») работали в Ленинградском порту, тогда как ледовую проводку Карских экспедиций обеспечивали относительно маломощные ледокольные пароходы. Тогда по решению правительства был задействован «Ленин», только что выкупленный у Великобритании. Ледокол принял участие в экспедициях 1921 и 1922 гг., однако затем руководство Комсеверпути посчитало его использование нерентабельным [16].

В 1930-е гг., после создания ГУСМП, необходимость создания нового типа арктического линейного ледокола стала очевидной. Была предпринята попытка разработки и постройки первых отечественных дизель-электрических ледоколов. Однако из-за трудностей с поставками ряда комплектующих достроить новые суда, получившие названия «Киров» и «Куйбышев», не удалось [17]. Первое поколение линейных ледоколов советской постройки в итоге оказалось паровым – это были ледоколы типа «Иосиф Сталин» (проект 51, главный конструктор – К.И. Боханевич). До начала Великой Отечественной войны в строй вступили два судна этого проекта – «Иосиф Сталин» и «Лазарь Каганович». Ледоколы по размерам и мощности были близки к «Красину», технические решения которого были взяты за основу при проектировании. На новых судах была значительно улучшена обитаемость, появились специальные помещения для научных лабораторий (табл. 1) [18].

Таблица 1. Основные тактико-технические данные советских ледоколов и ледокольных пароходов 1920–1930 гг.

Наименование	Страна и год постройки	Длина, м	Ширина, м	Осадка, м	Водоизмещение, т	Мощность, л.с.
«Иосиф Сталин»	СССР, 1938 г.	106,9	23,1	8,8	11 000	9900
«Красин»	Великобритания, 1917 г.	99,8	21,64	7,88	8832	10050
«Ермак»	Великобритания, 1898 г.	97,5	21,6	7,3	8730	9000
«Ленин»	Великобритания, 1917 г.	85,6	19,5	6,24	5600	7950
«Ф. Литке»	Великобритания, 1909 г.	80	16	6	4850	7000
«Александр Сибиряков»	Великобритания, 1909 г.	76,5	10,8	6	1498	2360
«Георгий Седов»	Великобритания, 1909 г.	76,8	10,9	6	3056	2360
«Таймыр»	Россия, 1909 г.	60	11,9	6,7	1359	1310

Авиация. Становление полярной авиации как централизованной системы – крупнейший технический успех СССР в Арктике. Наряду с громкими, широко освещавшимися в прессе достижениями в этой области (спасение челюскинцев, высадка

дрейфующей станции «Северный полюс» с помощью самолётов, трансполярные перелёты экипажей В.П. Чкалова и М.М. Громова), велась постоянная работа по освоению новых регулярных линий, доработке самолётов, поиску оптимальных технических решений. Это находило отражение в многочисленных аналитических публикациях, авторами которых зачастую становились лётчики-практики [19, 20].

На протяжении рассматриваемого периода применение авиации на Севере становилось всё более разнообразным. Основной её задачей была ледовая разведка по пути следования караванов судов. С ледовой разведкой была тесно связана разведка залёжек морского зверя в рамках промысловых кампаний. В спасательных операциях с помощью самолётов решались три группы задач:

- 1) поиск;
- 2) доставка продовольствия;
- 3) эвакуация людей.

Парк полярной авиации включал самые разные типы самолётов. В 1920-е гг. большинство машин, летавших на Севере, были иностранного (в основном германского) производства. Для летнего времени, допускавшего посадку гидроплана на открытую воду, хорошо зарекомендовала себя летающая лодка Dornier Do J («Дорнье-Валь»), успешно работавшая в полярной авиации и в последующее десятилетие. К рубежу 1920–1930-х гг. в Арктике широко применялись самолёты фирмы «Юнкерс» моделей JuG-1 и Ju-13. Затем, по мере роста отечественной авиапромышленности, парк самолётов полярной авиации пополнили гражданские модификации военных самолётов Р-5, Р-6, ТБ-1 (АНТ-4). Ограниченно использовался пассажирский ближнемагистральный самолёт «Сталь-2». Успешно применялся небольшой самолёт-амфибия Ш-2, созданный конструктором В.Б. Шавровым специально для труднопроходимых местностей [21]. Небольшие размеры позволяли использовать Ш-2 в качестве судового самолёта.

Для полярной авиации типовые самолёты дорабатывались: получали лыжное шасси (при необходимости заменяемое на поплавковое), закрытые кабины. При этом сами модели не были специфически «полярными».

Если крупные самолёты (Р-6, АНТ-4) применялись с береговых аэродромов и гидроаэродромов, то сравнительно небольшие П-5 и У-2 могли использоваться на ледоколах (иногда – и на других типах судов). Самолёт размещался на палубе судна в частично разобранном виде, при необходимости собирался и выгружался на лёд, с которого затем и взлетал. Выгрузка обычно производилась судовым краном, но в 1928 г. трёхмоторный «Юнкерс» спускали с борта «Красина» вручную, силами команды по специально сооружённому помосту [22].

Тяжёлые самолёты Г-1 (АНТ-4) – гражданский вариант бомбардировщика ТБ-1, перестраиваемые из списанных военных машин – хорошо показали себя в операциях, связанных с необходимостью эвакуации людей на большие расстояния. Именно на АНТ-4 А.В. Ляпидевский вывез женщин и детей из ледового лагеря челюскинцев в 1934 г., а в 1937 г. эти самолёты успешно справились с задачей вывоза зазимовавших судов.

Самым крупным самолётом советской полярной авиации предвоенных лет стал ТБ-3 (АНТ-6) – тяжёлый бомбардировщик, созданный на рубеже 1920–1930-х гг. в конструкторском бюро под руководством А.Н. Туполева. В 1936 г. по настоятельной просьбе начальника ГУСМП О.Ю. Шмидта в полярную авиацию были переданы четыре машины ТБ-3Р из состава так называемой «парадной десятки» – серии самолётов улучшенной сборки, предназначенных для демонстрации достижений советского авиапрома в Европе. Для условий Арктики самолёты были доработаны: появились закрытые кабины, остекление носовой части фюзеляжа, более совершенные средства связи. Получилась новая модификация ТБ-3, носившая официальное наименование АНТ-6А [23]. Именно эти самолёты высаживали в 1937 г. первую дрейфующую станцию «Северный полюс», принимали участие в поисках экипажа С.А. Леваневского, в 1941 г. АНТ-6А успешно осуществил высокоширотную воздушную экспедицию к Полюсу недоступности (табл. 2).

**Таблица 2. Лётно-технические данные основных самолётов
советской полярной авиации 1930-х гг.**

Марка самолёта, страна- изготовитель	Размах крыла, м	Длина, м	Мощность двигателей, л.с.	Крейсерская скорость, км/ч	Экипаж, чел.	Полезная нагрузка
Ш-2, СССР	13,0	8,2	1х100	80	1	До 3 пассажира
У-2, СССР	11,4	8,17	1х110	100–120	2	1–2 пассажира
П-5 (ПР-5), СССР	15,56	15,50	1х715	196	2	4 пассажира
П-6 (АНТ-7), СССР	23,2	15,06	2х500	202	4	700 кг
«Сталь-2», СССР	15,20	9,74	1х300	165	1	4 пассажира или 730 кг груза
«Дорнье-Валь» (DornierDoJWal, Германия)	22,50	16,20	2х360	160	2–4	8–10 пассажира
Г-1 (АНТ-4), СССР	28,70	18,90	2х680	180	4	1 000 кг
АНТ-6А, СССР	39,5	24,4	4х715	240	4	11 550 кг

Вездеходы и аэросани. Наземная внедорожная техника в Арктике в рассматриваемый период уже начинала применяться, но широкого распространения не получила, что было напрямую связано с состоянием технологической базы СССР. Первыми советскими вездеходами стали, созданные в начале 1930-х гг., полугусеничные автомобили разработки Научного автотракторного института (НАТИ). Главным конструктором вездеходов НАТИ-2 и НАТИ-3 стал Г.А. Сонкин, под руководством которого работала специальная группа автомобильного отдела НАТИ.

Внедрение НАТИ-3 в практику арктических экспедиций связано с деятельностью выдающегося исследователя Севера, геолога Николая Николаевича Урванцева – именно он добился отправки на Север четырёх экспериментальных вездеходов в 1933 г. Эти машины, доставленные в Арктику на борту лесовоза «Правда», работали зимой 1933–1934 гг. на островах Самуила у восточного побережья Таймыра, где зимовали суда Первой Ленской экспедиции. Основные задачи машин были связаны с перевозкой стройматериалов для полярной станции. Кроме того, вездеходы вывозили продукцию промысловой охоты, забрасывали гидрографические партии [24].

Если вездеходы получили в 1930-е гг. на Севере весьма ограниченное применение, и непосредственно в спасательных операциях не задействовались, то другой вид внедорожного транспорта – аэросани – сразу же нашёл применение в качестве спасательной техники. Они использовались на полярных станциях, для перевозки грузов на берег с борта ледокола (при снабженческих операциях «Красина» на Новой Земле в 1933 г.), а также в системе станций скорой медицинской помощи, которую создавал на Севере Наркомат здравоохранения [25].

Радиосвязь. Характеризуя технические изменения на Советском Севере, необходимо отметить рост числа радиостанций в арктическом регионе. Радиосеть формировалась в первую очередь за счёт портов и полярных станций, кроме того, радиостанции имелись на большинстве грузовых и экспедиционных судов и на части самолётов. Рост сети дал основание руководству ГУСМП с 1934 г. строить радиосвязь по узловому принципу (вместо прежней схемы, по которой радиостанции связывались «все со всеми»). Крупные радиоузлы размещались в арктических портах – г. Архангельске (1935 г.), Диксоне (1934 г.) и др. [26].

Таким образом, можно утверждать, что на протяжении 1930-х гг. техническая оснащённость системы ГУСМП значительно выросла в первую очередь за счёт увеличения парка полярной авиации и роста числа и мощности радиостанций. В то же время

ледокольный флот лишь к концу 1930-х гг. получил новые суда, которые, будучи более современными и комфортабельными, по мощности не превосходили самый крупный из паровых ледоколов предыдущего поколения – «Красин».

Все изменения в практике спасательных операций в Арктике, произошедшие в советское время, неразрывно связаны со сменой общего подхода к освоению Севера. Главным новшеством этого времени стала системность в изучении Северного морского пути и организации хозяйственной деятельности в Арктике. Эта системность проявлялась, прежде всего, в создании специализированных организаций (Комсевморпуть и ГУСМП). Именно в территориально-производственной системе Главсевморпути были в итоге сосредоточены технические, научные и управленческие ресурсы, необходимые для успеха спасательных операций и предотвращения ЧС. Модель специализированной организации, созданной для решения разнообразных (в том числе и спасательных) задач в арктическом регионе и обладающей широкими полномочиями, признаётся эффективной и в наши дни.

Первые советские десятилетия для Арктики – время роста технической оснащённости, становления специальной арктической техники. Эти процессы проходили неравномерно и были теснейшим образом связаны с общим состоянием индустриальной базы страны. В ледокольном флоте процессы технического развития шли медленнее всего, быстрее – в авиации и радиосвязи. В эту эпоху было отработано взаимодействие двух основных технических элементов любой арктической спасательной операции – ледокола и самолёта.

Литература

1. Винокуров В.А., Немченко С.Б., Чижиков Э.Н. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в Арктике: предложения по нормативно-правовому регулированию комплексной безопасности // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2017. № 2. С. 148–158.
2. Дмитриев А.А., Горбунов Ю.А., Соколов В.Т. История мореплавания по трассе Северного морского пути в XX и начале XXI века: в 3 т. Т. 1: Состояние народного хозяйства Крайнего Севера и трассы Северного морского пути с предвоенного периода до 1967 г. СПб.: Морская энциклопедия, 2015.
3. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.
4. Тихонова Ф.В. Правовая политика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы «круглого стола» / под ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 280–284.
5. Смирнова А.А. Особенности становления правовой политики Российской империи в сфере борьбы с пожарами на Крайнем Севере // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы «круглого стола» / под ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 97–100.
6. Андриенко В.Г. Спасательные крейсеры на Мурмане (1902–1914 гг.) // Гангут. СПб.: Ленко, 1992. URL: <http://www.polarpost.ru/forum/viewtopic.php?f=52&t=1794> (дата обращения: 19.03.2018).
7. Белов М.И. История открытия и освоения Северного морского пути. Л.: Гидрометеиздат, 1969. Т. 4.
8. Шевелев М.И. О первом периоде деятельности ГУСМП // Летопись Севера. 1985. Вып. 11. С. 6–15.
9. Положение о Главном управлении Северного морского пути при СНК СССР // Советская Арктика. 1936. № 9. С. 27–30.

10. Радвиллович К.А. Морские операции 1938 г. в Восточном секторе // Арктические навигации. Сборник первый. М., Л.: Изд-во Главсевморпути, 1941. С. 246–258.
11. Финякин Н.А. Уроки двух аварий // Арктические навигации. Сборник первый. М., Л.: Изд-во Главсевморпути, 1941. С. 185–191.
12. Северный морской путь: сб. статей по гидрографии и мореплаванию. Л.: Изд-во Главсевморпути, 1934. Вып. 1.
13. Шестов В. Санитарное обеспечение плаваний в северных морях. Л.: Изд-во Главсевморпути, 1939.
14. Работы по спасению л/п «Сибиряков» // Проблемы Арктики. 1937. № 5. С. 118.
15. Ассберг Ф.Ф. Дирижабль в Арктике // Воздушные пути Севера. М.: Советская Азия, 1933. С. 80–103.
16. Белов М.И. История открытия и освоения Северного морского пути. Л.: Морской транспорт, 1959. Т. 3.
17. Бордученко Ю.Л. Отечественные линейные дизель-электрические ледоколы. Строительство линейных дизель-электрических ледоколов на отечественных судовых верфях // Полярные чтения на ледоколе «Красин». 2013–2014. М.: Паулсен, 2015. С. 152–162.
18. Килессо А. О новых типах арктических судов // Советская Арктика. 1940. № 6. С. 18–25.
19. Алексеев А.Д. Техническое снаряжение самолета полярных экспедиций // Воздушные пути Севера. М.: Советская Азия, 1933. С. 425–436.
20. Воздушные пути Севера. М.: Советская Азия, 1933.
21. Шавров В.Б. Арктический самолет // Воздушные пути Севера. М.: Советская Азия, 1933. С. 437–446.
22. Самойлович Р.Л. SOS в Арктике. Экспедиция «Красина». Берлин: Петрополис, 1930.
23. Котельников В.Р. Бомбардировщик ТБ-3. Воздушный суперлинкор Сталина. М.: Яуза, 2008.
24. Урванцев Н.Н. Бездорожный механический транспорт в освоении Советской Арктики // Советская Арктика. 1937. № 3. С. 28–35.
25. Скорая медицинская помощь на Крайнем Севере // Советский полярник. 1938. 14 апр. С. 2.
26. Воробьев А.В. Организация радиосвязи в Арктике // Советская Арктика. 1935. № 3. С. 37–40.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ «ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

**В.А. Фарбер, кандидат экономических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

На основе анализа программы специалитета в Государственной противопожарной службе МЧС России прослежена значимость дисциплин правового блока при подготовке специалистов и поддержании, и укреплении экономической безопасности страны.

Ключевые слов: образование, право, безопасность, отношения, системы

ON THE IMPROVEMENT OF TRAINING SPECIALIZATION ECONOMIC AND LEGAL ECONOMIC SECURITY

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

On the basis of the analysis of the program of specialization in the Ministry of EMERCOM situations of Russia can be traced significant disciplines of the legal unit in the training and maintenance and strengthening of economic security of the country.

Keywords: education, law, security, relationships, systems

Современные условия усложнения геополитической ситуации в мире порождают необходимость повышенного внимания к правовой составляющей подготовки специалистов в сфере экономической безопасности. Это объясняется как происходящими качественными и количественными изменениями глобального характера, формированием глобальной правовой среды, так и конкретными проявлениями обострения проблем безопасности на микроэкономическом уровне, отражающимися в таких конкретных областях как безопасность труда, информационная безопасность, экологическая и пр., то есть только в каком-то определенном аспекте. Очень важно, чтобы решение подобных проблем осуществлялось на законных основаниях в соответствии с требованиями необходимых правовых норм.

Генезис исследований по проблемам безопасности на сегодняшний день имеет достаточно богатую историю. Те перемены, которые происходят с человеческой цивилизацией, находят отражение как в развитии содержания самого понятия «безопасность», так и в обусловленных нарушениями экономической безопасности проблемах. Можно заметить, как постепенно сформировалось новое направление экономической теории безопасного функционирования хозяйственных систем. В основу ее формирования положен комплексный подход к проблемам жизнедеятельности хозяйствующих субъектов и хозяйства в целом. По своему интегративно-системному содержанию он представляет собой единство результатов научных исследований и потребностей практики, объединяет гуманитарное и естественнонаучное знание философских, правовых, экономических, социологических, политологических, психологических, математических и других научных направлений, что позволяет говорить о формировании единой концепции безопасного развития хозяйствующих субъектов. Правовая составляющая имеет особенное значение, так как именно ее реализация в конечном итоге определяет эффективность функционирования хозяйственной системы. Все субъекты Российской Федерации находятся в едином экономическом и правовом пространстве. На территории страны действует общее федеральное законодательство, единая финансово-кредитная система, обеспечивается единство таможенной территории и функционирование важнейших инфраструктурных систем.

Таким образом, без преувеличения можно утверждать, что формирование теории безопасности есть объективная потребность времени. Эта потребность проявляется как на макроэкономическом уровне при выработке стратегии развития государства, так и на микроэкономическом – при разработке стратегии поведения хозяйствующих субъектов, а также при формировании их хозяйственной политики. И в том, и в другом случае правовые аспекты функционирования хозяйственной системы имеют решающее значение для обеспечения достаточного уровня ее эффективности и достаточной динамичности развития. Правовую базу формирования безопасности России составляет Конституция Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области экономической

безопасности составляют механизм правового регулирования в этой сфере. Конституция служит основой становления и развития различных отраслей права, однако ее положения не исчерпывают политико-правовые нормы, они конкретизируются, дополняются, развиваются в федеральных законах, разрабатываемых на основе и в соответствии с ней.

Насколько эффективно институты будут действовать, зависит от тех специалистов, которые будут осуществлять их подготовку и реализацию политики на различных уровнях – микроэкономическом, мезоэкономическом, макроэкономическом.

Микроэкономический уровень определяет необходимость действий в правовом поле каждого хозяйствующего субъекта. Мезоэкономический реализуется в законодательно-правовом содержании обеспечения экономической безопасности региона, когда, прежде всего, отражаются региональные интересы: обеспечение и поддержание уровня жизни населения, рациональное использование имеющегося экономического потенциала, реализация независимой региональной социально-экономической политики, сбалансированность и интегрированность в национальную финансовую систему, а также возможность защиты от внутренних (возникающих в рамках региона) и внешних (со стороны проводимой экономической политики государства, администраций других регионов, иностранных государств) угроз.

Причем, если говорить о макроэкономической политике – то укрепление экономической безопасности является одной из ее центральных целей на любом этапе экономического развития, а в современных непростых геополитических условиях становится и вовсе первоочередной [1]. Таким образом, очевидно, что важным условием укрепления экономической безопасности становится формирование соответствующей образовательной среды, способной удовлетворить потребность в квалифицированных кадрах [2]. В данном контексте особое значение приобретает подготовка специалистов по экономической безопасности.

Подготовка таких специалистов сегодня осуществляется в Санкт-Петербургском институте безопасности жизнедеятельности Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России по специализации «Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности», что призвано послужить решению проблем, связанных с укреплением экономической безопасности страны на всех уровнях.

Происходящие в настоящее время изменения безопасности жизнедеятельности субъектов можно проследить по двум направлениям: в плоскости реальной хозяйственной жизни и в плоскости теоретических исследований. Указанные направления учитываются в реализуемой образовательной программе.

Как известно, утверждена новая Стратегия экономической безопасности России на период до 2030 г., в которой определены основные вызовы и угрозы экономической безопасности. «Это, в частности, стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, высоких технологий в качестве инструмента глобальной конкуренции; усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, рост частной и суверенной задолженности, увеличение разрыва между стоимостной оценкой реальных активов и производных ценных бумаг; использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики России и т.д. Установлены цели государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. В их числе укрепление экономического суверенитета России, повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз, обеспечение экономического роста, поддержание научно-технического потенциала развития экономики и повышение ее конкурентоспособности, поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса на необходимом уровне и т.д.

Правовую основу настоящей Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, Стратегия

национальной безопасности Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» [3].

Реализация каждой из поименованных в Стратегии целей напрямую зависит от качества специалистов по экономической безопасности. Учитывая, что реализуемый образовательный стандарт достаточно внимание уделяет как экономическим, так и юридическим дисциплинам, логично предположить, что таким образом формируется основа для обеспечения кадрового потенциала по обеспечению экономической безопасности в целях защиты национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов России.

Для обеспечения экономической безопасности как важнейшей функции государства – необходимо создавать условия формирования кадрового потенциала, способного эффективно функционировать в современных условиях нестабильности. Причем, следует учитывать, что на любом этапе экономической конъюнктуры, даже в период стабильности и экономического подъема, подобные специалисты востребованы. Так как от качества их подготовки во многом зависит не только эффективность предприятия или фирмы, на котором они работают, но и уровень устойчивости хозяйственной системы в целом.

Литература

1. Фарбер В.А. Евразийская интеграция как фактор укрепления экономической безопасности России // Современная периодическая печать в контексте коммуникативных процессов. Будущее Евразии / отв. ред. Г.С. Мельник, Б.Я. Мисонжников, И.А. Щербо. СПб.: С.-Петербург. ун-т, Ин-т «Высш. шк. журн. и мас. коммуникаций», 2018. № 3. С. 60–63.

2. Фарбер В.А. Значение системы образования в процессе стабилизации международной политической ситуации // Развитие экономики в нестабильной международной политической ситуации: сб. науч. ст. / под ред. Л.П. Совершаевой, СПб.: ГУАП, 2016. С. 115–117.

3. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

К.А. Беликов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируются проблемы, связанные с определением предмета прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, его пределов и составных частей. Рассмотрены мнения различных ученых по указанным проблемам, подвергнут анализу приказ Генерального прокурора Российской Федерации, касающийся организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий. Сформулировано понятие предмета прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

Ключевые слова: прокурорский надзор, предмет надзора, пределы надзора, проверка исполнения законов, чрезвычайная ситуация, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Генеральный прокурор Российской Федерации

SUBJECT OF PROCURATORIAL SUPERVISION IN THE SPHERE OF NATURAL AND TECHNOLOGICAL EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND MAN-MADE NATURE

K.A. Belikov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyses problems connected with the subject of procuratorial supervision in the sphere of emergency management, its definition and determination of its scope and elements as well. The article considers different views of scholars on these issues. Besides, it dwells upon the order issued by the Procurator-General of Russian Federation, which focuses on organizing the supervision of enforcement of laws in the sphere of emergencies (natural and technological) and their consequences management. Therefore the article defines the term «subject of procuratorial supervision» in this sphere.

Keywords: procuratorial supervision, subject of supervision, scope of supervision, check on compliance with the law, emergency, prevention and response to natural and technological emergencies, Procurator-General of Russian Federation

В отечественной правовой доктрине высказывается (и не без оснований) точка зрения о том, что «предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций уже оформились в отдельную основную постоянную функцию современного Российского государства и требуют соответствующего нормативного закрепления» [1]. Добавим, что большое значение имеет и обеспечение неукоснительного исполнения уже действующего законодательства в данной сфере. В этой части соответствующая роль и функция отведены системе органов прокуратуры Российской Федерации.

В теории прокурорского надзора вопрос определения предмета прокурорского надзора занимает важное место, не в последнюю очередь потому, что имеет прикладное значение для процесса правоприменения. В точном определении предмета той или иной отрасли надзора в равной степени заинтересованы все участники этого процесса – и прокурор, и поднадзорные органы, и их должностные лица, чья деятельность является объектом проверки исполнения законов. Приведенный тезис вполне применим к кругу проблем, связанных с осуществлением прокурором надзора в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера.

В доктрине прокурорского надзора его предмет, как правило, определяют как своего рода состояние (законности, правопорядка), обеспечить которое призвана надзорная деятельность прокурора, основываясь в первую очередь на нормах Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [2]. Например, В.П. Рябцевым предлагается следующая дефиниция: «Предметом прокурорского надзора в общем виде является состояние соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров, установление и своевременное принятие мер к устранению причин нарушения законов и условий, способствующих их совершению» [3]. Иными словами, реализуя предоставленные законом полномочия, выявляя в процессе осуществления надзора нарушения законодательства, прокурор мерами реагирования стремится на каждом конкретном направлении максимально приблизить положение дел к тому самому состоянию должного исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, на которое указано в вышеприведенном определении.

В предмете прокурорского надзора выделяют два элемента:

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными)

и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам, действующим на территории Российской Федерации, правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

При этом необходимо подчеркнуть, что оба названных элемента по существу представляют собой две стороны одного правового явления. Соответствие законам правовых актов, издаваемых органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, является одной из форм исполнения законов. Ученые по-разному рассматривают смысл понятия «исполнения закона». Так, В.Б. Ястребов полагает, что законодательный термин «исполнение закона» включает в себя «как собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми» [4]. Более лаконично понятие предмета прокурорского надзора формулируется как «исполнение (соблюдение прав и свобод человека и гражданина) законов поднадзорными прокурору органами, должностными и иными лицами» [5, с. 27].

Характеризуя предмет надзора за исполнением законов, надлежит отметить, что речь идет об интегрированной сфере применения прокурором предоставленных ему общих надзорных полномочий в отношении субъектов и объектов, перечисленных в ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ФЗ № 2202-1).

Широта круга поднадзорных прокурору органов и лиц не означает, что надзорные полномочия могут применяться им по собственному усмотрению в отношении любых субъектов и объектов. Существуют законодательно обозначенные рамки осуществления надзорной деятельности, которые в науке прокурорского надзора получили название «пределы надзора».

Первый предел надзора установлен именно в части круга органов и лиц, за исполнением которых законов осуществляют надзор прокуроры (в том числе круга органов и лиц, поднадзорных конкретному прокурору).

Пределы надзора определяются и посредством ограничения круга правовых актов, надзор за исполнением (соблюдением) которых осуществляется прокурорами. Речь идет, исходя из положений ст.ст. 1, 21 ФЗ № 2202-1, о Конституции Российской Федерации и действующих на ее территории законах (федеральных конституционных законах, кодексах Российской Федерации, федеральных законах, законах Российской Федерации, основах законодательства Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации).

Следует упомянуть о том, что в юридической литературе дискутируется вопрос об отнесении к предмету прокурорского надзора исполнения не только законов, но и подзаконных актов. Господствует мнение, что поскольку об иных актах меньшей юридической силы законодательство не упоминает, предмет надзора ограничен законами, а подзаконные акты не охватывает. Отмечается, что в подзаконных актах отдельные нормы закона конкретизируются, определяется механизм исполнения законов, в связи с чем не вызывает сомнений необходимость для прокурора знать и учитывать в надзорной деятельности подзаконные акты. Но, как отмечают специалисты в области прокурорского надзора, «делать из этого вывод о том, что прокурорский надзор должен включать в себя надзор за исполнением подзаконных актов, все-таки нет сколько-нибудь достаточных оснований» и, кроме того, «с учетом возложения на органы прокуратуры полномочий

по проведению антикоррупционной экспертизы пределы надзора пополнились кругом нормативных правовых актов, в отношении которых может проводиться названная процедура» [5, с. 176–177].

Нельзя не упомянуть и законодательно установленные ограничения при осуществлении такой деятельности. В п. 2 ст. 21 ФЗ № 2202-1 закреплено, что при осуществлении надзора прокуроры не подменяют иные государственные органы. Как отмечает В.В. Васюшкин, надзорная функция прокуратуры заканчивается там, где начинаются функции иных государственных органов, и именно компетенция каждого осуществляющего надзор (контроль) за исполнением законов государственного органа определяет границы компетенции прокуратуры [6].

Тенденцией последнего времени в части определения пределов прокурорского надзора, как подчеркивает, например, Т.Е. Сушина, стало ограничение дискреционных полномочий прокурора [7]. Важной вехой на этом пути стали изменения в ст. 21 ФЗ № 2202-1, внесенные Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [8], которыми урегулированы основания проведения прокурорской проверки. Согласно п. 2 ст. 21 ФЗ № 2202-1 (в измененной редакции) проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Причем, как отмечают авторы учебника, «не всякого нарушения, а требующего именно вмешательства прокурора, когда ни один другой орган не может реализовать свои контрольно-надзорные полномочия» [5, с. 177]. В решении о проведении проверки в обязательном порядке должны быть указаны ее цели, основания и предмет.

В доктринальных источниках неоднократно отмечалось, что прокурорский надзор как особый вид государственной деятельности ограничен отсутствием у прокурора административных полномочий, тем, что прокурор не должен принимать меры по прямому устранению нарушений закона, не вправе подменять другие органы, его действия не должны касаться оперативно-хозяйственной деятельности. Миссия прокурора заключается в том, чтобы выявив нарушения закона, их причины и способствующие им условия, поставить вопрос об их устранении перед тем органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит осуществление соответствующих мер [5, с. 178–179]. Как считает А.А. Канунцев, «при организации надзора особое внимание следует обращать на полноту и эффективность принимаемых уполномоченными контрольно-надзорными органами мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений ... при осуществлении ими своих функций» [9].

Обращаясь к непосредственному определению предмета прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, отметим, что попытки такого рода в науке прокурорско-надзорного права предпринимались. Например, И.В. Христинич предложено определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов о пожарной безопасности, под которым понимается: «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов о пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам издаваемых указанными органами и должностными лицами правовых актов, содержащих требования пожарной безопасности; соблюдение прав и свобод человека и гражданина в указанной сфере (включая соблюдение прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере пожарной безопасности; соблюдение прав и свобод граждан, пострадавших от пожаров)» [10].

Использованный И.В. Христинич алгоритм, как представляется, вполне применим при формулировании предмета надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера. В предмет данного надзора (как и надзора за исполнением законов о пожарной безопасности) входит:

- соблюдение компетентными органами и должностными лицами действующего законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера;
- соответствие издаваемых указанными органами и должностными лицами правовых актов законам о предупреждении и ликвидации ЧС природного и техногенного характера;
- соблюдение прав и свобод лиц, пострадавших от ЧС природного и техногенного характера.

В то же время вызывает сомнение обоснованность включения в обсуждаемый предмет надзора (по аналогии с подходом И.В. Христинич к формулированию предмета надзора за исполнением законов о пожарной безопасности) соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора). Полагается, что защита прав предпринимателей составляет предмет отдельного надзора, является вполне самостоятельным направлением прокурорской деятельности.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 февраля 2011 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» [11] (приказ Генпрокурора) предписывает всем органам прокуратуры Российской Федерации принять меры к повышению эффективности, результативности надзора за исполнением законодательства, направленного на предупреждение и ликвидацию ЧС природного и техногенного характера, соблюдение прав граждан, пострадавших в результате стихийных и иных бедствий, а также законодательства, направленного на противодействие правонарушениям при расходовании бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС. Под повышением эффективности надзора необходимо понимать, в том числе, более тщательное планирование надзорных мероприятий, более внимательное проведение проверок исполнения законов, выявление всех имеющихся нарушений закона, а также определение и устранение средствами прокурорского надзора (мерами прокурорского реагирования – внесением представлений, принесением протестов, объявлением предостережений, обращением в суд с исковым заявлением и др.) причин нарушений закона и условий, им способствующих.

Анализируя положения приказа Генпрокурора, представляется целесообразным выделить следующие составляющие (элементы) предмета прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера.

Первый элемент – исполнение законодательства органами государственной власти, военного управления и органами местного самоуправления в сфере предупреждения ЧС. Надзорные мероприятия в данном случае имеют целью дать оценку полноте и эффективности превентивных мер, принимаемых всеми субъектами профилактики ЧС.

В соответствии с приказом Генпрокурора прокуроры должны устанавливать, приняты ли органами государственной власти, военного управления и органами местного самоуправления нормативные правовые акты, а также соответствующие целевые программы и планы мероприятий в области защиты населения и территорий от ЧС; в каком объеме профинансированы предусмотренные мероприятия; созданы ли постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач по защите населения и территорий от ЧС. Прокуроры должны систематически анализировать работу указанных органов по профилактике ЧС, включая сбор и обмен информацией, подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств, подготовку населения к действиям в ЧС. Так, В.В. Конушкин отмечает, что приоритет для прокурора на данном направлении надзора – это «вопросы понуждения региональных органов власти и органов местного самоуправления сформировать органы управления, специально уполномоченные на решение задач в этой

области, создания и поддержания в состоянии готовности сил и средств для защиты населения от ЧС ... принятие и исполнение целевых программ предупреждения правонарушений, увеличение финансирования мероприятий по предупреждению таких ситуаций, создание материальных и финансовых резервов для их ликвидации» [12].

Второй элемент предмета прокурорского надзора. В анализируемый предмет надзора входит исполнение органами государственной власти, военного управления и органами местного самоуправления законодательства в сфере ликвидации ЧС и их последствий. Эта сфера характеризуется комплексом мер, направленных на непосредственное противодействие ЧС, минимизацию всех видов ущерба, причиняемого действием вредных факторов, образующих в совокупности конкретную ЧС. В частности, приказ Генпрокурора ориентирует прокуроров обеспечить надзор за деятельностью по своевременному информированию населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС, организации и проведению эвакуационных мероприятий, аварийно-спасательных и других неотложных работ. Особое внимание при этом должно быть обращено на устойчивость функционирования организаций здравоохранения, социальной сферы, образования в условиях ЧС.

Третьей составной частью (элементом) предмета надзора, исходя из положений приказа Генпрокурора, следует признать соблюдение прав и законных интересов граждан, пострадавших вследствие ЧС. Приказ Генпрокурора возлагает на прокуроров обязанность систематически проверять реализацию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, военного управления и органами местного самоуправления законодательства об оказании медицинской помощи пострадавшим в результате опасных природных явлений, стихийных и иных бедствий, об их жилищном и бытовом обустройстве, уделяя особое внимание проверке целевого использования материальной и гуманитарной помощи пострадавшим. В сфере надзора, кроме того, находится соблюдение конституционных гарантий на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, оказываемую государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения, соблюдение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Приказ Генпрокурора требует от прокуроров мерами реагирования добиваться неукоснительного соблюдения прав пострадавших на получение государственных пенсий, пособий, иных социальных выплат и компенсаций, особое внимание, обращая на соблюдение принципа адресности и целевого характера использования (расходования) бюджетных средств, выделенных, в том числе в виде субвенций и субсидий, на противопожарные мероприятия.

Как и на других направлениях прокурорского надзора, предметом надзора выступает не только правоприменительная деятельность поднадзорных органов, но и их нормотворческая деятельность, а точнее – ее результаты. Прокурор обязан дать оценку нормативным актам органов власти и управления всех уровней на предмет их соответствия действующему законодательству. Разумеется, прокурорский надзор в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера ограничен традиционными пределами надзора – не вмешиваться в оперативно-хозяйственную, управленческую деятельность, не подменять контролирующие и иные государственные органы. На это прямо указывается в п. 2.3 приказа Генпрокурора, устанавливающим, что принятие мер прокурорского реагирования не должно создавать препятствий и административных барьеров в работе указанных органов по предупреждению и ликвидации ЧС и их последствий.

Суммируя изложенное, предмет прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера можно определить как исполнение законодательства и соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций уполномоченными государственными органами и их должностными лицами при предупреждении, пресечении и ликвидации последствий ЧС, а равно соответствие издаваемых этими органами нормативных актов требованиям федерального

законодательства. Представляется, что в качестве дополнительного элемента в предмете прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС целесообразно выделить соблюдение уполномоченными государственными органами и их должностными лицами законодательства о противодействии коррупции при реализации возложенных полномочий по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий ЧС, несмотря на автономность такого направления прокурорского надзора.

Таким образом, предлагается следующее определение предмета прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера:

«Предметом прокурорского надзора в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера является:

1) исполнение государственными и муниципальными органами и их должностными лицами законодательства Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера;

2) соблюдение государственными и муниципальными органами и их должностными лицами прав и законных интересов физических лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства) и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации;

3) издание государственными и муниципальными органами и их должностными лицами правовых актов в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, которые не должны противоречить законам, действующим на территории Российской Федерации;

4) соблюдение законодательства о противодействии коррупции государственными и муниципальными органами и их должностными лицами в первую очередь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (в настоящее время – МЧС России), а также его территориальными органами».

Поскольку указанное определение довольно точно определяет предмет прокурорского надзора в указанной сфере, его использование поможет прокурорским работникам эффективнее осуществлять свою повседневную деятельность, а исследователям вопросов прокурорского надзора – верно понять его предмет в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера.

Литература

1. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5. С. 119.

2. Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 366 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

3. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2011. С. 38.

4. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2011. С. 173.

5. Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учеб. для бакалавров / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Изд-во Юрайт, 2013.

6. Васюшкин В.В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11. С. 15.

7. Сушина Т.Е. К вопросу о совершенствовании методических и организационных основ прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 6. С. 60.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ. Принят Госдумой 22 февр. 2017 г., одобрен Советом Федерации 1 марта 2017 г., подписан Президентом Рос. Федерации 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11. Ст. 1536.

9. Канунцев А.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на объектах с массовым пребыванием людей // Прокурор. 2016. № 2. С. 82.

10. Христинич И.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о пожарной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

11. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий: Приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 10 февр. 2011 г. № 30. (документ опубликован не был). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Конушкин В.В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор. 2012. № 4. С. 129.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Беликов Константин Анатольевич – пом. прокурора СПб по особым поручениям, препод. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Бибарсова Гульнара Шахмуратовна – доц. каф. гуманитар. и соц.-эконом. дисциплин Воен. акад. связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), канд. пед. наук;

Винокуров Владимир Анатольевич – проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), д-р юрид. наук, засл. юрист РФ;

Гавриленко Владимир Александрович – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

Горшкова Елена Евгеньевна – зав. каф. тр. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. пед. наук;

Дехтерёва Валерия Владимировна – препод. каф. переподгот. и повыш. квалификации спец-в СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Зуев Андрей Вячеславович – препод. каф. соц.-экон. и гуманитар. дисциплин Ленинградского областного филиала СПб ун-та МВД России (188662, Ленинградская обл., Всеволожский р-он, пос. Мурино, ул. Лесная, д. 2), тел. (812) 595-51-04, канд. ист. наук;

Максимова Елена Михайловна – ст. препод. Рос. гос. пед. ун-та им. А.И. Герцена (191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 48);

Меньшиков Андрей Владимирович – зав. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. пед. наук, доц.;

Муталиева Лэйла Сасыкбековна – зам. нач. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

Савинов Михаил Авинирович – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. ист. наук;

Сулейманов Артур Маратович – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. пед. наук;

Тараканова Юлия Александровна – нач. юрид. отд. Гл. упр. МЧС России по Лен. обл. (188662, Ленинградская обл., Всеволожский р-н, п. Мурино, ул. Оборонная, д. 51), e-mail: Lawlenobl@yandex.ru;

Тарусин Виктор Анатольевич – доц. каф. гуманитар. и соц.-экон. дисциплин Воен. акад. связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), канд. пед. наук;

Ткачев Павел Анатольевич – проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, проф.;

Фарбер Вера Александровна – зав. каф. экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. экон. наук;

Халдин Л.А. – студент СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Шангин Виктор Николаевич – зам. нач. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Шманцарь Д.А. – курсант фак-та экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149).



ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

Старейшее учебное заведение пожарно-технического профиля России образовано 18 октября 1906 года, когда на основании решения Городской Думы Санкт-Петербурга были открыты Курсы пожарных техников. Наряду с подготовкой пожарных специалистов, учебному заведению вменялось в обязанность заниматься обобщением и систематизацией пожарно-технических знаний, оформлением их в отдельные учебные дисциплины. Именно здесь были созданы первые отечественные учебники, по которым обучались все пожарные специалисты страны.

Учебным заведением за вековую историю подготовлено более 30 тыс. специалистов, которых всегда отличали не только высокие профессиональные знания, но и беспредельная преданность профессии пожарного и верность присяге. Свидетельство тому – целый ряд сотрудников и выпускников вуза, награжденных высшими наградами страны, среди них: кавалеры Георгиевских крестов, четыре Героя Советского Союза и Герой России. Далеко не случаен тот факт, что среди руководящего состава пожарной охраны страны всегда было много выпускников учебного заведения.

Сегодня Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в российское и мировое научно-образовательное пространство. Университет по разным формам обучения – очной, заочной и заочной с применением дистанционных технологий – осуществляет обучение по программам среднего, высшего профессионального образования, а также подготовку специалистов высшей квалификации: докторантов, адъюнктов, аспирантов, переподготовку и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России. В целом в университете реализуется 93 образовательные программы.

Начальник университета – генерал-лейтенант внутренней службы Чижигов Эдуард Николаевич.

Основным направлением деятельности университета является подготовка специалистов в рамках специальности «Пожарная безопасность». Вместе с тем организована подготовка и по другим специальностям, востребованным в системе МЧС России. Это специалисты в области системного анализа и управления, законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, экономической безопасности в подразделениях МЧС России, пожарно-технической экспертизы и дознания. По инновационным программам подготовки осуществляется обучение специалистов по специализациям: «Руководство проведением спасательных операций особого риска» и «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций» со знанием иностранных языков, а также подготовка специалистов для военизированных горноспасательных частей по специальности «Горное дело».

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают: 1 член-корреспондент РАН, 5 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 12 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 2 заслуженных юриста Российской Федерации, заслуженные изобретатели Российской Федерации и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время осуществляют 40 докторов наук, 212 кандидатов наук, 40 профессоров, 106 доцентов, 18 академиков отраслевых академий, 11 членов-

корреспондентов отраслевых академий, 4 старших научных сотрудника, 8 почетных работников высшего профессионального образования Российской Федерации, 1 почетный работник науки и техники Российской Федерации, 1 почетный работник высшего профессионально-технического образования Российской Федерации, 2 почетных радиста Российской Федерации и 2 почетных работника общего образования Российской Федерации.

В составе университета:

- 35 кафедр;
- Институт безопасности жизнедеятельности;
- Институт заочного и дистанционного обучения;
- Институт культуры;
- Институт профессиональной подготовки;
- Институт развития;
- Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности;
- Дальневосточная пожарно-спасательная академия – филиал университета;
- три факультета: факультет инженерно-технический, факультет экономики и права, факультет подготовки кадров высшей квалификации.

Институт безопасности жизнедеятельности осуществляет образовательную деятельность по программам высшего образования по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Приоритетным направлением в работе Института заочного и дистанционного обучения является подготовка кадров начальствующего состава для замещения соответствующих должностей в подразделениях МЧС России.

Институт развития реализует дополнительные профессиональные программы по повышению квалификации и профессиональной переподготовке в рамках выполнения государственного заказа МЧС России для совершенствования и развития системы кадрового обеспечения, а также на договорной основе.

Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности осуществляет реализацию государственной научно-технической политики, изучение и решение научно-технических проблем, информационного и методического обеспечения в области обеспечения пожарной безопасности. Основные направления деятельности НИИ: организационное и научно-методическое руководство судебно-экспертными учреждениями федеральной противопожарной службы МЧС России; сертификация продукции в области пожарной безопасности; проведение испытаний и разработка научно-технической продукции в области пожарной безопасности; проведение расчетов пожарного риска и расчетов динамики пожара с использованием компьютерных программ.

Факультет инженерно-технический осуществляет подготовку специалистов по специальностям: «Пожарная безопасность» (специализации: «Пожаротушение», «Государственный пожарный надзор», «Руководство проведением спасательных операций особого риска», «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций»), по направлениям подготовки: «Системный анализ и управление», «Судебная экспертиза», «Техносферная безопасность».

Факультет экономики и права осуществляет подготовку специалистов по специальностям: «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Пожарная безопасность» (специализация «Пожарная безопасность объектов минерально-сырьевого комплекса»), «Судебная экспертиза», «Горное дело» и по направлениям подготовки «Технологическая безопасность и горноспасательное дело», «Системный анализ и управление».

Факультет подготовки кадров высшей квалификации осуществляет подготовку докторантов, адъюнктов, аспирантов по очной и заочной формам обучения.

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Вытегра, Горячий Ключ (Краснодарский край), Мурманск, Петрозаводск, Пятигорск,

Севастополь, Стрежевой, Сыктывкар, Тюмень, Уфа; представительства университета за рубежом: г. Алма-Ата (Республика Казахстан), г. Баку (Азербайджанская Республика), г. Бар (Черногория), г. Ниш (Сербия).

Общее количество обучающихся в университете по всем специальностям, направлениям подготовки, среднему общему образованию составляет 6 837 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1 100 специалистов.

В университете действует два диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим и экономическим наукам.

Ежегодно университет проводит научно-практические конференции различного уровня: Всероссийскую научно-практическую конференцию «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международную научно-практическую конференцию «Подготовка кадров в системе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций». Совместно с Северо-Западным отделением Научного Совета РАН по горению и взрыву, Российской академией ракетных и артиллерийских наук (РАРАН), Балтийским государственным техническим университетом «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова и Российской секцией Международного института горения на базе университета проводится Международная научно-практическая конференция «Комплексная безопасность и физическая защита». Так же университет принимает активное участие в организации и проведении Всероссийского форума МЧС России и общественных организаций «Общество за безопасность».

Университет ежегодно принимает участие в выставках, организованных МЧС России и другими ведомствами и организациями. Традиционно большим интересом пользуется выставочная экспозиция университета на Международном салоне средств обеспечения безопасности «Комплексная безопасность», Петербургском международном экономическом форуме, Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее».

Международная деятельность вуза направлена на всестороннюю интеграцию университета в международное образовательное пространство. На сегодняшний момент университет имеет 18 действующих соглашений о сотрудничестве с зарубежными учебными заведениями и организациями, среди которых центры подготовки пожарных и спасателей Германии, КНР, Франции, Финляндии.

В университете обучаются иностранные курсанты из числа сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС Кыргызской Республики и Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан в пределах квот на основании межправительственных соглашений и Постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1448 «О подготовке лиц офицерского состава и специалистов для правоохранительных органов и таможенных служб государств-участников СНГ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации». В настоящее время в университете проходят обучение 30 сотрудников Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан и 11 сотрудников МЧС Кыргызской Республики.

В соответствии с двусторонними соглашениями Университет осуществляет обучение по программам повышения квалификации. Регулярно проходят обучение в университете специалисты Российско-Сербского гуманитарного центра, Российско-армянского центра гуманитарного реагирования, Международной организации гражданской обороны (МОГО), Министерства нефти Исламской Республики Иран, пожарно-спасательных служб Финляндии, Туниса, Республики Корея и других стран.

Преподаватели, курсанты и студенты университета имеют возможность проходить стажировку за рубежом. За последнее время стажировки для профессорско-преподавательского состава и обучающихся в университете были организованы в Германии, Сербии, Финляндии, Швеции.

В университете имеются возможности для повышения уровня знания английского языка. Организовано обучение по программе дополнительного профессионального

образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Компьютерный парк университета составляет более 1 200 единиц. Для информационного обеспечения образовательной деятельности функционирует единая локальная сеть с доступом в электронную информационно-образовательную среду университета, информационно правовую систему «КонсультантПлюс», систему «Антиплагиат». Компьютерные классы позволяют обучающимся работать в сети Интернет, с помощью которой обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса.

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 320 000 экземпляров литературы по всем отраслям знаний. Фонды библиотеки имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис». В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

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 сети Интранет работает Единая ведомственная электронная библиотека МЧС России, объединяющая библиотеки системы МЧС России.

В Электронной библиотеке оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: Дальневосточный филиал и библиотека Арктического спасательного учебно-научного центра «Вытегра». Имеется доступ к крупнейшим библиотекам нашей страны и мира (Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская национальная библиотека, Российская государственная библиотека, Библиотека академии наук, Библиотека Конгресса США). Заключены договоры с ЭБС IPRbooks и ЭБС «Лань» на пользование и просмотр учебной и научной литературы в электронном виде.

В фондах библиотеки насчитывается более 150 экземпляров редких и ценных изданий. Библиотека располагает богатым фондом периодических изданий, их число составляет 8 121 экземпляр. На 2018 г. в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта, выписано 80 наименований журналов и газет. Все поступающие периодические издания расписываются библиографом для электронных каталога и картотеки. Издания периодической печати, включая иностранные журналы, активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и единый план изготовления печатной продукции МЧС России. Университет издает 7 научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных мероприятий, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс (ISSN). Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей.

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. открыт Кадетский пожарно-спасательный корпус.

Кадетский пожарно-спасательный корпус осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учетом дополнительных образовательных программ. Основные особенности деятельности корпуса – интеллектуальное, культурное, физическое и духовно-нравственное развитие кадет, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на поприще государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы.

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

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС) включает в себя 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.

В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по пожарно-прикладному и аварийно-спасательному спорту, хоккею, американскому футболу, волейболу, баскетболу, силовым единоборствам и др. В составе сборных команд университета – чемпионы и призеры мировых первенств и международных турниров.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете Институте культуры. Творческий коллектив университета принимает активное участие в ведомственных, городских и университетских мероприятиях, направленных на эстетическое и патриотическое воспитание молодежи, а также занимает призовые места в конкурсах, проводимых на уровне университета, города и МЧС России. На каждом курсе организована работа по созданию и развитию творческих объединений по различным направлениям: студия вокала, студия танцев, клуб веселых и находчивых. Для курсантов и студентов действует студия ораторского искусства, команда технического обеспечения, духовой оркестр.

На территории учебного заведения создается музей истории Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в котором обучающиеся и сотрудники, а также гости университета смогут познакомиться со всеми этапами становления учебного заведения – от курсов пожарных техников до университета.

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 ответственному за выпуск журнала. Материал должен сопровождаться:

а) для **сотрудников** СПб университета ГПС – **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 [и др.] // 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: электрон. науч. журн. 2006. № 4. URL: 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. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3 503.

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, номер телефона, адрес электронной почты, ученую степень, ученое звание, почетное звание.

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

Вниманию 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
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 2 (39) – 2018

Издается ежеквартально

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

Выпускающий редактор
И.В. Дмитриева

Подписано в печать 29.06.2018. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. 10,0 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

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