

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 2 (19) – 2013

Редакционный совет

Председатель – доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники генерал-полковник внутренней службы **Артамонов Владимир Сергеевич**, статс-секретарь – заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, почетный президент Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

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

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

Члены редакционного совета:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Секретарь совета:

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

Редакционная коллегия

Председатель – кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы **Чебоксаров Петр Александрович**, профессор кафедры теории и истории государства и права.

Заместитель председателя – кандидат юридических наук полковник внутренней службы **Волкова Юлия Александровна**, заместитель начальника центра организации и координации научных исследований.

Члены редакционной коллегии:

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

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

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

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

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

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

Секретарь коллегии:

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



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Доильницын А.Б., Текалина К.Н. История развития волонтерства в России.....	5
Грешных А.А., Рондырев-Ильинский В.Б. О причинах, препятствующих созданию и деятельности добровольных пожарных команд по защите сельских населенных пунктов... ..	8
Тихомирова Н.В., Уткин Н.И. Правовое регулирование в сфере социальной защиты	13
Иванов К.М. О классификации юридических лиц в рамках проекта изменений в гражданском законодательстве Российской Федерации	19
Звенигородская Н.Ф. Завещание в чрезвычайных обстоятельствах: история, теория, практика	27

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Агаев Г.А., Зорина Е.А. О сотрудничестве стран СНГ в борьбе с преступлениями террористической направленности	36
Зокоев В.А. Гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности страны	45
Черногузова Т.Н., Рыбкина М.В. Актуальные вопросы правового регулирования и становления рынка взаимного страхования в России	51
Воробейчикова О.П., Губанова О.А. Правовые аспекты социальных гарантий сотрудников МЧС России	58
Силуянова Н.М., Немченко С.Б. Правовое регулирование противопожарного страхования в дореволюционной России	63
Жукова Т.В., Однокова Е.Ю. Ведомственные нормативные акты как объект систематизации	68

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Борзунова Н.Ю., Косякова Н.С. Процессуальное обеспечение расследования преступлений в условиях чрезвычайной ситуации.....	72
Гаврилова О.В. Институт досудебного соглашения о сотрудничестве в России.....	76
Сведения об авторах.....	83
Информационная справка.....	85
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	94

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

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2013

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ВОЛОНТЕРСТВА В РОССИИ

А.Б. Доильницын, кандидат юридических наук;

К.Н. Текалина.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрена история развития добровольчества и взаимопомощи от истоков зарождения общества до современности. Проанализированы правовые аспекты деятельности добровольных общественных объединений и организаций. Обращено внимание на благородные мотивы современных добровольцев (волонтёров).

Ключевые слова: развитие добровольчества, волонтёрство, взаимное страхование

THE HISTORY OF VOLUNTEERING IN RUSSIA

A.B. Doilnitsin; K.N. Tekalina.

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

Dedicated to the development of volunteerism and mutual aid from the birth of the society to the present. Just drawing attention to the noble motives of modern volunteers (volunteers).

Keywords: the development of volunteering, volunteering, good will

Без сомнения можно сказать, что добровольчество – очень важная часть жизни современного общества.

В современной России под добровольчеством (волонтерством) следует понимать совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением физическими лицами добровольно, в свободное от работы (учебы) время деятельности в интересах получателей помощи добровольца (волонтера) [1].

Если обратиться к истории развития данного понятия, то можно отметить, что первые добровольные организации получили свое развитие в дореволюционный период (условно, со времён зарождения Руси – до 1917 г.). Но они строились скорее не на правовых, а на социальных принципах, подтверждая необходимость развития гражданского общества. Одним из ярких тому примеров могут служить общества взаимного страхования. Безусловно, наиболее интенсивное развитие обществ взаимного страхования проходило за рубежом, поскольку для их создания необходим свободный капитал и свободные граждане-предприниматели.

Большой Лондонский пожар в 1666 г. и другие аналогичные события повлияли на создание обществ взаимного страхования, деятельность которых строилась на договорной основе и согласно обычаям делового оборота.

В 1667 г. в Англии появляются страховые общества, занимающиеся исключительно огневым страхованием. В 1676 г. в г. Гамбурге создаётся гамбургская пожарная касса – первая в мире официально созданная страховая компания для защиты от пожара. В 1701 г. в Берлине принимается Устав огневого страхования, предназначенный для страховых обществ, занимающихся страхованием от огня [2].

В России огневое страхование возникло в 1786 г. В Санкт-Петербурге при Государственном заёмном банке была учреждена Особая страховая экспедиция. В 1827 г. было учреждено Первое российское страховое от огня общество.

Первые российские городские общества взаимного страхования от огня были образованы в городах Туле и Полтаве. В 1883 г. состоялся первый съезд представителей этих обществ. К 1917 г. общества взаимного страхования от огня были почти в 150 городах России и имели страховой капитал более 1,2 млн рублей. Отличие обществ взаимного страхования от огня было в том, что они не перестраховывали свои риски за границей, и весь накопленный капитал оставался в России. Заработанные деньги общества использовали на благоустройство городов и совершенствование пожарного дела [3].

В дальнейшем, благотворительная деятельность была прописана в Своде Законов Российской Империи. Книга вторая этого акта была посвящена регулированию деятельности благотворительных организаций и обозначала основы устройства богоугодных заведений.

В советский период добровольчество, исходя из исторических причин, носило идеологический характер. Партия призывала к альтруизму. Многие виды деятельности осуществлялись на общественных началах. И любая добровольческая деятельность носила добровольно-принудительный характер.

Добровольческая деятельность в гражданском обществе не должна иметь принудительной основы, а должна быть урегулирована нормами законодательства.

На современном этапе в нашей стране создаются различные добровольные общественные объединения и организации, деятельность которых регулируется законодательством: Федеральным законом РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; Федеральным законом РФ от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; Федеральным законом РФ от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»; Распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. № 1760-р «О стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации»; Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р «О концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации».

В последние годы в нашей стране активно ведется работа по привлечению граждан к волонтерскому движению. В этой связи были приняты: Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», внесены изменения в Налоговый Кодекс РФ. Утверждены Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., где предусмотрено развитие институтов гражданского общества, включающее поддержку благотворительной деятельности и волонтерства [4].

Отметим, что деятельность волонтеров стала заметным фактором, влияющим на деятельность системы органов государственной власти и всего общества. В то же время статистические и иные информационные данные говорят о том, что волонтерство в России не сложилось как целостная система. В законодательстве не вполне определены функции и полномочия каждого из субъектов волонтерства, не урегулированы отношения между институтами гражданского общества, с одной стороны, органами государственной власти и управления, муниципальными органами, с другой, в области осуществления волонтерства, а также отношения между организаторами деятельности волонтеров. Волонтерами, с одной стороны, и третьими лицами, с другой, при осуществлении деятельности волонтеров

не установлены меры ответственности должностных лиц органов государственной власти и управления, муниципальных органов за препятствие или противодействие волонтерству и меры ответственности организаторов деятельности волонтеров за неисполнение (ненадлежащее исполнение) договоров, меры ответственности организаторов в части нарушения соглашений с волонтерами, необеспечения безопасных условий деятельности волонтеров и т.д. [5]. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что в России назрела необходимость принятия одного, хорошо структурированного, четкого в определениях закона, коим и призван быть законопроект «О добровольчестве (волонтерстве)». Принятие данного закона на федеральном уровне позволит установить единые принципы и стандарты организации и осуществления волонтерства для всех российских регионов. Таким образом, на современном этапе необходима разработка нового Федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)», интегрирующего нормы действующих законодательных актов [6].

В проекте Федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)» указаны цели и задачи добровольческой деятельности.

Целями добровольческой (волонтерской) деятельности являются:

- оказание безвозмездной помощи людям, нуждающимся в ней;
- безвозмездное участие в общественно значимых мероприятиях с согласия их организаторов;
- формирование гражданской позиции, самоорганизации, чувства социальной ответственности, солидарности, взаимопомощи и милосердия в обществе.

К задачам добровольческой (волонтерской) деятельности относятся:

- помочь государству в решении его социальных задач;
- помочь гражданам в овладении навыками оказания первой помощи, основами безопасности жизнедеятельности, экозащиты, социальной работы с различными целевыми группами и категориями населения, стимулирование профессиональной ориентации;
- получение гражданами навыков самореализации и самоорганизации для решения социальных задач;
- подготовка кадрового резерва добровольцев (волонтеров);
- формирование механизмов вовлечения граждан в многообразную общественную деятельность, направленную на улучшение качества жизни населения;
- развитие и поддержка молодежных инициатив, направленных на организацию добровольческого (волонтерского) труда молодежи [1].

Ранее добровольчество (волонтерство) не было закреплено законодательно, но оно существовало в различных формах. Например, волонтеры часто посещают детские дома, помогают тяжелобольным людям, организовывают фонды помощи для людей, пострадавших при чрезвычайных ситуациях.

Психологический аспект участия добровольцев (волонтёров) в общественно-значимых проектах должен быть мотивирован не только экономическими стимулами, но и положительной реакцией со стороны общества в целом (например, это могут быть социальная реклама и социальные поощрения).

Свободные рыночные отношения также способствуют развитию гражданского общества и социальной активности, направленной на развитие волонтерского движения. Только государственная поддержка в виде экономических и социальных стимулов способствует развитию гражданского общества и волонтерского движения.

Внутри любого общества происходят всплески добровольческих настроений. Но индивид, его самосознание должно ввести его в добровольчество. И, как показывает историко-правовой опыт, необходимы механизмы стимулирования добровольческой деятельности.

Литература

1. О добровольчестве (волонтёрстве): Проект Федер. закона Рос. Федерации от 11 янв. 2013 г.: [сайт]. URL: <http://www.pravmir.ru/proekt-federalnogo-zakona-o-dobrovolchestve-11-01-2013/> (дата обращения: 24.04.2013).
2. Страхование: учеб. 3-е изд. / под ред. Т.А. Фёдоровой. М.: Магистр, 2009. С. 495–526.
3. Огневое страхование // Вестник МЧС России. 2010. № 3 (25).
4. Благотворительность в России: [сайт]. URL: <http://charity.lfond.spb.ru/sisterhood/> (дата обращения: 07.05.2013).
5. Казакевич Л.И. К вопросу об эволюции термина «волонтёрство» // Социальная работа в России: образование и практика: сб. науч. тр. 27 февраля 2011 г. Томск: ТУСУР, 2011.
6. Волонтерство помогает улучшить жизнь и здоровье: [сайт]. URL: <http://www.worldvolunteerweb.org/take-action/be-a-volunteer.html> (дата обращения: 30.04.2013).

О ПРИЧИНАХ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ СОЗДАНИЮ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНЫХ ПОЖАРНЫХ КОМАНД ПО ЗАЩИТЕ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕНИННЫХ ПУНКТОВ

**А.А. Грешных, кандидат юридических наук,
доктор педагогических наук, профессор.**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

В.Б. Рондырев-Ильинский, кандидат педагогических наук.

Нижневартовский государственный гуманитарный университет

Рассмотрены проблемные вопросы, связанные с созданием и деятельностью общественных организаций добровольной пожарной охраны по защите сельских населенных пунктов.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, добровольный пожарный, профессиональная подготовка, руководитель тушения пожара

ON REASONS OBSTRUCTIVE TO CREATE AND PRACTICE VOLUNTEER FIRE SERVICE

A.A. Greshnih.

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

V.B. Rondirev-IIlinsky.

Nizhnevartovsk of State university for the humanities

There have been performed some problem questions related by creation and activity volunteer fire service to protect countryside.

Keywords: volunteer fire department, volunteer fireman, professional drill, fire manager

В жизни человечества все большее место занимают проблемы, связанные с увеличением количества чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, приводящих к значительным людским потерям и огромному материальному ущербу.

В последнее время большое число происходящих пожаров и связанная с ними гибель граждан Российской Федерации актуализировали проблемы обеспечения пожарной безопасности в населенных пунктах. Особенно остро стоит вопрос организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику пожаров и их тушение в сельской местности.

Из-за распада ранее существовавших совхозов и колхозов, в которых были созданы и успешно выполняли поставленные задачи добровольные пожарные команды, большая часть населенных пунктов остались не защищенными.

По оценке экс-министра МЧС России генерала-армии С.К. Шойгу, ежегодно на пожарах погибает более 11 тыс. жителей нашей страны. Особую тревогу вызывают пожары на социальных объектах и в жилых помещениях. Свежи в памяти трагические события, произошедшие в сельских пансионатах для пенсионеров Республики Коми, Тульской области, унесшие более 100 человеческих жизней. Основная сложность ликвидации пожаров в сельских населенных пунктах определяется большой удаленностью от мест расположения пожарных частей.

В настоящее время в стране, по данным МЧС России, более 32 тыс. сельских населенных пунктов, до которых профессиональные подразделения пожарной охраны могут добраться более установленных законом 20 мин [1]. А общая численность населения этих сел и деревень составляет около 37 млн человек, что составляет 25 % от численности жителей государства.

Изучив материалы советского периода, мы обнаружили, что в целях обеспечения пожарной безопасности в колхозах и совхозах, а также личного имущества колхозников Постановлениями Советов Министров республик была организована пожарно-сторожевая охрана. В состав её входили штатные и нештатные работники. Председатели колхозов и совхозов были заинтересованы в обеспечении пожарной безопасности и проводили соответствующую работу. На государственном и местном уровнях для добровольцев были определены меры стимулирования и поддержки. Добровольцами тушилось до 15 % пожаров, происходящих в сельской местности [2]. С распадом Советского Союза исчезли коллективные хозяйства, изменилось законодательство, но не исчезла необходимость организации пожарной безопасности в сельских населенных пунктах. В настоящее время гражданами самостоятельно тушится не более 4,8 % пожаров.

Создание в каждом сельском населенном пункте профессиональных подразделений пожарной охраны, оснащение их пожарной автомобильной техникой и специальным оборудованием будет нецелесообразным, так как потребует больших затрат, а эффективность задействования данных подразделений будет минимальной.

Зарубежный опыт показывает, что одним из наиболее рациональных способов решения данной проблемы является организация добровольной пожарной охраны. Во многих зарубежных государствах Западной Европы и Америки добровольческое движение наиболее развито и доказало свою состоятельность. В большинстве из них добровольная пожарная охрана организована на исходных принципах и базируется на постоянном, частично или полностью оплачиваемом командном и техническом составе (водители, мотористы и т.д.) с привлечением добровольцев, которых стимулируют льготами или повременной оплатой за выполнение работы по тушению пожаров. Также широко используется моральное стимулирование в виде наград, знаков отличия, а также за счет сложившихся традиций уважения и престижности в общественном мнении [3]. Развитие пожарного добровольчества в России многие годы во многом сдерживалось несовершенством нормативно-правовой базы и отсутствием законодательно установленных стимулов, льгот и преимуществ для граждан, добровольно участвующих в деятельности по профилактике и тушению пожаров.

Важным решением в этом направлении стали вступившие в действие Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. На территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры это Закон от 30 сентября 2011 г. № 86-оз «О добровольной пожарной охране» [4]. Принятые законы определили общие организационно-правовые, экономические и социальные основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны на территории Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, регулируют отношения в этой области между органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями пожарной охраны, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, участвующими в обеспечении пожарной безопасности.

Несмотря на это, работа по развитию добровольчества в большинстве своем не получила желаемого результата, сводится к формализму и не имеет ничего общего с реальной деятельностью, направленной на предупреждение и тушение пожаров в сельских населенных пунктах.

Проанализировав данную ситуацию, мы выявили ряд причин, препятствующих созданию и развитию добровольной пожарной охраны по защите сельских населенных пунктов.

Во-первых, это разделение полномочий. Согласно ст.ст. 16 и 17 Федерального закона № 69 «О пожарной безопасности» полномочия по организации тушения пожаров в населенных пунктах возложены на органы государственной власти и субъекты Российской Федерации. При этом принятие мер по локализации пожаров, спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы, согласно ст. 19 указанного выше закона, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления [5]. Исходя из этого, именно на органы государственной власти должна быть возложена и законодательно закреплена инициатива по созданию, стимулированию и социальной поддержке граждан, участвующих на добровольной основе в деятельности по профилактике и тушению пожаров, а также укреплению материально-технической базы общественных организаций. Одновременно на органы местного самоуправления целесообразно возложить непосредственную работу с общественными организациями и добровольцами, оказание содействия в их деятельности и выделение средств на укрепление материальной базы.

Во-вторых, это вопросы регистрации общественных организаций «Добровольная пожарная охрана» по защите территорий, которые, согласно ст. 8 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», в обязательном порядке должны быть зарегистрированы в качестве юридических лиц.

Согласно ст. 2 указанного выше закона, добровольная пожарная охрана – это социально ориентированные общественные объединения пожарной охраны, созданные по инициативе физических или юридических лиц (общественных объединений) для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ [6].

Учитывая реалии сегодняшней жизни и социально-экономическое развитие отдельных регионов нашей страны, нужно признать, что не в каждом селе или деревне найдутся инициативные, достаточно грамотные и мотивированные граждане, взявшие на себя бремя сбора документов, их регистрации и организации работы самой общественной организации. К этому можно добавить, что кроме вышеперечисленного, организаторы должны будут нести финансовые затраты из собственных средств на поездки в органы власти и на регистрацию документов.

Если органы власти, на которые возложена обязанность организации тушения пожаров в населенных пунктах, не будут проявлять заинтересованности в организации добровольчества, то рассчитывать, что какие-то физические или юридические лица проявят активность и пожелают за счет собственных средств (а они немалые) и собственного времени заниматься данной деятельностью – является утопией и самообманом.

В-третьих, это отсутствие законодательно определенного порядка постоянного финансирования для созданных и в установленном порядке зарегистрированных добровольных пожарных дружин, установления для них единых государственных мер социальной поддержки, а также стимулирования труда граждан, принимающих активное участие в предупреждении возникновения пожаров либо непосредственном их тушении.

В принятых законах данные нормы прописаны, но они не конкретизированы, носят форму рекомендательного характера и не являются обязательными для органов власти. Действующее законодательство делает ссылку на учредителя, который должен все указанные выше вопросы решать самостоятельно, а органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать или не оказывать поддержку. Таким образом, развитие добровольчества как движения, имеющего своей задачей решение не только

вопросов безопасности, но и социального направления, напрямую зависит от конкретного руководителя, конкретного органа власти.

Парадоксальность данной ситуации заключается еще и в том, что установление мер социальной поддержки и льгот также возложены на органы власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. А это означает, что добровольные пожарные, выполняющие одни и те же задачи и возложенные на них обязанности, в разных регионах и поселениях будут получать различные меры социальной и финансовой поддержки, причем где-то они могут отсутствовать вообще, что также не противоречит законодательству.

Законодатель определил, что в общественной организации по защите территории должны быть должности, которые выполняют свои обязанности на платной основе – это руководитель, моторист, бухгалтер. При этом решение вопросов по оплате труда указанных выше должностных лиц возложено на учредителя общественной организации, которая не является коммерческой, а значит, постоянного дохода от своей деятельности не имеет.

Как мы видим, в данный список не включены непосредственные участники тушения пожаров. По определению, добровольный пожарный – это физическое лицо, являющееся членом или участником общественного объединения пожарной охраны и принимающее на безвозмездной основе участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ [6]. Таким образом, данное определение не устанавливает обязательность нормы по оплате их труда.

Четвертой причиной является вопрос ответственности лиц за организацию тушения пожаров в населенных пунктах, в которых отсутствуют профессиональные подразделения пожарной охраны.

По определению, тушение пожаров представляет собой действия, направленные на спасение людей, имущества и ликвидацию пожаров.

При тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ проводятся необходимые действия по обеспечению безопасности людей, спасению имущества, в том числе:

- проникновение в места распространения (возможного распространения) опасных факторов пожаров, иных чрезвычайных ситуаций;
- создание условий, препятствующих развитию пожаров, а также иных чрезвычайных ситуаций и обеспечивающих их ликвидацию;
- использование при необходимости дополнительно имеющихся в наличии у собственника средств связи, транспорта, оборудования, средств пожаротушения и огнетушащих веществ с последующим урегулированием вопросов, связанных с их использованием, в установленном порядке;
- ограничение или запрещение доступа к местам пожаров, а также ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на прилегающих к ним территориях;
- охрана мест тушения пожаров (в том числе на время расследования обстоятельств и причин их возникновения);
- эвакуация с мест пожаров людей и имущества, оказание первой помощи.

Отметим, что выполнение указанного комплекса проводимых мероприятий и решаемых задач связано с высоким профессионализмом и определенным риском для жизни и здоровья самих добровольцев.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 69 «О пожарной безопасности», непосредственное руководство тушением пожара осуществляется руководителем тушения пожара, прибывшим на пожар старшим оперативным должностным лицом пожарной охраны (если не установлено иное), которое управляет на принципах единоличия личным составом пожарной охраны, участвующим в тушении пожара, а также привлеченными к тушению пожара силами. Также сказано, что руководитель тушения пожара отвечает за выполнение задачи, за безопасность личного состава пожарной охраны, участвующего в тушении пожара, и привлеченных к тушению пожара сил, устанавливает границы территории, на которой осуществляются действия по тушению пожара, порядок и особенности указанных действий,

а также принимает решения о спасении людей, имущества при пожаре. При необходимости руководитель тушения пожара принимает иные решения, в том числе ограничивающие права должностных лиц и граждан на указанной территории.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что руководителем тушения пожара должен выступать только профессионал, имеющий специальное образование и подготовленный для самостоятельного решения возложенных задач в сложных условиях, к которым можно отнести недостаток пожарно-технического оборудования и подготовленного личного состава, недостаток или отсутствие источников противопожарного водоснабжения и другие, в зависимости от местных особенностей.

При этом в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», определено, что до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы координацию действий личного состава добровольной пожарной охраны по тушению пожара, спасению людей и имущества при пожаре, проведению аварийно-спасательных работ должно осуществлять старшее должностное лицо подразделения добровольной пожарной охраны, первым прибывшее на пожар. Таким образом, вся степень ответственности ложится на руководителя добровольной пожарной дружины, а в его отсутствие на одного из добровольцев.

Если учитывать, что для подготовки профессионального руководителя тушения пожара необходимо от 4 до 5 лет, пожарного до 3 месяцев, то время обучения руководителей добровольных пожарных команд и добровольных пожарных, согласно утвержденных МЧС России примерных программ по подготовке, составляет 40 и 16 ч соответственно. Поэтому, можно представить их реальный уровень подготовленности к выполнению ответственных задач, связанных с тушением пожаров, спасением жизней и материальных ценностей граждан.

В связи с вышеизложенным нами предложены пути, направленные на повышение пожарной безопасности сельских населенных пунктов и решения указанных проблем:

1. На законодательном уровне уточнить полномочия, касающиеся вопросов организации тушения пожаров в населенных пунктах между органами государственной власти и субъектами Российской Федерации.

2. Упростить порядок регистрации общественных объединений «Добровольная пожарная охрана» по защите территорий. Освободить их от регистрационных сборов и государственных пошлин.

3. Установить единые государственные меры социальной поддержки, а также стимулирования труда граждан, принимающих активное участие в предупреждении возникновения пожаров либо непосредственном их тушении (с учетом зарубежного опыта).

4. Закрепить за каждым сельским населенным пунктом, в котором отсутствуют профессиональные подразделения пожарной охраны, штатного сотрудника пожарной охраны, для оперативного реагирования при угрозе возникновения пожаров и организации работ по их тушению. Определить его персональную ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей.

5. В действующие целевые программы в области пожарной безопасности на всех уровнях включить разделы оказания финансовой поддержки для общественных объединений пожарной охраны на развитие материально-технической базы, социальной защиты и стимулирования труда добровольцев.

6. Включить в обязанности начальников местных гарнизонов пожарной охраны организацию первоначальной и последующих видов подготовки членов добровольных пожарных команд и дружин, расположенных на их территории.

7. Увеличить время первоначального обучения для всех должностных категорий до 40 ч, из них 20 ч на практические занятия.

8. Расширить список льгот для членов добровольных пожарных дружин, имеющих стаж непрерывной работы в качестве добровольца не менее 3 лет:

– на внеконкурсное поступление в вузы на педагогическую специальность «Безопасность жизнедеятельности»;

– на бесплатное обучение в учебных центрах ФПС МЧС России по программам специального первоначального обучения «пожарного», «водителя пожарной машины», «командира отделения».

9. Учредить для награждения добровольцев на государственном уровне и субъектов Российской Федерации нагрудные знаки, почетные грамоты и благодарственные письма за отличие и высокие показатели в работе.

10. Организовать на уровне субъектов конкурсы и соревнования на звание «Лучшее подразделение добровольной пожарной охраны», «Лучший добровольный пожарный» и др.

В завершении можно сделать вывод, что необходимость привлечения граждан, проживающих в сельских населенных пунктах, к профилактике пожаров и непосредственному пожаротушению, укрепление материально-технической базы добровольных пожарных команд доказаны реальностью нашей жизни, когда в большинстве своем, кроме пожарных-добровольцев, защитить жилые дома и муниципальные объекты от пожаров и загораний просто некому.

И, несмотря на несовершенство законодательной базы, необходимо продолжать начатую работу и создавать условия для развития и успешной деятельности добровольных пожарных команд и дружин по защите отдаленных сельских населенных пунктов от пожаров и других чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2009 г. № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 30. Ст. 3579.
2. Савельев П.С. Организация работ по предупреждению пожаров на объектах народного хозяйства. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Стройиздат, 1985. 360 с.
3. Микеев А.К. Добровольная пожарная охрана. М.: Стройиздат, 1987. 399 с.
4. О добровольной пожарной охране: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 сент. 2011 г. № 86: [сайт]. URL: http://www.86.mchs.gov.ru/page/?ID=5064&SECTION_ID=53 (дата обращения: 15.05.2013).
5. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.
6. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Рос. газ. 2011. 11 мая. № 5474.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

**Н.В. Тихомирова;
Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализированы нормы законодательства по вопросам регулирования профессиональной деятельности социального работника в Российской Федерации. Разрозненность норм о социальной защите, содержащихся в различных отраслях права, порождает идеи о возможной консолидации этих норм в рамках единой отрасли. Уделено внимание на организованные государством приоритетные национальные проекты – это целенаправленная и скординированная деятельность государства, всех его органов по решению самых острых социальных проблем в стране.

Ключевые слова: социальная деятельность, социальная работа, социальная защита, социальная помощь, социальные проблемы

LEGAL REGULATION OF RELATIONS AT THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION

N.V. Tikhomirova;

N.I. Utkin.

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

In this work we analyzed the rules of law on the management of professional social workers in Russia. Fragmentation of standards on social protection contained in the various fields of law, creates the idea of the possible consolidation of the rules within an unitary field industry. In this situation, the author of the work also take note of the state-organized national priority projects (this is a deliberate and coordinated activities of the state and all its agencies addressing to the most pressing social problems in the country).

Keywords: social activity, social work, social protection, social services, social care, social issues, social security

Термин «социальная защита» довольно часто встречается в действующих нормативных правовых актах. Российское законодательство содержит ряд законов, которые в целом посвящены вопросам социальной защиты, это отражено в названиях законов [1].

Несмотря на наличие указанных законов, в системе российского законодательства не выделяется сфера законодательства о социальной защите как самостоятельная. Поэтому данную сферу можно определить лишь «эмпирически», путем исследования всех нормативных правовых актов.

Вполне понятно, что огромный массив действующего законодательства, подлежащий исследованию, представляет собой не просто «собрание» множества норм, а укладывается в определенную систему. Координирующая и направляющая роль в этой системе отводится классификатору правовых актов, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» [2]. Данный классификатор призван унифицировать банки данных правовой информации. Тем не менее следует признать, что именно данный классификатор призван осуществлять идентификацию правовых актов применительно к различным областям законодательства.

Анализ классификатора показывает, что укрупненные подразделы, выделяемые внутри того или иного классификационного раздела законодательства, в определенной мере дают представление о том, в какой форме или в отношении каких субъектов осуществляется социальная защита в рамках конкретной отрасли.

В разделе «Конституционный строй» данного классификатора содержатся не только подраздел, посвященный основным (конституционным) правам и свободам человека и гражданина (что составляет основу социальной защищенности человека), но и подразделы, посвященные беженцам, вынужденным переселенцам. Эти подразделы раздела «Конституционный строй» непосредственно связаны с подразделом «Статус беженцев и вынужденных переселенцев».

В классификационном разделе «Труд и занятость населения» прямо упоминается термин «социальная защита» в подразделе «Особенности регулирования труда работников, нуждающихся в социальной защите». Выделяется также подраздел «Гарантии социальной поддержки безработных».

Классификационный раздел «Социальное обеспечение и социальное страхование» в силу ст. 72 (п. «ж») Конституции РФ в полном объеме подлежит включению в систему законодательства о социальной защите. Обратим внимание на важное для нас обстоятельство: классификатор дифференцирует «социальное страхование» и «социальное обеспечение». Ряд подразделов этого раздела, касающихся финансирования социального обеспечения и социального страхования, непосредственно взаимосвязаны с классификационным разделом «Финансы», в том числе с подразделом «Государственные внебюджетные фонды». Большое значение для осуществления социальной защиты граждан,

поддержания уровня их доходов имеют льготы по налогам, выделяемые в самостоятельный подраздел раздела «Финансы».

Классификационные разделы «Образование. Наука. Культура» и «Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм» содержат ряд подразделов, затрагивающих вопросы социальной защиты. В частности, можно назвать подразделы о гарантиях реализации прав граждан в области образования, о лечебно-профилактической помощи, обеспечении населения медикаментами, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, о порядке оказания медицинской помощи различным категориям граждан.

Этот беглый анализ показывает, насколько широка палитра норм, посвященных регулированию различных вопросов, касающихся социальной защиты.

Обозначенный вначале перечень не исчерпывает весь блок законов, регулирующих вопросы социальной защиты. Целый ряд законов, в названии которых не упоминается термин «социальная защита», содержат соответствующие нормы и регулируют отношения в сфере социальной защиты либо в целом по своему содержанию, либо в рамках отдельных глав или статей.

Можно назвать немало законов, в названии которых не применяется термин «социальная защита», но которые в основном предусматривают правовое регулирование отношений в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан [3]. Целый ряд законов содержит самостоятельные главы, посвященные вопросам социальной защиты [4]. Еще большее число законов, в которых содержатся отдельные статьи или положения, касающиеся социальной защиты (речь идет о законах, в которых применяется или изначально применялся термин «социальная защита»).

Показательным в данном случае является то, что по своему основному содержанию эти законы затрагивают разные сферы жизнедеятельности общества.

Обозначенный массив законов во многих случаях подтверждает межотраслевой характер норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты. Эти нормы фактически представляют собой «пересекающееся множество». Пути их пересечения прослеживаются по сферам, в рамках которых осуществляется социальная защита, по составу субъектов, подлежащих социальной защите, по видам обеспечения, осуществляемого через систему социальной защиты и т.д. Можно выявить и иные основания их «пересечения».

Следующие ученые считают необходимым принятие Кодекса социального обеспечения РФ и приводят примерную структуру такого кодекса. Азарова Е.Г. считает необходимым принятие Основ законодательства о социальном обеспечении. Иванов А.С. говорит о необходимости принятия закона о социальной политике. Андреева Е.М. считает, что должен быть подготовлен Социальный кодекс РФ [5].

Соловьева С.Д. отмечает, что проблемы правового регулирования социальной защиты населения, учитывая несовершенство, декларативность многих действующих законов, недостаточность нормативно-правового механизма реализации, должны быть решены прежде подготовки социального кодекса – он составляет сложную фундаментальную проблему. Необходимо принять федеральный закон о социальной защите населения [6]. Коробов Г.А. считает, что результатом этой работы должны стать не только отдельные законодательные акты, но и общие «Основы законодательства о социальном обеспечении».

Елбаева Н.А. обосновывает целесообразность разработки и принятия Федерального закона «Об основах социальной политики в Российской Федерации».

Буянова М.О. считает, что возникла настоятельная потребность в принятии Федерального закона «Об основах социального обеспечения». Подготовка и издание такого кодифицированного нормативного акта явились бы завершающим этапом создания единой системы источников права социального обеспечения [7].

В литературе встречается предложение о необходимости разработать Основы (кодекс или рамочный закон) о социальном страховании в Российской Федерации. Высказываются и другие предложения.

Для проведения соответствующей работы в целях возможной кодификации социального законодательства важным представляется решение двух взаимосвязанных задач: во-первых, однозначная идентификация отраслевой принадлежности всех норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты; во-вторых, определение особенностей норм межотраслевого характера применительно к каждой из смежных отраслей.

Вопрос о возможной подготовке Социального кодекса является не единственной научной проблемой в этом плане. Разрозненность норм о социальной защите, содержащихся в различных отраслях права, тревожит умы ученых и периодически порождает идеи о возможной консолидации этих норм в рамках единой отрасли не только законодательства, но и права.

В сложившейся ситуации, хотелось бы обратить внимание на организованные государством приоритетные национальные проекты – это целенаправленная и скоординированная деятельность государства, всех его органов по решению самых острых социальных проблем в стране. По указанию Президента РФ В.В. Путина 5 сентября 2005 г. было провозглашено начало реализации национального проекта. Выделено четыре приоритетных направления деятельности государства в социальной сфере. Это:

- здоровье населения;
- образование;
- доступное жилье;
- развитие агропромышленного комплекса.

В ходе реализации национальных проектов планируется:

– осуществить инновационные и инфраструктурные преобразования в данных сферах (например, переоснастить больницы новым современным оборудованием и др.);
– существенно поднять зарплаты работникам, которые трудятся в данных сферах (врачам, учителям и др.). Реализация национальных проектов должна существенно улучшить ситуацию в социальной сфере.

Совсем недавно в августе 2010 года внесены изменения в закон «Об опеке и попечительстве». Медведев Д.А. подписал Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 178 «О внесении изменений в ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» [8], расширив, тем самым перечень государственных органов, которые могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству. Согласно Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [9], органами опеки и попечительства являются любые органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Принятые поправки допускают, что данными полномочиями могут наделяться и органы местного самоуправления муниципальных образований, в том числе органы местного самоуправления поселений, на территории которых отсутствуют органы по опеке и попечительству. В Москве, например, функции органов опеки выполняют органы местного самоуправления, во многих других регионах они возлагаются на систему образования.

Изменения в законе позволяют решать проблему прав детей в отдаленной сельской местности. Муниципалитет охватывает небольшое количество населения, поэтому будет возможна и точечная работа с семьей.

Государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным федеральным законодательством в порядке и на условиях, которые устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Социальное обслуживание осуществляется на основании обращения:

- самого гражданина;
- его опекуна, попечителя, другого законного представителя;
- органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения.

Каждый гражданин вправе получить в государственной системе социальных служб бесплатную информацию о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания.

Основными формами социального обслуживания являются:

- материальная помощь;
- социальное обслуживание на дому;
- социальное обслуживание в стационарных учреждениях;
- предоставление временного приюта;
- организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания;
- консультативная помощь;
- реабилитационные услуги.

Социальная работа как профессия – это степень владения работником социальных служб профессиональными навыками, профессиональная подготовка и профессиональная квалификация – обязательные компоненты профессионализма.

В социальной работе это постоянно поддерживаемые на высоком уровне знания и опыт специалиста, обеспечивающие реальное содействие людям в разрешении их жизненных проблем.

Проблема профессионализма в социальной работе включает в себя и проблему взаимодействия социального работника и клиента.

Социальное взаимодействие – это процесс профессионального общения и совместного решения проблем между социальным работником, клиентом, а также институтами общества.

В ходе социального взаимодействия социальный работник, определив категорию клиента и его проблемы, вырабатывает стратегию и тактику общения с ним.

Для успешного социального взаимодействия социальный работник обязан уметь:

- выслушать клиента;
- осознать суть его проблем;
- создать и поддерживать взаимодействие с клиентом до полного разрешения этих проблем;
- при необходимости уметь тактично управлять разговором;
- вовлекать клиента в активный процесс социальных действий, направленных на преодоление сложных жизненных ситуаций;
- находить правовые, информационные и иные решения;
- предоставлять социальные услуги, предусмотренные законодательством РФ и субъектами РФ.

Взаимодействие социального работника и клиента формируется с учетом следующих основных принципов:

- каждый человек ценен своей уникальностью, которую следует учитывать и уважать;
- каждый человек имеет право на самореализацию;
- социальные работники должны быть привержены принципам социальной справедливости (снобизм, высокомерие и др. – недопустимые качества для социального работника);
- социальные работники должны помогать каждому, кто обращается к ним за помощью (по месту работы и жительства), независимо от пола, возраста, наличия физической и умственной неполноценности, социальной и расовой принадлежности, вероисповедания, языка, политических взглядов и др.).

Социальные работники должны обладать следующими навыками: хорошо представлять профессиональные риски, их социально-психологическую и биологическую природу, иметь информацию о возможных профессиональных заболеваниях, способах предупреждения такого рода заболеваний, правильно реагировать на их наличие.

Постоянные стрессовые ситуации, в которые попадает социальный работник в процессе сложного социального взаимодействия с клиентом, постоянное проникновение

в суть социальных проблем клиента, личная незащищенность и другие морально-психологические факторы оказывают негативное воздействие на здоровье социального работника, который является своего рода эмоциональным донором.

Признаки этого негативного воздействия:

- ощущение эмоционального опустошения;
- появление враждебности по отношению к клиентам;
- наличие психосоматического заболевания;
- нарушение аппетита;
- возрастание агрессивности, цинизма и др.

Задачи органов управления, в ведении которых находятся социальные службы и учебные центры, осуществляющие подготовку и переподготовку социальных работников – сохранение здоровья соцработника, профилактика их профессиональных заболеваний и т.п.

Организация мониторинга здоровья социальных работников – важнейшее направление деятельности социальных служб и в целом системы социального обслуживания населения.

Литература

1. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ; О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1; О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча: Федер. закон Рос. Федерации от 26 нояб. 1998 г. № 175; О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием: Федер. закон Рос. Федерации от 7 нояб. 2000 г. № 136; О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ; О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 1996 г. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. О классификаторе правовых актов: Указ Президента Рос. Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

3. О ветеранах: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ; О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 2-ФЗ; О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 г. № 4520-1; Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 1999 г. № 120; О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы: Федер. закон Рос. Федерации от 9 янв. 1997 г. № 5-ФЗ; О статусе военнослужащих: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 1998 г. № 76; О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы: Закон Рос. Федерации от 15 янв. 1993 г. № 4301-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № 323; О физической культуре и спорте: Федер. закон Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 329-ФЗ; О ведомственной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 14 апр. 1999 г. № 77. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Концепции развития Российского законодательства. М., 1998. С. 165.

6. Соловьева С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 121–122; Коробов Г.А. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2008. С. 76.
7. Социальная политика: реформа социального страхования. Центр комплексных социальных исследований и маркетинга. Серия: экономика. М., 2006. С. 46.
8. О внесении изменений в ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2009 г. № 178 // Рос. газ. 2009. 22 июля. № 4957.
9. Об опеке и попечительстве: Федер. закон Рос. Федерации от 24 апр. 2008 г. № 48-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 апр. № 4651.

О КЛАССИФИКАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РАМКАХ ПРОЕКТА ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАЖДАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Рассмотрена новая классификация юридических лиц, раскрываются их особенности в рамках проекта изменений, вносимых в Гражданский кодекс Российской Федерации. Проанализирован новый порядок создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц.

Ключевые слова: классификация юридических лиц, гражданское законодательство, Гражданский кодекс

CLASSIFICATION OF LEGAL ENTITIES UNDER CIVIL LEGISLATIVE CHANGES

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

We consider a new classification of legal entities, reveal their features within the project of amendments to the Civil Code of the Russian Federation. We consider a new establishment, reorganization and liquidation of legal entities.

Keywords: classification of legal entities, civil legislation, Civil Code

Реформирование гражданского законодательства – процесс актуальный и своевременный, но в то же время трудный и ответственный. Этот процесс начался в 2008 г. в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» [1].

Реформирование гражданского законодательства осуществляется в целях развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений, отражения в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) опыта его применения и толкования судом, сближения положений ГК РФ с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза, использования в гражданском законодательстве Российской Федерации новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран, поддержания единобразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах – участниках СНГ, обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации [1].

Проблемы правового регулирования, отмеченные в Указе Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса

Российской Федерации», нашли отражение в проектах изменений в Гражданском кодексе Российской Федерации.

Первоначально был разработан проект Федерального закона Российской Федерации № 47538-6 «О внесении изменений в ч.ч. 1–4 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект), который был принят в первом чтении 27 апреля 2012 г. [2]. Однако рассмотрение данного документа во втором чтении неоднократно переносилось. Вместе с тем 16 ноября 2012 г. Государственная дума Российской Федерации приняла Постановление № 1150-6, в соответствии с которым отдельные положения указанного Проекта будут рассматриваться в качестве самостоятельных законопроектов. По мнению Комитета Государственной думы Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству отдельные положения Проекта необходимо обсуждать и принимать в качестве самостоятельных законопроектов. Вследствие этого, Проект был разделен на четыре части: Законопроект № 47538-6, Законопроект № 47538-6/2, Законопроект № 47538-6/3, Законопроект № 47538-6/4. Первый из указанных законопроектов был принят в виде Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в гл.гл. 1–4 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» [3].

Следующий законопроект, который должен быть принят – Законопроект № 47538-6/2 (далее – Законопроект), посвященный изменениям норм о юридических лицах [4].

В Законопроекте предлагается следующее определение юридического лица – организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде [4]. Данное определение более лаконично, чем действующее.

Предполагается изменение существующей классификации юридических лиц. В Законопроекте, как и в действующих нормах, предусмотрено деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. Однако их виды изменились.

В Законопроекте все юридические лица разделены на корпорации и унитарные юридические лица [4].

К коммерческим унитарным юридическим лицам относятся:

- казенные предприятия;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия.

К некоммерческим унитарным юридическим лицам относятся:

- религиозные организации;
- фонды;
- учреждения;
- публично-правовые компании;
- автономные некоммерческие организации.

К коммерческим корпорациям относятся:

- хозяйствственные партнерства;
- производственные кооперативы;
- хозяйственные товарищества: полное товарищество, товарищество на вере;
- хозяйственные общества: акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью.

К некоммерческим корпорациям относятся:

- потребительские кооперативы: жилищные кооперативы, жилищно-строительные кооперативы, гаражные кооперативы, садоводческие потребительские кооперативы, огороднические потребительские кооперативы, дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы;
- общественные организации: политические партии, профсоюзные организации, общественные движения, органы общественной самодеятельности, территориальные органы общественного самоуправления;

- ассоциации и союзы: некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профсоюзных организаций, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные палаты, нотариальные палаты, адвокатские палаты;
- товарищества собственников недвижимости: товарищества собственников жилья, садоводческие некоммерческие товарищества, огороднические некоммерческие товарищества, дачные некоммерческие товарищества;
- казачьи общества;
- общины коренных малочисленных народов.

Корпорации – это юридические лица, основанные на началах членства. Под правом членства в Законопроекте понимается право участников юридического лица на участие в управлении деятельностью корпораций.

В отношении корпораций Законопроектом установлены единые права их участников и единые правила управления ими [4]. Юридическое лицо должно быть зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных в Законопроекте. При этом не предполагается никаких исключений для некоммерческих юридических лиц.

Некоммерческие юридические лица должны быть в соответствии с Законопроектом предусмотрены в Гражданском кодексе Российской Федерации. То есть по отношению к таким юридическим лицам будет применяться принцип закрытого перечня. В настоящее время в российском законодательстве действует значительное количество федеральных законов, предусматривающих различные виды некоммерческих юридических лиц. В проекте изменений в гражданском законодательстве Российской Федерации предлагается существенно сократить количество организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц, ввести единое и централизованное регулирование и установить конкретный перечень правовых форм, в которых могут учреждаться эти юридические лица [5].

Некоммерческие юридические лица, согласно Законопроекту, подразделяются на некоммерческие корпорации и некоммерческие унитарные организации. Критерием указанного разделения является организационная структура некоммерческих юридических лиц. Некоммерческие корпорации предполагают корпоративное функционирование на основе членства их участников, которые предусматривают коллегиальное решение вопросов управления юридическим лицом, тогда как унитарные организации не могут по своей природе функционировать со множеством участников.

По сравнению с редакцией Проекта изменений в Гражданском кодексе Российской Федерации, принятой Государственной думой Российской Федерации в первом чтении 27 апреля 2012 г., перечень организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц в Законопроекте был расширен. Ранее не предусматривалось специального регулирования правового положения казачьих обществ, общин коренных малочисленных народов и публично-правовых компаний, а автономные некоммерческие организации причислялись к разновидности фондов.

В отношении публично-правовых компаний Законопроект не определяет, какие правовые положения применяются к таким юридическим лицам. Речь идет, вероятно, о государственных корпорациях и государственных компаниях. Причем первоначально предполагалось отказаться от таких организационно-правовых форм юридических лиц, как государственные корпорации [1].

В отличие от некоммерческих список коммерческих юридических лиц не претерпел столь существенных изменений. В Проекте изменений в гражданском законодательстве исключено общество с дополнительной ответственностью, как невостребованное на практике. Предполагается отказаться от закрытого акционерного общества, которое, как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, не оправдало себя и дублирует общество с ограниченной ответственностью [6].

Таким образом, предполагается ввести новое понятие юридического лица и новую классификацию юридических лиц, существенно меняющих действующие гражданско-правовые нормы. Некоторые виды юридических лиц вводятся впервые, что повлечет дальнейшее реформирование российского законодательства, связанного с регулированием деятельности юридических лиц.

Нововведения в гражданское законодательство касаются также учредительных документов юридического лица. В качестве таковых в Законопроекте предлагается оставить лишь устав. Однако хозяйственные товарищества смогут действовать на основе учредительного договора, имеющего юридическую силу устава [4]. При этом в пояснительной записке отмечается, что введение правила об одном учредительном документе юридического лица ускорит процедуру государственной регистрации юридических лиц.

В Проекте изменений в гражданском законодательстве особо отмечается, что при создании юридических лиц можно будет использовать типовые формы уставов, которые разрабатываются уполномоченными органами в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц.

В уставах некоммерческих организаций, занимающихся деятельностью, приносящей доход, должны быть указаны направления такой деятельности, которые должны соответствовать целям создания этого юридического лица и основным видам его деятельности [4].

В Законопроекте присутствует норма о специальной правоспособности юридических лиц, которые смогут заниматься особыми видами деятельности не только на основании лицензии, но и в результате получения членства в саморегулируемых организациях или получения свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенным видам работ.

Законопроектом предусматривается единое регулирование для всех юридических лиц при принятии решения об их создании. Если учредителей двое или более, то такое решение должно быть принято ими единогласно. В решении учредителей должны быть указаны сведения об учреждении юридического лица, об утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования его имущества, об избрании или назначении его органов.

Если принимается решение о создании юридического лица корпоративного типа, то в таком решении указываются также сведения о результатах голосования учредителей по вопросам учреждения юридического лица и о порядке совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица.

Отмечается, что специальные нормы относительно принятия решения об учреждении отдельных видов юридических лиц могут предусматриваться федеральными законами.

В отношении государственной регистрации юридических лиц определено, что третьи лица могут добросовестно полагаться на действительность данных, содержащихся в ЕГРЮЛ. Юридическое лицо не вправе ссылаться в отношениях с третьими лицами на обстоятельства, не отраженные в ЕГРЮЛ. Третьим лицам должны быть возмещены убытки, вызванные непредставлением, несвоевременным представлением или представлением недостоверных данных в ЕГРЮЛ юридическим лицом [4].

В проекте изменений в гражданском законодательстве отмечается, что изменения устава приобретают силу для третьих лиц с момента государственной регистрации, а в случаях, установленных законом, – с момента уведомления органа, осуществляющего государственную регистрацию, о таких изменениях. В то же время юридические лица и их учредители не вправе ссылаться на отсутствие регистрации таких изменений в отношениях с третьими лицами, действовавшими с учетом этих изменений. Возможность полагаться на достоверность данных, отраженных в ЕГРЮЛ, была подкреплена правилом об обязательной проверке сведений о юридическом лице, подаваемых на регистрацию.

В настоящее время большая часть компаний создана в форме хозяйственных обществ и хозяйственных товариществ. Обратим внимание на изменения в отношении данных юридических лиц.

На основании Законопроекта хозяйственные товарищества и общества – это корпоративные коммерческие организации с разделенным на доли учредителей уставным капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей, а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом или обществом в процессе его деятельности, принадлежит ему на праве собственности [4].

Хозяйственные товарищества могут создаваться в организационно-правовой форме полного товарищества или товарищества на вере, хозяйственные общества – в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью.

В Законопроекте упразднено разделение акционерных обществ на закрытые и открытые, поскольку закрытые акционерные общества применяют модель отношений, характерную для обществ с ограниченной ответственностью [6].

Участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере могут быть индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации, участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере – граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования. Однако государственные органы и органы местного самоуправления не вправе от своего имени участвовать в хозяйственных обществах и товариществах.

Одно из нововведений состоит в том, что объем правомочий участников хозяйственного общества может определяться не только пропорционально их долям в уставном капитале общества, но и по иным правилам, если это предусмотрено уставом общества или корпоративным договором. Сведения о заключении корпоративного договора, устанавливающего иное распределение объема правомочий участников общества, должны быть внесены в ЕГРЮЛ.

Следующим нововведением стало правило о том, что по долгам хозяйственного общества одного лица несет субсидиарную ответственность его единственный участник, если будет установлено, что они возникли в результате исполнения обществом указаний единственного участника. В результате юридическое лицо перестает выполнять функцию ограничения ответственности его участников. Данная позиция нашла отражение в судебной практике [7].

Хозяйственные общества разделены на публичные и непубличные общества. К публичным относятся акционерные общества, акции которых публично размещаются или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Положения о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным. К непубличным обществам относятся общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества, которые не отвечают признакам публичного общества.

Еще одно нововведение в гражданском законодательстве Российской Федерации касается уставного капитала. Минимальный размер уставного капитала будет определен законами о хозяйственных обществах. Предполагается ужесточить требования к оценке вкладов в уставный капитал хозяйственных обществ в безденежной форме. Такая оценка должна осуществляться только оценщиком. Участники хозяйственного общества не вправе оценить вклад в безденежной форме в размере, превышающем сумму оценки, определенную независимым оценщиком. Также закреплена обязанность учредителей хозяйственного общества оплатить не менее трех четвертей его уставного капитала до государственной регистрации общества. Остальную часть уставного капитала хозяйственного общества его участники обязаны внести в течение первого года деятельности общества.

В Законопроекте установлены общие положения о корпоративных договорах. Это договор между участниками хозяйственного общества или некоторыми из них об осуществлении своих корпоративных прав, в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться от их осуществления. Под осуществлением указанных прав понимается:

- голосование определенным образом на общем собрании участников общества;

- согласованное осуществление иных действий по управлению обществом;
- приобретение или отчуждение доли в его уставном капитале по определенной цене и при наступлении определенных обстоятельств либо воздержание от отчуждения доли до наступления определенных обстоятельств.

Корпоративный договор не может:

- обязывать его участников голосовать в соответствии с указаниями органов общества в отношении долей, в уставном капитале которого заключен этот договор;
- определять структуру органов общества и их компетенцию, за исключением случаев, когда нормы Гражданского кодекса России или законов о хозяйственных обществах допускают их изменение уставом общества.

Корпоративный договор должен заключаться путем составления одного документа, подписанного сторонами. При этом предполагается, что будет установлена обязанность участников хозяйственного общества, заключивших корпоративный договор, уведомить это общество о факте заключения договора. В случае неисполнения данной обязанности указанными лицами участники общества, не являющиеся сторонами корпоративного договора, вправе требовать возмещения причиненных им убытков.

Таким образом, значение корпоративного договора состоит в том, что его нарушение может являться основанием для признания недействительными решений органов хозяйственного общества по иску стороны корпоративного договора. Это возможно, если на момент принятия соответствующего решения сторонами корпоративного договора являлись все участники хозяйственного общества и признание решения органа недействительным не нарушает права и охраняемые законом интересы третьих лиц.

Важным шагом в регулировании деятельности юридических лиц могло бы стать введение новых норм, затрагивающих институт аффилированности, а также признание лица контролирующим. Однако нормы, содержащие основания признания лиц аффилированными, которые имелись в первой редакции Проекта изменений в Гражданском кодексе Российской Федерации, из Законопроекта исключены.

Актуальность правового регулирования унитарных предприятий не раз отмечалась в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации. Предполагалось существенное реформирование унитарных предприятий, поскольку разработчики Концепции исходили из бесперспективности данной организационно-правовой формы юридического лица и желательности ее постепенной замены другими видами коммерческих организаций, в том числе хозяйственными обществами со стопроцентным или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе. Однако Законопроект не содержит столь существенных изменений законодательства об унитарных предприятиях, поскольку его положения в этой части в целом совпадают с действующими нормами Гражданского кодекса Российской Федерации [8]. Вместе с тем Законопроект устанавливает закрепление имущества за унитарным предприятием только на праве оперативного управления, тогда как действующее законодательство допускает также функционирование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Законопроект предусматривает введение специальной статьи в положения Гражданского кодекса Российской Федерации о казенных предприятиях. Но в проекте изменений не указывается на то, что казенное предприятие получает вещное право на имущество, полученное от государственного собственника. Однако в законодательстве об унитарных предприятиях установлено, что такое имущество казенное предприятие получает на праве оперативного управления [9]. Таким образом, ни унитарное, ни казенное предприятие в редакции Законопроекта не смогут владеть имуществом на праве хозяйственного ведения [5].

Проект изменений в гражданском законодательстве предусматривает относительно новую для российского права организационно-правовую форму некоммерческой организации – товарищество собственников недвижимости – добровольное объединение граждан – собственников недвижимых вещей (помещений в многоквартирном доме или

в нескольких многоквартирных домах, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного использования имущества (вещей), в силу закона находящегося в их общей собственности и (или) в общем пользовании [4]. Участниками такого товарищества по общему правилу являются только собственники – физические лица, поскольку участие юридических лиц в товариществах собственников недвижимости допускается только законом.

Законопроект устанавливает основы правового регулирования товариществ собственников недвижимости, однако товарищество собственников недвижимости является обобщающим институтом, включающим в себя существующие товарищества собственников жилья и другие виды товариществ.

Институт реорганизации юридических лиц с принятием Законопроекта изменится. Гражданский кодекс Российской Федерации планируется дополнить новыми видами реорганизации комплексного характера, в частности совмещеннную реорганизацию, которая ранее была предусмотрена для акционерных обществ.

Также планируется возможность реорганизации одновременно более двух юридических лиц, в том числе и в различной организационно-правовой форме, что в настоящее время не допускается. Однако реорганизация с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к различным организационно-правовым формам, будет допускаться, если гражданским законодательством разрешается преобразование юридического лица одной формы в юридическое лицо другой формы.

Законопроект устанавливает запрет на преобразование коммерческого юридического лица в некоммерческое и наоборот. Законопроект содержит подробное регулирование отношений, связанных с предоставлением гарантий прав кредиторов реорганизуемого юридического лица. Установлена солидарная ответственность вновь созданного юридического лица по долгам старого общества в случае невозможности определить правопреемника по обязательству юридического лица или в случае недобросовестного распределения активов между ними, если это привело к существенному нарушению интересов кредиторов [4].

Проект изменений в гражданском законодательстве предусматривает новое регулирование ликвидации юридического лица. Определен перечень оснований для ликвидации в судебном порядке. Так, лицо может быть ликвидировано в случаях:

- признания государственной регистрации юридического лица недействительной, в том числе в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона, если эти нарушения носят неустранимый характер;
- осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) или при отсутствии обязательного членства в саморегулируемых организациях;
- осуществления деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов;
- систематического осуществления общественной организацией, благотворительным и иным фондом, религиозной организацией деятельности, противоречащей ее уставным целям, а также в иных случаях, предусмотренных законом.

Во внедиспансерном порядке юридическое лицо может быть ликвидировано по решению его участников либо органа юридического лица, уполномоченного уставом.

Законопроект упрощает очередность удовлетворения требований кредиторов при ликвидации юридического лица. В первую очередь производятся расчеты по требованиям граждан, перед которыми ликвидируемое юридическое лицо несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, а также по требованиям о компенсации морального вреда. Во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и по оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждения авторам результатов интеллектуальной деятельности. В третью очередь удовлетворяются требования других кредиторов.

В Законопроекте закреплена норма об исключении из государственного реестра недействующего юридического лица. Фактически прекратившим свою деятельность признается такое юридическое лицо, которое в течение последних двенадцати месяцев не представляло отчетность, предусмотренную российским законодательством о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету.

Таким образом, реформирование российского гражданского законодательства происходит поэтапно. Постепенно нормы Гражданского кодекса Российской Федерации совершенствуются. Первые изменения были приняты Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в гл. гл. 1–4 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации», вступившие в силу с 1 марта 2013 г. Он, в частности, регулирует государственную регистрацию прав на недвижимость, государственную регистрацию сделок, нотариальное удостоверение сделок, особенности ограничения дееспособности граждан и другие отношения. Следующий этап – принятие изменений, касающихся правового статуса юридических лиц, видов юридических лиц, особенности их создания, реорганизации и ликвидации. Многие новшества носят кардинальный характер, существенно меняя сложившиеся отношения. Вместе с тем полагаем, что процесс реформирования гражданского законодательства России позволит отразить особенности современных общественных отношений в нормах гражданского права. Правовое регулирование юридических лиц, определяемое Законопроектом, позволит приблизить российские национальные нормы к современным европейским нормам. Это окажет положительное влияние на развитие гражданско-правовых отношений между Россией и другими государствами и будет способствовать активному росту конкурентоспособности российских юридических лиц на международной торговой площадке.

Литература

1. О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 // СЗ РФ. 2008. 21 июля. № 29. Ч. 1. Ст. 3482.
2. О внесении изменений в ч. 1, 2, 3 и 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект Федер. закона Рос. Федерации № 47538-6. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. О порядке рассмотрения проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в ч. 1, 2, 3 и 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Постановление Гос. думы Федер. собр. Рос. Федерации от 16 нояб. 2012 г. № 1150-6 // СЗ РФ. 2012. 26 нояб. № 48. Ст. 6596.
4. О внесении изменений в гл. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: Проект Федер. закона Рос. Федерации № 47538-6/2. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Консультант плюс: правовые новости. Специальный выпуск. Комментарий к проекту изменений Гражданского кодекса Российской Федерации (законопроект № 47538-6/2): [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140912> (дата обращения: 22.05.2013).
6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 окт. 2009 г.) // Вестник ВАС Рос. Федерации. 2009. № 11.
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 24 апр. 2012 г. № 16404/11 по делу № А40-21127/11-98-184. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. Ч. 1. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.
9. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федер. закон Рос. Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. 2 дек. № 48. Ст. 4746.

10. О внесении изменений в гл.гл. 1–4 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 302-ФЗ // СЗ РФ. 2012. 31 дек. № 53. Ч. 1. Ст. 7627.

ЗАВЕЩАНИЕ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА

**Н.Ф. Звенигородская, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы исторические, теоретические и практические аспекты завещания в чрезвычайных обстоятельствах, раскрыты особенности его совершения, проанализировано понятие чрезвычайных обстоятельств, определена роль добровольного пожарного в завещательных процедурах, приведена интересная судебная практика.

Ключевые слова: завещание, чрезвычайные обстоятельства, свидетель, завещательные процедуры, форма завещания, добровольная пожарная охрана, добровольный пожарный

TESTAMENT TO THE EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES: HISTORY, THEORY, PRACTICE

N.F. Zvenigorodskaya.

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

The article investigates the historical, theoretical and practical aspects of the will in an emergency, reveals peculiarities of its commission, analyzes the concept of extraordinary circumstances, the role of voluntary fire in testamentary procedures, is an interesting case law.

Keywords: will, extraordinary circumstances, a witness testamentary procedure form will, volunteer fire department, a volunteer firefighter

Исторические периоды развития человеческого общества имеют разные чрезвычайные обстоятельства, грозящие человеческой жизни. Так, в древности – это войны, в средние века – эпидемии, унесшие сотни тысяч людей, населяющих европейские города, в наше время в перечне чрезвычайных обстоятельств на первом месте стоят пожары. Например, в 2011 г. в России, согласно статистике, произошло 168 528 пожаров, погибли 12 028 человек и травмы получили 12 457 человек. Прямой материальный ущерб от пожаров составил 17 280 086 млрд руб. [1]. Основным субъектом обеспечения пожарной безопасности является государство, создавшее для реализации этой цели Государственную противопожарную службу, осуществляющую свою деятельность на профессиональной основе. Однако история и практика показывает, что самым эффективным средством в обеспечении пожарной безопасности является массовость и активное участие самого народа в борьбе с огнем. В историю развития Российской пожарной охраны вписаны яркие страницы подвигов добровольцев в тушении пожаров, спасении человеческих жизней и их ежедневной заботы в деле предупреждения пожаров. Этот положительный опыт добровольческих основ противопожарной деятельности был правильно воспринят, и в современной России в развитие государственно-частного партнерства вновь возрожден институт пожарного добровольчества. Объективная необходимость участия граждан и общества в помощи государству по выполнению публичных функций, опыт других государств легли в основу нормотворчества российского законодателя. Но добровольные пожарные в силу жизненных обстоятельств, в которые попадают в связи с выполнением своих публичных функций, нередко оказываются свидетелями совершения гражданами завещаний в чрезвычайных обстоятельствах. Становясь еще и субъектами правоотношений,

регулируемых частным правом, добровольные пожарные вместе с тем нуждаются в правовом просвещении относительно своей роли в момент совершения гражданином завещания и впоследствии при его подтверждении в суде, что позволит им на практике избежать затруднительных ситуаций. Новеллами современного российского правопорядка является новый вид завещания – завещание в чрезвычайных обстоятельствах (ст. 1129 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК), а также введение фигуры свидетеля в наследственное право.

Актуальность исследования правовых проблем участия добровольных пожарных в завещательных процедурах в качестве свидетелей объясняется не только изменениями в российском законодательстве, но и противоречиями в нормах права, их неоднозначным, а в некоторых случаях и спорным толкованием, что создает трудности в практике их правоприменения. Поэтому представляется необходимым выявить применительно к названной теме исследования взаимодействие и соотношение норм гражданского законодательства и специального законодательства, регулирующего деятельность в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Правовым регулятором дополнительного механизма борьбы с пожарами явился принятый недавно Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100 «О добровольной пожарной охране» (далее – Закон № 100) [2]. Он направлен на регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией физическими и юридическими лицами – общественными объединениями права на объединение для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, а также в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений пожарной охраны. Под общественным объединением пожарной охраны, как следует из п. 1 ст. 6 названного закона, понимается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений, основной уставной целью которого является участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ. В законе, к сожалению, нет прямого указания на то, что такое объединение является юридическим лицом и относится к некоммерческим организациям. Такой вывод вытекает из положений Закона № 100 о том, что это объединение может быть создано в организационно-правовой форме общественной организации либо в форме общественного учреждения. А уже отсюда следует, что будучи некоммерческими организациями они не имеют извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяют полученную прибыль между участниками. Общественные организации пожарной охраны и территориальные подразделения добровольной пожарной охраны подлежат обязательной государственной регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 10 ст. 7). Как известно, такая регистрация осуществляется в ЕГРЮЛ (Единый государственный реестр юридических лиц).

В отличие от юридических лиц с общей или универсальной правоспособностью, общественные объединения пожарной охраны обладают специальной правоспособностью, так как имеют ограничения в осуществлении видов деятельности. Возможные виды их деятельности перечислены, прежде всего, в названном законе и должны быть перечислены также в учредительных документах. Следует обратить внимание, что приоритетность спасения людей и оказание первой помощи пострадавшим при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ обозначены законодателем как один из основных принципов добровольной пожарной охраны.

Как и любой закон, Закон № 100 не отличается безупречностью, поэтому его отдельные плюсы и минусы применительно к теме исследования будут отражены в статье и далее. Отмечая сильные стороны данного нормативного акта, Н.И. Уткин и С.Б. Немченко правильно указали на закрепление в нем определений основных понятий (ст. 2) [3]. Так, добровольная пожарная охрана – это социально ориентированные общественные

объединения пожарной охраны, созданные по инициативе физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. А добровольный пожарный – это физическое лицо, являющееся членом или участником общественного объединения пожарной охраны и принимающее на безвозмездной основе участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Сравнивая эти два определения из семи приведенных в ст. 2 закона с определением добровольной пожарной охраны (п. 1 ст. 6), обнаруживаем, что цель последней отличается от целей первых двух, она является более широкой – осуществление деятельности в области пожарной безопасности в сравнении с участием в профилактике и тушении пожаров. Представляется, что целесообразнее было бы единообразное указание цели, поскольку речь идет о некоммерческой организации и ее члене. Тем самым исключается различное толкование закона и лазейки для осуществления нецелевых видов деятельности некоммерческой организацией.

Далее, законодатель, определяя в п. 1 ст. 7 общественную организацию пожарной охраны как основанное на членстве общественное объединение пожарной охраны, созданное физическими лицами и (или) юридическими лицами – общественными объединениями для осуществления совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения уставных целей, должен был указать на главную цель, ради которой создается это общественное объединение. Иначе мы имеем дело с отсылочной нормой права. Такой целью, как следует из систематического толкования Закона № 100, следует считать участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведение аварийно-спасательных работ. Взятая для сравнения норма права п. 1 ст. 8 об общественном учреждении пожарной охраны лишена указанного недостатка. Так, общественное учреждение пожарной охраны законодателем определяется как не имеющее членства общественное объединение пожарной охраны, созданное в целях участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территориях городских и сельских поселений, межпоселковых территориях и в организациях. В связи с отсылочным характером указанной нормы права, *de lege ferenda* (законодателю на будущее) предлагается в специальных законах в формулировках базовых определений общественных объединений отражать их главную цель, отчего закон только выигрывает, а в практике его правоприменения не будет оснований для различных подходов.

Во-первых, правоприменителю следует отличать добровольного пожарного от работника добровольной пожарной охраны, которым может быть физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с юридическим лицом – общественным объединением пожарной охраны. Анализ данного нормативного акта позволяет провести между ними некоторые различия по определенным критериям. Например, обнаруживаются различные правовые основания их связи с общественным объединением. И если у добровольного пожарного эта связь возникает на основании членства или участия в добровольной пожарной охране, поскольку добровольные пожарные, согласно п. 9 ст. 6 Закона № 100, обязаны быть членами или участниками общественных объединений пожарной охраны, то юридическим фактом, порождающим правовую связь работника добровольной пожарной охраны с общественным объединением пожарной охраны, будет трудовой договор. Членство или участие в добровольной пожарной охране для работника добровольной пожарной охраны не является обязательным в отличие от императива относительно добровольного пожарного. Во-вторых, если для добровольного пожарного возрастной ценз и требования к состоянию здоровья установлены названным специальным законом, где определяется, что им может быть физическое лицо, достигшее возраста восемнадцати лет и способное по состоянию здоровья исполнять обязанности, связанные с участием в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, а состояние здоровья добровольного пожарного определяется в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной

безопасности, то возрастной ценз и требования к состоянию здоровья работника добровольной пожарной охраны определяются трудовым законодательством. Поэтому последним может быть и лицо более раннего возраста. Согласно общему правилу, предусмотренному ст. 63 Трудового кодекса РФ, заключение трудового договора допускается с 16-летнего возраста. Как несовершеннолетний, он проходит обычное медицинское обследование для лиц, не достигших 18-летнего возраста. Поэтому он может выполнять трудовую функцию, не связанную с участием в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, например, технического работника, обслуживающего персонала и пр. Тогда в этом случае трудовая функция такого работника до достижения им совершеннолетия должна быть не связана с риском для жизни, а это значит, что к участию в выполнении части поставленных перед добровольной пожарной охраной задач он не должен привлекаться. Однако прямо такой вывод из Закона № 100 не следует, а формулируется нами, лишь исходя из систематического толкования норм не только специального закона, но и трудового законодательства, запрещающего в интересах несовершеннолетних выполнение ими труда, могущего причинить вред их здоровью. Таким образом, только обладающий полным объемом гражданской дееспособности добровольный пожарный может быть свидетелем наследственной процедуры, а работник добровольной пожарной охраны, обладая с 16 лет трудовой дееспособностью, свидетелем до достижения 18-летия быть не может. В-третьих, статус добровольного пожарного физическое лицо приобретает с момента обязательной регистрации этого физического лица в реестре добровольных пожарных, а статус работника добровольной пожарной охраны возникает у физического лица с момента заключения трудового договора. Поэтому суду как свидетель для установления факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах добровольный пожарный в подтверждение своего статуса предъявляет членский билет или выписку из реестра и паспорт, а для совершеннолетнего работника добровольной пожарной охраны достаточно паспорта. В-четвертых, режим несения службы (дежурства) работниками добровольной пожарной охраны и режим их отдыха устанавливаются трудовым законодательством, а режим несения службы (дежурства) добровольными пожарными устанавливается учредителем (учредителями) общественного объединения пожарной охраны по согласованию с территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности. Поэтому, выясняя обстоятельства совершения завещания, суд исследует информацию, полученную от свидетелей – добровольного пожарного и работника добровольной пожарной охраны. Она, прежде всего, получается в ходе допроса свидетелей в судебном заседании, их показания – это самостоятельный вид доказательств в гражданском судопроизводстве. Не исключаются и письменные доказательства, представленные ими суду, например, справки, выписки из журнала поступивших «на пульт» сигналов о возгораниях и т.д. В-пятых, различие проводится в зависимости от формы вознаграждения за выполнение своих функций: работник добровольной пожарной охраны получает заработную плату в соответствии с трудовым законодательством, а условия участия добровольного пожарного устанавливаются гражданско-правовым договором на выполнение работ по участию в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Перечень различных может быть далее продолжен в зависимости от целей исследования. Мы же обозначили лишь некоторые из них с тем, чтобы в сравнении определить статус добровольного пожарного в связи с его участием в выполнении государством публичной функции по обеспечению пожарной безопасности, а также в качестве свидетеля, когда он становится очевидцем совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах, о чем сообщает суду в порядке гражданского судопроизводства. Являясь субъектом гражданско-правовых отношений по хранению тайны завещания, свидетель выполняет важную роль в частном праве, охраняющем интересы частных лиц.

Исторический предвестник завещания при чрезвычайных обстоятельствах следует искать в Древнем Риме. Так, римскому частному праву классического и постклассического периода уже был известен такой вид завещания, как чрезвычайное завещание, совершающееся во время эпидемии [4]. А еще ранее – в древнее время использовалось, например, сакральное завещание, совершающееся перед священным собранием, то есть комицией, руководимой старшим понтификом, и специальное завещание, совершающееся перед строем воинов накануне сражения. Черниловский З.М. отмечает, что «от глубокой древности и до первых веков Республики сохранился обычай, позволяющий наследодателю изъявить волю пред куриатными комициями, а во время войны, в походе – перед строем войска (последнее было дозволено и Юстинианом)» [5]. В источниках, включая Институции Юстиниана, мы находим, что, пройдя через манципационную процедуру, а еще ранее – через утверждение народной сходки (комиции), завещание приобретало силу, как только его удостоверяли подписи семи присутствующих при том свидетелей. Во избежание обмана имя наследника вписывал своей рукой завещатель. Изготовленный документ скреплялся печатями свидетелей. В качестве свидетелей не допускались женщины, несовершеннолетние, глухие, умалишенные, состоящие под опекой. Споры о наследстве в Древнем Риме были нередки, поэтому, когда возникало сомнение в завещании, вчинался иск. В гражданском судопроизводстве и сегодня наследственные дела, связанные с сомнительными завещаниями, занимают значительное место. Не случайно древняя мудрость гласит: «Всегда помни древний рецепт хорошего завещания: душевный покой, здравый ум и твердая память» [6]. Но, когда составляющих успеха хорошего завещания нет, как в случае завещания в чрезвычайных обстоятельствах, где нет душевного покоя, его правомерность должна подтверждаться судом. При отсутствии спора о праве на наследство это требование в соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства рассматривается в порядке особого производства, а при наличии спора о праве гражданском – в порядке искового производства.

Характеризуя появление в современном российском наследственном праве нового вида завещания, следует отметить, что гражданин, который находится в положении, явно угрожающем его жизни, и в силу сложившихся чрезвычайных обстоятельств лишен возможности совершить завещание в соответствии с правилами ст.ст. 1124–1128 ГК, может изложить последнюю волю в отношении своего имущества в простой письменной форме. Причем такое завещание совершается при наличии одновременно двух условий: 1) нахождение завещателя в угрожающем для его жизни положении; 2) отсутствие у него в силу чрезвычайных обстоятельств возможности совершить «правильное» завещание, то есть по правилам, установленным законом. Поэтому такое завещание и рассматривается как исключение из общего правила. Далее, императивно установлено: изложение гражданином последней воли в простой письменной форме признается его завещанием, если завещатель в присутствии двух свидетелей собственноручно написал и подписал документ, из содержания которого следует, что он представляет собой завещание. Законодатель в п.п. 2 п. 1 ст. 1129 ГК не указывает на подписи свидетелей в завещании в чрезвычайных обстоятельствах в отличие от закрытого завещания, где подписи свидетелей на заклеенном конверте, в котором оно находится, обязательны. Поэтому мы не имеем оснований считать, что «написанный и подписанный завещателем документ должен быть скреплен также и их подписями» [7]. Вместе с тем если бы завещатель смог указать фамилии свидетелей, присутствовавших при совершении им завещания в чрезвычайных обстоятельствах, это бы намного упрощало судебную процедуру доказывания. Но такое пожелание мы лишь вправе высказать завещателю, но ни в коем случае не вправе из-за отсутствия в нем подписей свидетелей считать такое завещание недействительным.

В настоящее время допустимо совершение в чрезвычайных обстоятельствах завещания в простой письменной форме, что до вступления в силу части третьей ГК РФ, то есть до 1 марта 2002 г. законодательством не допускалось.

В этой связи обращает на себя внимание и другая новелла наследственного права – появление в наследственных завещательных процедурах фигуры свидетеля, столь характерной для процессуального права, как уголовного, так и гражданского, но не допускаемой до недавнего времени в российский наследственный правопорядок.

Рецептируя римское частное право, зарубежные законодатели в развитии своего наследственного права пошли дальше российского законодателя и значительно ранее предусмотрели не только возможность совершить в чрезвычайных обстоятельствах завещание, но и даже допустили его устную форму, чего российский законодатель вообще в отношении завещания до сих пор не позволил. Из истории российского права нам известно, что устные («словесные») завещания законодателем были прямо запрещены (ст. 1023 Свода Законов Российской империи). Хотя в современной правовой науке высказывались мнения в поддержку допущения наряду с письменной формой завещания в чрезвычайных обстоятельствах также и устной формы, однако такая позиция уязвима, поскольку открывает простор для произвола и нарушения прав граждан. В этой связи у российского законодателя она не нашла поддержки, он остался верен традиции, что считаем небезосновательным и правильным.

Немецкий законодатель в Германском гражданском уложении предусмотрел, что лицо, пребывающее в местности, с которой приостановлена связь по причине эпидемии или вследствие иных исключительных обстоятельств, или находящееся в плавании на немецком судне может составить завещание в устной форме в присутствии трёх свидетелей. А в Англии военнослужащие, пребывающие на военной службе, и моряки в плавании вправе совершать устные завещания в присутствии свидетелей (ст. 11 английского Закона 1837 г.) [8].

Положительный исторический и современный зарубежный опыт был учтен, и в российском законотворчестве появились новый вид завещания (ст. 1129 ГК – завещание в чрезвычайных обстоятельствах), новая фигура в завещательных процедурах – свидетель и новый порядок (назовем его по аналогии с семейным правом, в котором есть «санация» брака), «санация», то есть оздоровление завещания. Так, согласно закону, такое завещание утрачивает силу, если завещатель в течение месяца после прекращения этих обстоятельств не воспользуется возможностью совершить завещание в какой-либо иной форме, предусмотренной ГК. А это значит, по общему правилу – в квалифицированной письменной форме, то есть с удостоверением завещания нотариально (п. 1 ст. 1124, ст. 1125 ГК). Возможно также совершение завещателем закрытого завещания (ст. 1126 ГК), что также следует отнести к новеллам российского наследственного права. Кроме того, уже известные правоприменителю в России завещания, приравниваемые к нотариально удостоверенным завещаниям, например, граждан, находящихся на излечении в больницах, госпиталях; военнослужащих; граждан, находящихся в местах лишения свободы и т.д. (ст. 1127). И, наконец, согласно сложившейся традиции и широко применяемые на практике завещательные распоряжения на денежные средства в банках (ст. 1128). Но это сценарий развития событий по благоприятному варианту, когда завещатель выжил.

А как следует поступить, если завещатель в силу жизненных обстоятельств не смог воспользоваться этой предоставленной возможностью и умер? Законодатель дает ответ на этот вопрос, устанавливая, что завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах, подлежит исполнению только при условии подтверждения судом по требованию заинтересованных лиц факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах, причем такое требование должно быть заявлено до истечения срока, установленного для принятия наследства. А, как известно, согласно общего правила, он составляет 6 месяцев со дня открытия наследства (п. 1 ст. 1154 ГК).

Поэтому в удовлетворении иска о восстановлении срока для принятия наследства, признании факта совершения завещания при чрезвычайных обстоятельствах, признании права собственности на долю жилого дома в порядке наследования по завещанию суд отказывает правомерно, так как доказательство уважительности причин необращения истца в суд в течение срока, установленного для принятия наследства, суду не предоставлено, а судом установлено,

что наследодатель не находился в положении, явно угрожающим его жизни, и не лишен был возможности совершить завещание в соответствии с правилами ГК РФ [9].

Необходимо определиться, что следует понимать под чрезвычайными обстоятельствами, в которых совершается завещание. Гражданский закон такого понятия не содержит, однако в порядке аналогии закона (п. 1 ст. 6 ГК) обратимся к п.п. 3 п. 1 ст. 887 ГК, где законодатель в договоре хранения путем перечислительного ряда все же дает перечень возможных чрезвычайных обстоятельств, при которых допускается передача вещи на хранение при свидетелях. К чрезвычайным обстоятельствам он относит пожар, стихийное бедствие, внезапную болезнь, угрозу нападения. Перечень оставляет открытым, что дает определенный простор правоприменителю. Но и этот простор все же имеет свои границы. В праве известно близкое по смыслу понятие чрезвычайной ситуации, обстоятельств, носящих чрезвычайный характер. Возникает вопрос об их тождестве. Для полноты представления об интересующем нас понятии чрезвычайного обстоятельства считаем полезным обращение к понятию «чрезвычайная ситуация», данном в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. В Земельном кодексе РФ в статье предусмотрено, что в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника [10].

Сравнительный анализ указанных норм права позволяет утверждать об их определенной близости и определенном несовпадении их объемов. Роднит их опасность для человека, нарушение условий его жизнедеятельности, но это указывает на их чрезвычайность, которая их сближает. Отметим здесь, что признак чрезвычайности сближает также понятия чрезвычайных обстоятельств с форс-мажорными обстоятельствами, то есть обстоятельствами непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК), а отличие здесь следует проводить по признаку непредотвратимости, присутствующему в форс-мажорных обстоятельствах. Далее, различия чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайной ситуации в том, что чрезвычайное обстоятельство применимо к отдельно взятой человеческой личности, которая и оказывается в нем, то есть в обстоятельстве, например, в пожаре, во внезапной болезни, и это указывает лишь на причину. Поэтому совершенно правильно отмечает Ю.К. Толстой, что «речь идет о совершении завещания не при, а в чрезвычайных обстоятельствах. Иными словами, гражданин должен находиться не на периферии указанных обстоятельств, а, что называется, в их эпицентре» [7]. Чрезвычайная ситуация характеризует последствия этого обстоятельства – причины для более широкого круга лиц, иными словами здесь мы имеем дело с причиной – пожаром и следствием его – ситуацией на определенной территории. В гражданском законодательстве пожар и стихийное бедствие названы разными обстоятельствами, а в специальном законодательстве пожар как обстоятельство – причина чрезвычайной ситуации – вообще не обозначен и поглощается понятием стихийного или иного бедствия. Таким образом, оснований отождествлять понятия «чрезвычайные обстоятельства», «обстоятельства, носящие чрезвычайный характер» и «чрезвычайная ситуация», нет. Но понятия «чрезвычайная ситуация» и «обстоятельства, носящие чрезвычайный характер», позволяют расширить наши представления о перечне чрезвычайных обстоятельств.

В реальной жизни чрезвычайные ситуации, как свидетельствует статистика, чаще всего возникают в результате пожаров. Но благодаря четко выстроенной системе защиты, выработанной государством, а также активной деятельности добровольной пожарной охраны, пришедшей на помощь Государственной противопожарной службе, количество пожаров из года в год сокращается.

Добровольные пожарные, выполняя свои функции по тушению пожара, проведению аварийно-спасательных работ и оказанию первой помощи пострадавшим, оказываются свидетелями выражения последней воли гражданами относительно судьбы своего имущества. Предъявляемые к добровольному пожарному требования позволяют ему выступать в качестве свидетеля в завещательных процедурах, а впоследствии и в суде как участнику гражданского судопроизводства. Поэтому свидетель – это, прежде всего, субъект процессуального права, традиционно его относят к лицам, содействующим правосудию.

Согласно п. 1 ст. 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК), свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения дела. Не являются доказательствами сведения, сообщенные свидетелем, если он не может указать источник своей осведомленности.

В гражданском судопроизводстве перед судом стоит задача установить, имели ли место чрезвычайные обстоятельства, создавали ли они угрозу жизни завещателя и препятствовали ли данные обстоятельства возможности совершить завещание в предусмотренной Гражданским кодексом форме. Данный вывод подтверждает судебная практика. Например, судом установлено, что нахождение завещателя в лечебном учреждении в тяжелом состоянии здоровья и необходимость проведения экстренного оперативного вмешательства свидетельствуют о положении, явно угрожающим его жизни, но не может рассматриваться как чрезвычайное обстоятельство, если лицо не было лишено возможности совершить завещание в порядке, предусмотренном ст. 1125 ГК РФ, до госпитализации [11].

Присутствуя при совершении гражданином завещания в чрезвычайных обстоятельствах, свидетель впоследствии в судебном заседании удостоверяет факты, касающиеся совершения завещания. Роль добровольного пожарного в качестве свидетеля, прежде всего, сводится к удостоверению факта чрезвычайных обстоятельств. Но это также могут быть, к примеру, факты относительно подлинности завещания, состояния самого завещателя, соответствия содержания завещания воле завещателя и пр. Свидетель – лицо, традиционно незаинтересованное, в противном случае предусмотрено право его отвода. Требуется его объективность, беспристрастность, добросовестность. Необъективные, пристрастные, недобросовестные свидетели способны ввести суд в заблуждение, что приведет к неправильному разрешению дела. Именно этим и продиктованы требования, предъявляемые к свидетелю (п. 2 ст. 1124 ГК). Им может быть гражданин, обладающий дееспособностью в полном объеме. Это означает, что свидетелем может быть совершеннолетний гражданин, то есть достигший по общему правилу 18 лет, не ограниченный в дееспособности и не признанный недееспособным в судебном порядке. Не могут быть такими свидетелями и не могут подписывать завещание вместо завещателя:

- нотариус или другое удостоверяющее завещание лицо;
- лицо, в пользу которого составлено завещание или сделан завещательный отказ, супруг такого лица, его дети и родители;
- граждане, не обладающие дееспособностью в полном объеме;
- неграмотные;
- граждане с такими физическими недостатками, которые явно не позволяют им в полной мере осознавать существование происходящего;
- лица, не владеющие в достаточной степени языком, на котором составлено завещание, за исключением случая, когда составляется закрытое завещание.

Законодатель в данном случае применил принцип *numerus clausus*, что означает закрытый перечень. Являясь исчерпывающим, этот перечень позволяет исключить из круга возможных свидетелей тех, которым у суда нет оснований доверять.

ГПК в п. 1 ст. 70 определяет, что лицо, вызванное в качестве свидетеля, обязано явиться в суд в назначенное время и дать правдивые показания. В порядке исключения,

свидетель может быть допрошен судом в месте своего пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности или других уважительных причин не в состоянии явиться по вызову суда. Свидетель должен знать, что за дачу заведомо ложного показания и за отказ от дачи показаний по мотивам, не предусмотренным федеральным законом, он несет ответственность, предусмотренную Уголовным кодексом Российской Федерации.

Одна из важных обязанностей свидетеля – хранить тайну завещания (ст. 1123 ГК), это означает, что до момента открытия наследства он не вправе разглашать сведения, касающиеся содержания завещания, его совершения, изменения или отмены. Неисполнение указанной обязанности свидетелем может повлечь за собой применение к нему способов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 12 ГК, в том числе привлечение к гражданско-правовой ответственности. Так, например, в случае нарушения тайны завещания завещатель вправе потребовать компенсацию морального вреда.

Учитывая вклад свидетеля в установление обстоятельств дела, законодатель предусмотрел право свидетеля на возмещение ему расходов, связанных с вызовом в суд, и на получение денежной компенсации в связи с потерей времени. Это право следует оценить как важную гарантию участия свидетеля в завещательных процедурах, а позже и в судебном разбирательстве наследственного дела.

Как сказал Ульпиан, «завещание есть правомерное выражение воли, сделанное торжественно для того, чтобы оно действовало после нашей смерти» [12]. Роль свидетелей, помогающих установить суду правомерность выражения лицом последней воли в отношении своего имущества, оценивается обществом по достоинству.

Круг проблем, связанных с завещанием в чрезвычайных обстоятельствах, рамками настоящего исследования далеко не исчерпан, нуждается в дальнейшей их научной проработке, что позволит защитить права граждан и более эффективно использовать институт наследования.

Литература

1. Статистика пожаров за 2011 год: [сайт]. URL: http://www.01-news.ru/mchs_84.html (дата обращения: 09.04.2013).
2. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Рос. газ. 2011. 11 мая. № 5474.
3. Уткин Н.И., Немченко С.Б. О правовом статусе добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных // Правовое регулирование деятельности МЧС России по вопросам обеспечения безопасности и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола. 5 апр. 2011 г. СПб.: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2012. С. 135.
4. Сафаров Р.А. Римское право: монография. СПб: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2007. С. 218.
5. Черниковский З.М. Римское частное право: Элементарный курс. М.: Юристъ, 2000. С. 196.
6. Наследственное право. № 1. М., 2008. С. 7.
7. Гражданское право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2004. Т. 3. С. 689.
8. Гражданское и торговое право капиталистических государств / отв. ред. Е.А. Васильев. М., 1993.
9. Кассационное определение Белгородского областного суда от 1 дек. 2011 г. по делу № 33-4394. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Рос. газ. 2001. 30 окт. № 211–212.
11. Определение Московского городского суда от 19 июня 2012 г. № 4г/2-4601/12. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
12. Скрипилев Е.А. Основы римского права. Диегесты Ульпиниана. М., 2001. С. 187–194.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

О СОТРУДНИЧЕСТВЕ СТРАН СНГ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

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

Санкт-Петербургский университет МВД России.

Е.А. Зорина, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены организационно-правовые вопросы сотрудничества стран СНГ в борьбе с преступлениями террористической направленности. Проанализировано действующее международное и внутреннее законодательство, определены собственные позиции в отношении отдельных вопросов в рассматриваемой сфере общественных отношений. Обращено внимание на то, что в настоящее время продолжает существовать ряд затруднений с выполнением универсальных и региональных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом, а принимаемые в государствах СНГ меры не всегда достаточно скординированы и согласованы. Подчеркивается необходимость проведения эффективной борьбы с терроризмом и преступлениями террористической направленности при активном содействии Организации Объединенных Наций (ООН).

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств (СНГ), сотрудничество стран СНГ, Уголовный кодекс Российской Федерации, террористический акт, преступления террористического характера, терроризм, противодействие терроризму и преступлениям террористической направленности

ABOUT THE COOPERATION OF CIS COUNTRIES IN THE FIGHT AGAINST CRIMES OF A TERRORIST ORIENTATION

G.A. Agaev.

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

E.A. Zorina.

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

Organizational and legal questions of cooperation of CIS countries in the fight against crimes of a terrorist orientation are considered. Authors considered the contemporary international and internal legislation and also expressed their own positions concerning some questions in the considered sphere of the public relations. The attention is paid to a number of difficulties with implementation of universal and regional international agreements in the fight against terrorism sphere which now continues to exist, and the measures taken in the states of the CIS are not always rather coordinated and agreed. The necessity of carrying out an effective fight against terrorism and crimes of a terrorist orientation with an active assistance of the OUN is emphasized.

Keywords: the Commonwealth of Independent States, cooperation of CIS countries, the Criminal code of the Russian Federation, act of terrorism, crimes of terrorist character, terrorism, counteraction to terrorism and crimes of a terrorist orientation

Тerrorизм и преступления террористической направленности относятся к числу наиболее опасных и труднопрогнозируемых преступных явлений современности. Они представляют угрозу миру и безопасности, развитию дружественных отношений между государствами, сохранению территориальной целостности государств, их политической, экономической и социальной стабильности, а также осуществлению основных прав и свобод человека и гражданина, включая право на жизнь. Террористы изыскивают новые, все более опасные формы реализации своих преступных намерений. На смену захвату заложников в целях принуждения к выполнению требований террористов приходят действия, направленные на значительные разрушения и жертвы среди населения.

Противодействие такому социально опасному явлению во всех формах его проявления является задачей как одного сообщества, так и отдельных регионов и государств. В контексте сказанного следует особо подчеркнуть, что борьба с преступлениями террористической направленности представляет собой задачу огромной важности как для России, так и других стран.

Ведущая роль в формировании международно-правовой базы сотрудничества государств в борьбе с терроризмом принадлежит ООН. В рамках ООН в этой сфере принято несколько базовых конвенций и протоколов. Справедливости ради отметим, что международное сообщество, осознавая опасность преступлений такой категории и стремясь выработать эффективные меры по их предупреждению, приняло ряд документов, к которым можно отнести Конвенции ООН (например, Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников [1], Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма [2]), Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом [3], Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма [4] и др. В перечисленных и не названных других международных документах указывается, что терроризм, преступления террористической направленности ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного характера, а лица, виновные в совершении актов терроризма и других предусмотренных указанными конвенциями преступлений, должны привлекаться к ответственности в соответствии с законом, и им следует назначать наказание с учетом тяжести совершенных преступлений. Наряду с этим меры по предупреждению или пресечению таких преступлений должны приниматься при соблюдении верховенства закона и демократических ценностей, прав человека и основных свобод, а также других положений международного права [5].

Практически все государства-участники СНГ оформили свое участие в большинстве этих документов.

Между тем международно-правовая практика свидетельствует, что выработанные универсальные правила поведения требуют детализации и учета геополитических особенностей, и в этой связи важной составляющей является региональное сотрудничество государств по противодействию современным угрозам и вызовам.

В конце 90-х гг. прошлого столетия страны Содружества Независимых Государств заложили фундамент международно-правовой организационной базы сотрудничества в противодействии терроризму в рамках Содружества, который в последующем приобрел многоплановый, комплексный и динамичный характер. На протяжении последних нескольких лет в динамике и структуре преступности стран СНГ, в том числе и в совершении преступлений террористической направленности, отмечаются сходные тенденции, реально угрожающие их экономическому развитию и национальной безопасности.

В Российской Федерации, как в части международного сообщества, создана также достаточно полная правовая основа противодействия преступлениям террористической направленности по главным его направлениям – предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений террористической направленности, минимизации и (или) ликвидации его последствий, в том числе путем установления в данной сфере общественных отношений полномочий специальных подразделений, военнослужащих Вооружённых Сил России, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В настоящее время российская антитеррористическая правовая система включает:

1. Конституцию Российской Федерации. Правда, основной Закон России непосредственно не регулирует вопросы противодействия терроризму и преступлениям террористической направленности, однако закрепляет принципы гуманизма, права и свободы человека и гражданина (ст.ст. 2, 6 гл.гл. 1, 2 Конституции Российской Федерации), определяет основы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, предопределяющие их задачи, функции и полномочия при осуществлении мер противодействия терроризму (гл.гл. 4–8 Конституции Российской Федерации) [6].

2. Федеральные законы Российской Федерации: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [7]; Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» [8]; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

Следует особо отметить, что за последние несколько лет с момента принятия Федерального закона «О противодействии терроризму» в целях уголовно-правового обеспечения противодействия терроризму и в интересах выполнения международных обязательств в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены дополнения, изменения, предусматривающие уголовную ответственность за терроризм, а также за содействие совершению преступлений террористической направленности (ст.ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 227, 277, 278, 279, 360 Уголовного Кодекса Российской Федерации). Одновременно в качестве меры, стимулирующей предотвращение террористических актов, были уточнены условия, дающие право освобождения виновного лица от уголовной ответственности, если оно помогало предотвращению террористического акта. Диаметрально противоположным образом была ужесточена ответственность за террористическую деятельность в целом. Например, за действия, повлекшие смерть человека, виновные теперь наказываются сроком до 20 лет лишения свободы или пожизненным лишением свободы [9].

Кроме того, в вышеназванную систему нормативных правовых актов входят Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [10]; Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» [11]; Закон Российской Федерации «О безопасности» [12] и др.

3. Указы Президента Российской Федерации: Указ Президента от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете); Указ Президента от 2 сентября 2012 г. № 1258 «Об утверждении состава Национального антитеррористического комитета по должностям и внесении изменений в Указ Президента от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и в состав Федерального оперативного штаба по должностям, утвержденным этим Указом»; Указ Президента от 17 июня 2003 г. № 680 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» и др.

4. Постановления Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму» (вместе с Положением о применении оружия и боевой техники Вооружёнными Силами Российской Федерации для устранения угрозы

террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта; Положением о применении оружия и боевой техники Вооружёнными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или для пресечения такого террористического акта; Положением о применении Вооружёнными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции); Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом»; Постановление Правительства от 22 января 1997 г. № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом»; Постановление Правительства от 21 февраля 2008 г. № 105 «О возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом»; Постановление Правительства от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»; Постановление Правительства от 16 апреля 2008 г. № 278 «О возмещении расходов, связанных с использованием при проведении контртеррористической операции транспортных средств, принадлежащих организациям или физическим лицам»; Постановление Правительства от 13 марта 2008 г. № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или повреждённого имущества»; Постановление Правительства от 11 ноября 2006 г. № 662 «Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом» [13] и др.

Следует особо отметить, что Федеральный закон «О противодействии терроризму» – один из немногих законодательных актов, в котором предписания законодателей о конкретных правовых механизмах реализации закона Правительством России практически полностью выполнены.

5. Ратифицированные Российской Федерацией антитеррористические международные правовые акты: Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом; Европейская конвенция о пресечении терроризма (вместе с Протоколом по внесению изменений в Конвенцию), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников; Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (вместе с «Техническим приложением»), Конвенция Совета Европы о передаче судопроизводства по уголовным делам [13] и др.

В России продолжается унификация национального законодательства и его гармонизация в соответствии с ратифицированными нашей страной международными правовыми документами. Так, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» [14] были изменены и дополнены 15 федеральных законов, в том числе и базовый законодательный акт о противодействии терроризму, где редакции подверглись основополагающее понятие «террористический акт». Оно было изложено аналогично Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма. Уточнению подверглись и полномочия Президента России. Согласно действующим нормам, именно глава государства определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму; устанавливает компетенцию федеральных органов

исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет по борьбе с терроризмом; принимает решения в установленном порядке об использовании за пределами территории России формирований Вооружённых Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляющейся против России либо её граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в нашей стране.

Основанием для таких изменений положило и Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 7 июля 2006 г. № 219-СФ «Об использовании формирований Вооружённых Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности» [15], которым это полномочие делегировано Президенту России.

Особое место в системе актов по противодействию терроризму и преступлениям террористической направленности занимают так называемые «концептуально-стратегические», «программные документы» – стратегии, концепции, доктрины, представляющие собой «систему официально принятых в государстве взглядов», поэтому носящих декларативный характер: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (далее по тексту – Стратегия). Стратегия одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности определяет деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленную на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путём применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ [16].

В Стратегии обозначены некоторые организационные направления противодействия терроризму, к примеру, создание единой государственной системы профилактики преступности, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики; развитие системы выявления и противодействия глобальным вызовам и кризисам современности, включая международный и национальный терроризм, политический и религиозный экстремизм, национализм и этнический сепаратизм и др.

В качестве отдельной проблемы в Стратегии выделяется угроза безопасности в пограничной сфере, тесно связанная с противодействием международному и национальному терроризму. Она определяется как деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизацию трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу России наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

Здесь же определяются основные задачи противодействия терроризму:

- выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;
- выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;
- привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности;
- поддержание в постоянной готовности сил и средств, предназначенных для пресечения террористической деятельности;

- обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищённости потенциальных объектов террористических посягательств;
- противодействие распространению идеологии терроризма.

Названный документ закрепляет, что организация борьбы с терроризмом должна осуществляться на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения терроризма, выявлению субъектов террористической деятельности, чёткого разграничения функций и зоны ответственности субъектов противодействия терроризму, совершенствования организации и взаимодействия оперативных, войсковых и следственных подразделений путём внедрения штабного принципа организации управления контртеррористическими операциями и обеспечения указанных субъектов информационными ресурсами, включающими современные аппаратно-программные комплексы.

Фактически этот документ является своего рода «дополнением» к Федеральному закону «О противодействии терроризму», попыткой заполнить те «белые пятна» в регулировании антитеррористических правоотношений, которые он содержит.

С чувством удовлетворенности хочется отметить, что идея объединения усилий стран в борьбе против общего противника – терроризма и преступлений террористической направленности – находит все большее понимание среди государств-членов СНГ.

Проблема объединения усилий стран Содружества в борьбе с преступностью возникла сразу же после распада единого правового поля и противодействия ей, но при этом сохранилось единое криминальное пространство и тесные связи преступного сообщества. Возникшие пограничные и таможенные барьеры, несовершенство и фрагментарность законодательства и ряд других проблем в значительной мере затруднили контакты и совместную деятельность правоохранительных органов. В сложившихся условиях резко активизировали свою деятельность международные преступные группировки, учитывая, что регион СНГ является транзитной территорией между Европой и Азией.

Тем не менее, благодаря усилиям государств-участников СНГ, была создана и в настоящее время функционирует комплексная правовая и организационная система противодействия преступности, актам терроризма и иным проявлениям экстремизма.

Стремление государств СНГ консолидировать свои усилия выглядит вполне естественным и обоснованным и при соответствующей организации может быть весьма продуктивным. Как известно, для создания условий перехода на многостороннюю основу сотрудничества еще в 1995 г. Федеральная служба безопасности России выступила с инициативой организации совместной деятельности на многосторонней основе и создания при Совете глав государств необходимой организационной структуры по вопросам, входящим в компетенцию спецслужб.

Однако прошло немало времени, чтобы появилась возможность сделать первые практические шаги в этом направлении. Первоначально сотрудничество осуществлялось в форме Совещания руководителей органов безопасности и спецслужб государств-участников СНГ (всего было проведено четыре заседания). На втором заседании было положено начало формированию нормативно-правовой базы многостороннего сотрудничества, конкретизированы направления деятельности. Можно сказать, что именно благодаря усилиям руководителей государств Содружества, юристов и специалистов в области правовых проблем противодействия терроризму удалось создать нормативно-правовую базу Содружества.

В 1999 г. был подписан Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом. Этот документ является правовой основой для осуществления взаимодействия компетентных органов государств-участников Содружества в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма.

В 2000 г. была принята первая программа государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом, которая позволила скоординировать практические усилия государств-участников Содружества, направленные на противодействие вышеизложенным преступлениям.

Важное место в координации сотрудничества стран Содружества в борьбе с терроризмом занял созданный 1 декабря 2000 г. Антитеррористический центр государств-участников СНГ (АТЦ СНГ). АТЦ СНГ активно взаимодействует с Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ и Координационной службой Совета командующих Пограничными войсками, с Региональной антитеррористической структурой Шанхайской организации сотрудничества, Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности.

В 2002 г. утверждено Положение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-участников СНГ.

Межпарламентской Ассамблей государств-участников СНГ были приняты и рекомендованы парламентам государств-участников СНГ для использования при подготовке национального законодательства модельный закон «О противодействии терроризму», «О противодействии финансированию терроризма», «Изменения и дополнения в Модельный Уголовный кодекс для государств-участников СНГ по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом и экстремизмом», а также Рекомендации по унификации и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом.

Таким образом, в рамках СНГ были заключены такие важные межгосударственные договоры, как Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество 1998 г.; Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.; Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г.; Положение об Антитеррористическом центре государств-участников СНГ; Бишкекский меморандум о сотрудничестве и взаимодействии правоохранительных органов и спецслужб Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, государств-участников «Шанхайской пятерки» 1999 г.; Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. и др. [17].

Был принят также ряд важных документов Советом министров внутренних дел государств-участников СНГ, направленных на повышение эффективности сотрудничества министерств внутренних дел государств-участников СНГ в противодействии терроризму и иным проявлениям экстремизма.

Постоянно обновляется Специализированный банк данных Антитеррористического центра государств-участников СНГ, в котором сосредоточены и содержатся сведения в отношении лиц и организаций, причастных к террористической деятельности.

Устоявшимся направлением совместной деятельности правоохранительных структур стран СНГ стало проведение регулярных комплексных и специальных операций, специальных учений по противодействию терроризму, незаконному обороту наркотиков, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и т.д.

Целенаправленно проводится работа по ратификации и выполнению внутригосударственных процедур для вступления в силу ранее принятых документов в рамках СНГ, по присоединению государств-участников СНГ к международным договорам в сфере безопасности, заключенным в рамках ООН и Совета Европы. Этот вопрос регулярно рассматривается на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи, Совета министров внутренних дел, Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ.

В целях повышения уровня координации и эффективности совместных мер по противодействию угрозе биологического (бактериологического) терроризма и обеспечения биологической безопасности населения Исполнительным комитетом СНГ активизирован вопрос в сфере борьбы с преступностью по данной проблематике. С учетом рекомендаций

СОРБ СНГ, принятых на 21-м заседании Совета (октябрь 2006 г., г. Баку) по линии борьбы с кибертерроризмом, регулярно прорабатывается вопрос о совершенствовании взаимодействия отраслевых органов СНГ, АТЦ и компетентных органов государств-участников Содружества в области информационного обмена опытом работы и развития национального законодательства.

Очередным важным этапом совместной деятельности по противодействию терроризму в рамках СНГ является разработка и принятие Советом глав государств СНГ очередной Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма.

Из наиболее поздних актов, направленных на совместную борьбу с террористическими актами и преступлениями террористического характера следует отметить: Решение о проекте Концепции антитеррористической деятельности на железнодорожном транспорте государств-участников СНГ (Экономический совет СНГ от 14 декабря 2012 г., Москва); Соглашение об образовании Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств-участников СНГ (Совет глав государств СНГ от 5 декабря 2012 г., г. Ашхабад); Соглашение о сотрудничестве в подготовке специалистов антитеррористических подразделений в учебных заведениях компетентных органов государств-участников СНГ (Совет глав государств СНГ от 5 декабря 2012 г., г. Ашхабад); Соглашение государств-участников СНГ о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (Совет глав государств СНГ от 5 декабря 2012 г., г. Ашхабад); Решение о проекте Соглашения государств-участников СНГ о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (Совет министров иностранных дел СНГ от 4 декабря 2012 г., г. Ашхабад); Решение о Стратегии сотрудничества государств-участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плане действий по ее реализации на период до 2015 г. (Совет глав правительств СНГ от 28 сентября 2012 г., г. Ялта) [17].

Вместе с тем при всей своей новизне и иных положительных моментах правовая база борьбы с терроризмом и преступлениями террористической направленности в рамках СНГ, национальное антитеррористическое законодательство государств Содружества далеки от совершенства. Например, не все государства-участники СНГ присоединились к Международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г. имеющей важное значение для пресечения финансирования террористических организаций. Многие государства Содружества до сих пор не выразили своего отношения к разрабатываемой международным сообществом Всеобъемлющей конвенции о борьбе с терроризмом. Существуют проблемы, процедурные затруднения с выполнением универсальных и региональных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом. Принимаемые в государствах Содружества меры не всегда адекватны преступным проявлениям, зачастую недостаточно скординированы и согласованы, что приводит к увеличению масштабов преступности, возможности ее проникновения в экономическую, социальную и финансовую сферы. Данное обстоятельство обуславливает необходимость принятия более эффективных межгосударственных мер, направленных на совершенствование информационного обеспечения государств, на гармонизацию и унификацию правовой базы, проведение конкретных согласованных мероприятий правоохранительных и иных органов в борьбе с терроризмом и преступлениями террористической направленности.

Таким образом, возвращаясь к основному вопросу, отметим, что эффективная борьба с терроризмом и преступлениями террористической направленности в мире вообще и в рамках СНГ в частности может быть реализована лишь усилиями большинства государств мира при активном содействии ООН.

Литература

1. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (Заключена в г. Нью-Йорке 17 дек. 1979 г.) // Сборник международных договоров СССР. М., 1989. Вып. XLIII. С. 99–105.
2. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Заключена в г. Нью-Йорке 10 янв. 2000 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.
3. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15 июня 2001 г.) // СЗ РФ. 2003. 13 окт. № 41. Ст. 3947.
4. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (CETS № 196) [рус., англ.] (Заключена в г. Варшаве 16 июня 2005 г.) // СЗ РФ. 2009. 18 мая. № 20. Ст. 2393.
5. О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 9 февр. 2012 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 4.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. 26 янв. № 4. Ст. 445.
7. О противодействии терроризму: Федер. закон Рос. Федерации от 6 марта 2006 г. № 35 // СЗ РФ. 2006. 13 марта. № 11. Ст. 1146 (ред. от 8 нояб. 2011 г.).
8. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма: Федер. закон Рос. Федерации от 7 авг. 2001 г. № 115 // СЗ РФ. 2001. 13 авг. № 33. Ч. 1. Ст. 3418 (ред. от 3 дек. 2012 г.).
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. Ст. 205 // СЗ РФ. 1996. 17 июня. № 25. Ст. 2954 (ред. от 30 дек. 2012 г.).
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. 7 янв. № 1. Ч. 1. Ст. 1 (ред. от 23 февр. 2013 г.).
11. О Федеральной службе безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. 10 апр. № 15. Ст. 1269 (ред. от 8 дек. 2011 г.).
12. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. 3 янв. № 1. Ст. 2.
13. Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом: Пост. Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2006 г. № 662 // СЗ РФ. 2006. 20 нояб. № 47. Ст. 4893.
14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ // СЗ РФ. 2006. 31 июля. № 31. Ч. 1. Ст. 3452.
15. Об использовании формирований Вооружённых Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности: Пост. Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации от 7 июля 2006 г. № 219-СФ // СЗ РФ. 2006. 17 июля. № 29. Ст. 3144.
16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. 18 мая. № 20. Ст. 2444.
17. Исполнительный комитет СНГ: Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств: [сайт]. URL: <http://cis.minsk.by> (дата обращения: 13.05.2013).

ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

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

Предложен наиболее эффективный путь развития системы гражданской обороны и Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), который заключается в интеграции РСЧС и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Ключевые слова: национальная безопасность, гражданская оборона, единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), российская система гражданской защиты (РСГЗ)

CIVIL DEFENCE AS AN INTEGRAL PART OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE COUNTRY

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

The article state one of the most effective development path of civil defense and Russian Unified Emergency Rescue Service, which is the integration of Russian Unified Emergency Rescue Service and civil defence in a Unified Emergency Rescue Service – the Russian system of civil protection (RSCP), a integrated – system of protection population and territories from emergencies and disasters.

Keywords: national safety, civil defence, russian unified emergency rescue service, the Russian system of civil protection (RSCP)

В своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин определил основную задачу – создать богатую и благополучную Россию. Несомненно, экономическое благосостояние страны и благополучие граждан связано с обеспечением безопасности, что является основой деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [1].

На протяжении всей истории цивилизации появление новых угроз природного и техногенного характера, создание и развитие новых систем вооружения всегда порождало необходимость разработки новых средств и способов защиты населения и территорий от них, а на более позднем, современном этапе развития цивилизации – создание целых государственных систем защиты.

В настоящее время актуальность проблем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и угроз военного характера не снижается. Обусловлено это следующими причинами:

Во-первых, с каждым годом возрастает количество имеющих место природных и техногенных катастроф, социальных потрясений, приводящих к многочисленным жертвам и огромному материальному ущербу.

Во-вторых, несмотря на то, что в последние годы угроза прямой военной агрессии против России уменьшилась, военная опасность для нее все равно сохраняется, а при возникновении определенных условий она может перерасти в непосредственную военную угрозу и военные конфликты.

Кроме того, особую тревогу вызывает международный и внутренний терроризм.

Все это свидетельствует о том, что в современных геополитических, экономических и военно-стратегических условиях проблемы защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций и угроз военного характера остаются весьма актуальными, являются важной государственной функцией, составной частью обеспечения национальной безопасности, что зафиксировано в Конституции Российской Федерации (ст. 71, 72), Федеральных законах Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.) и «О гражданской обороне» (1998 г.), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и других нормативных правовых актах. Это требует постоянного внимания к проблемам, дальнейшего совершенствования и развития защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства [2].

Национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Силами, обеспечивающими национальную безопасность, являются Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Российская Федерация реализует долгосрочную государственную политику в области национальной обороны путем разработки системы основополагающих концептуальных, программных документов, а также документов планирования, развития норм законодательного регулирования деятельности органов государственной власти, учреждений, предприятий и организаций реального сектора экономики, институтов гражданского общества в мирное и военное время, а также совершенствования сил и средств гражданской обороны, сетевой и транспортной инфраструктуры страны в интересах национальной обороны [3].

Обеспечение национальной безопасности при чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

Решение задач обеспечения национальной безопасности при чрезвычайных ситуациях достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Одной из важнейших задач, стоящих перед системой органов МЧС России, является повышение готовности гражданской обороны.

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», гражданская оборона – система мероприятий по подготовке

к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, мы можем определить гражданскую оборону как систему правовых, экономических, организационных и технических мер, которые обеспечивают защиту населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз. Правоотношения в области гражданской обороны – это общественные отношения урегулированные нормами законодательства и иными нормативно-правовыми актами в сфере защиты населения и территорий как в мирное, так и в военное время от угроз, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Гражданская оборона как вид деятельности включает в себя взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления по защите населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз. Исходя из этого определения, субъектами гражданской обороны выступают: система органов государственной власти, органы местного самоуправления, граждане, лица без гражданства, иностранные граждане, коммерческие и некоммерческие организации.

Основными задачами в области гражданской обороны являются:

- обучение населения в области гражданской обороны;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, оказание первой помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;
- борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;
- срочное захоронение трупов в военное время;
- разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;
- обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны [4].

В основах единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 г. определено, что развитие сил гражданской обороны должно быть направлено на повышение их готовности к решению возложенных задач и минимизации возможных потерь среди населения и материального ущерба

в результате опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [3].

Основными мероприятиями в этой сфере являются:

- создание в мирное время группировки сил гражданской обороны, способной эффективно выполнять задачи в области гражданской обороны в мирное и военное время;
- развитие спасательных воинских формирований, оснащение их новыми высокоэффективными и многофункциональными образцами техники и оборудования, внедрение робототехнических средств;
- развитие сил и средств авиационного обеспечения экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе в зонах военных конфликтов;
- внедрение новых технологий спасания и автоматизированных информационно-управляющих систем;
- оснащение аварийно-спасательных формирований современными аварийно-спасательными средствами;
- совершенствование организации и состава сил гражданской обороны с учетом возложения на подразделения Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы задач гражданской обороны и создаваемых на военное время специальных формирований в целях решения задач в области гражданской обороны;
- совершенствование системы подготовки сил гражданской обороны с учетом развития и внедрения новых приемов и способов ведения аварийно-спасательных работ, а также работ, связанных с выполнением других задач гражданской обороны [3].

Данные мероприятия конкретизированы в докладе Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)» следующим образом: гражданская оборона к 2030 г. должна стать современной эффективной системой защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций как в военное, так и в мирное время.

Для совершенствования системы гражданской обороны предлагается:

- организовать на качественно новой основе взаимодействие федерального центра, субъектов Российской Федерации (территорий), органов местного самоуправления и населения. При этом следует проработать вопросы перераспределения полномочий и ответственности использовать механизмы государственно-частного партнёрства и других современных подходов экономики безопасности жизнедеятельности;
- использовать потенциал гражданской обороны для обеспечения устойчивого функционирования систем связи, транспорта, энергетики и пресловутого жилищно-коммунального хозяйства. Это важный социальный аспект современной гражданской обороны;
- обеспечить подготовку, оснащение и управление спасательными воинскими формированиями по принципу «стратегической мобильности»;
- повышать готовность сил гражданской обороны к современным опасностям и угрозам военного и мирного времени. Развивать радиационно-химическую и биологическую компоненты. Усилить их готовность к ликвидации последствий разрушительных землетрясений и наводнений;
- в спасательных воинских формированиях осуществить переход со службы по призыву на контрактную службу и обеспечить многофункциональную всестороннюю подготовку военного спасателя;
- возложить задачи гражданской обороны на профессиональные силы постоянной готовности, нештатные формирования, специальные и добровольные подразделения, а также привлекать к решению задач гражданской обороны волонтёров и население;
- внедрить оперативные информационно-управляющие комплексы и технологии, современную высокотехнологичную технику и снаряжение, авиационно-космические технологии;

– для совершенствования управления гражданской обороны использовать возможности центров управления в кризисных ситуациях [5].

Системой, объединяющей органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляющей свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», является единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Единая система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях [6].

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

Вопросы, касающиеся законодательства, регулирующего деятельность подразделений РСЧС, относятся к числу слабоизученных проблем в российской юридической науке. Рассматривая законодательство, регулирующее деятельность подразделений РСЧС, необходимо отметить, что оно включает в себя три блока нормативных актов следующего содержания:

1. Основные (федеральные законы, указы Президента, постановления правительства и т.д.);

2. Вспомогательные акты правотворчества (акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы РСЧС на различных уровнях и т.д.);

3. Технические нормы – государственные стандарты, технические условия, нормы и правила, действующие в сфере РСЧС и т.д. Относимость того или иного акта к числу источников законодательства, регулирующего деятельность подразделений РСЧС, определяется его содержанием, то есть характером тех правовых норм, которые устанавливаются, изменяются или отменяются данным нормативным актом.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

– разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

– осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения при чрезвычайных ситуациях;

– обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

– подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения, в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

– организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;

– прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах [7].

В докладе Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)» определено, что требуется на принципиально новой основе обустроить РСЧС, обустроить соответствующие системы на федеральном уровне. Федеральные органы исполнительной власти должны перейти к совместной кооперации и решению системных вопросов гражданской обороны и защиты населения. Участие регионов – субъектов Российской Федерации должно определяться приоритетом обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, приоритетом безусловного сохранения жизни и здоровья людей при возникновении различных угроз и опасностей.

Систему управления силами РСЧС необходимо вывести на новый уровень информационной насыщенности и устойчивости. Должна быть сформирована кризисная информационно-управляющая система, обеспечивающая оперативное взаимодействие и реагирование сил и средств, что в первую очередь является важным для ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного характера, крупных пожаров, реагирования на угрозы военного времени.

Следует обеспечить развитие инфраструктуры единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций с учётом создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб с использованием ресурсов глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС и других появляющихся информационно-навигационных и других систем.

Основные мероприятия по развитию системы управления в кризисных ситуациях:

- внедрение интегральных оценок риска и комплексных систем реагирования в работу органов повседневного управления при установлении уровня реагирования на чрезвычайные ситуации;
- создание системы «112», интегрирующей деятельность ведомственных диспетчерских служб;
- внедрение в практику функционирования оперативных служб органов повседневного управления перспективных автоматизированных информационных и управляющих систем поддержки принятия решений (информационно-справочных, геоинформационных (включая ресурс ГЛОНАСС), аналитических, информационно-расчётных, а также моделирующих сценарии развития чрезвычайных ситуаций [5]).

На основе проведенного анализа одним из наиболее эффективных путей развития системы гражданской обороны и РСЧС, наряду с совершенствованием их отдельных элементов, является интеграция РСЧС и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Интеграция РСЧС и гражданской обороны и создание на их основе РСГЗ обусловлена следующими факторами:

- единство природных явлений и техногенных факторов, порождающих катастрофы как в мирное, так и в военное время;
- единство объекта правового регулирования, направленного на защиту населения и территории в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз;
- единство субъектного состава правоотношений в области защиты населения и территории в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз;
- единство методов экономического и социального характера;
- единство принципов взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления при осуществлении задач мирного и военного времени;
- единые методы и принципы проведения научных исследований по совершенствованию средств и способов защиты населения и территорий от перспективных видов опасностей.

Интегрирование данных направлений позволит законодательно закрепить новый социально ориентированный статус гражданской обороны и единой государственной системы защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и создать современную платформу для развития нового облика указанных систем, ориентированных на защиту населения от угроз как мирного, так и военного времени.

Литература

1. Материалы подведения итогов деятельности МЧС России за 2012 год и постановка задач на 2013 г.: стенограмма выступления Министра В.А. Пучкова. 30 янв. 2013 г.: [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/news/item/372584/> (дата обращения: 29.05.2013).
2. О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая. № 4912.
3. Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года: Приказ Президента Рос. Федерации от 3 сент. 2011 г. № 2613-Пр.: [сайт]. URL: <http://www.37.mchs.gov.ru/law/detail.php?ID=8365> (дата обращения: 28.05.2013).
4. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.
5. Доклад Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А. Пучкова «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)».
6. Положение «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»: Пост. Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 (с изм. от 19 нояб. 2012. № 1179): [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/235623> (дата обращения: 15.05.2013).
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. от 1 апр. 2012 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Рос. газ. 2012. 4 апр. № 5746.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ РЫНКА ВЗАИМНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

**Т.Н. Черногузова, кандидат экономических наук, доцент.
Калининградский государственный технический университет.
М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены предпосылки и необходимость взаимного страхования в России. Раскрыты преимущества взаимного страхования. Проведен обзор зарубежного и российского опыта взаимного

страхования. Определены основные возможные направления развития взаимного страхования в России. Выявлены важные проблемы законодательства, препятствующие развитию взаимного страхования в Российской Федерации.

Ключевые слова: взаимное страхование, коммерческое страхование, история, зарубежный опыт, преимущества, перспективы, проблемы законодательства

TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION AND FORMATION OF THE MARKET OF THE MUTUAL INSURANCE IN RUSSIA

T.N. Chernoguzova.

Kaliningrad of State technical university.

M.V. Rybkina.

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

Preconditions and need of a mutual insurance for Russia reveal. Advantages of a mutual insurance reveal. The review of foreign and Russian experience of a mutual insurance is carried out. The main possible directions of development of a mutual insurance in Russia are defined. Important problems of the legislation interfering development of a mutual insurance in the Russian Federation are revealed.

Keywords: mutual insurance, commercial insurance, history, foreign experience, advantages, prospects, legislation problems

Необходимость создания надежной системы страховой защиты интересов граждан, проживающих на огромной территории России, подверженной природным, транспортным, техногенным и другим рискам, всегда была очевидной. Осознание гражданами нашей страны необходимости страхования может серьезно улучшить экономическую ситуацию в стране. Компенсация ущербов будет происходить за счет страховых фондов, а средства государственного бюджета, которые расходуются на выплаты пострадавшим, будут вложены в экономику и различные социальные программы [1].

Значительную роль в развитии страхового рынка должно занять взаимное страхование. С 2008 г. взаимное страхование в России наконец-то получило адекватную правовую основу. С вступлением в силу 1 июля 2008 г. Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» у участников страхового рынка появились четкие регламенты, рассматривающие практически все вопросы, связанные с взаимным страхованием.

Однако за период, который прошел с момента принятия закона, рынок не продемонстрировал значительного роста числа обществ взаимного страхования (ОВС). На 30 сентября 2012 г. в РФ зарегистрированы 484 страховщика, из них 473 страховые организации и 11 ОВС [2]. Есть предпосылки полагать, что такая ситуация связана с рядом факторов, один из которых – недостаточная осведомленность потенциальных страхователей о преимуществах взаимного страхования.

Профессиональный страховой портал «Страхование сегодня» провел опрос с целью выявить информированность граждан об особенностях взаимного страхования. Больше половины опрошенных лиц ничего не знают о взаимном страховании или не испытывают потребности в данной форме страховой защиты. Только 22 % приветствуют использование взаимного страхования.

В то же время взаимное страхование имеет ряд преимуществ по сравнению с коммерческой формой страховой защиты:

Во-первых, правила и условия страхования устанавливаются членами ОВС самостоятельно. Соответственно эти условия более полно учитывают интересы и особенности деятельности страхователей и специфику страхуемых рисков, нежели в случаях, когда они определяются внешней стороной – страховой компанией, преследующей, прежде всего, собственную выгоду.

Во-вторых, взаимное страхование дешевле коммерческого, так как оно не преследует цели извлечения прибыли, что исключает прибыль из структуры тарифа. Кроме того, уменьшаются некоторые издержки, которые обычно несут страховщики: например, издержки на управление и оценку рисков (так как члены ОВС могут самостоятельно оценить свои риски), на регулирование убытков (в случае нехватки средств страхового фонда участники ОВС по решению общего собрания вносят дополнительные взносы). В обществах взаимного страхования обеспечивается большая достоверность информации о соблюдении условий страхования и наступлении страховых случаев на основе взаимоконтроля, что также удешевляет страхование.

В-третьих, собираемые страховые резервы не изымаются на счета страховщиков, а остаются в непосредственном распоряжении страхователей, что позволяет им гибко маневрировать активами ОВС, а также излишками накопленных средств. Формируемые обществом взаимного страхования резервы и иные общественные фонды используются исключительно в интересах членов общества. Формами такого использования могут быть долгосрочные инвестиции, ссуды, в том числе членам общества, совместные инвестиционные операции и т.п. Излишки накопленных средств могут быть использованы на пополнение страховых резервов и уменьшение размера страховых взносов на очередной год.

Вышеописанные преимущества делают взаимное страхование, прежде всего, актуальным, особенно для малого бизнеса и граждан. Поскольку премия, получаемая страховщиками от субъектов малого бизнеса и граждан в абсолютном выражении, мала, а затраты на обслуживание такие же, как и для крупного бизнеса, мелкие предприниматели и граждане не являются для страховых компаний выгодными клиентами. Поэтому интересы малого бизнеса страховщиками чаще всего игнорируются, и клиентам навязываются страховые продукты, удовлетворяющие в большей степени потребности самой страховой компании.

Для предприятий малого бизнеса или граждан, имеющих одинаковые проблемы, создание ОВС обеспечит защиту их интересов по правилам, которые они сами создадут и по тарифам, которые будут отражать истинную риск-защиту без создания прибыли для владельцев страховых компаний.

Данные социологического исследования, проведенного ЦНИОМ среди более 200 различных предприятий (табл. 1), показывают, что 1-е место среди причин, тормозящих использование страхования любыми предприятиями, занимает «Недоверие страховым организациям»; 2-е место – «Высокая цена страхования»; 3-е место – «Нет альтернативы коммерческому страхованию».

Таблица 1. Оценка причин отсутствия страхового интереса у предприятий

Причины отсутствия страхового интереса	В том числе у		
	промышленных предприятий	предприятий торговли	финансовых организаций
Нет финансовых вложений	1,857	1,923	2,156
Высокая цена страхования	2,857	2,385	2,620
Жалко денег на страхование	1,851	2,308	2,058
Недоверие страховым организациям	2,891	3,154	3,050
Нет альтернативы коммерческому страхованию	1,714	2,005	2,053
Использую другие методы управления риском	2,286	1,615	2,008

В кризис, когда коммерческие страховые компании ужесточают правила по выплатам и задерживают их, а страхователи вынуждены экономить на страховых взносах общества взаимного страхования, могут стать альтернативой и защитой для граждан и малого бизнеса.

Обратимся к зарубежному опыту. Общества взаимного страхования занимают важное место в системе страховых отношений большинства зарубежных стран. Изучение финансового положения страховых компаний, занимающих первые места в рейтинговом списке как национального, так и мирового страховых рынков, дает понять, насколько велика роль ОВС в процессе организации и функционирования мирового рынка страховых услуг. В первую десятку крупнейших мировых страховщиков входят шесть ОВС. Из 50 крупнейших страховых компаний, обладающих активами в 6 трлн долларов, что составляет примерно половину всего мирового рынка страхования, обществами взаимного страхования является 21 фирма с совокупными активами в 2,6 трлн долларов. В отраслях имущественного страхования использование взаимного страхования нашло наибольшее распространение в странах Европейского союза. Например, в Швеции на ОВС приходится 52 % страховых операций. Сильные позиции взаимное страхование занимает также в таких странах, как Франция, Финляндия, Голландия, Австрия, Дания, Норвегия, Германия. Общее число ОВС в странах Европейского союза достигло 806, что составляет около 20 % от общего числа зарегистрированных страховщиков [3]. Наиболее распространено взаимное страхование в таких видах имущественного страхования, как страхование от огня, автомобильное страхование, страхование сельскохозяйственных рисков. Доля взаимного страхования в национальных страховых рынках показана в табл. 2.

Максимального развития взаимное страхование достигло в морском страховании. Почти 95 % судовладельцев мира страхуют ответственность перед третьими лицами в обществах взаимного страхования, именуемых клубами взаимного страхования.

Таблица 2. Количество ОВС по странам и доля взаимного страхования в национальных страховых рынках [3]

Страна	Количество ОВС	Доля рынка (%), занимаемая ОВС	
		страхование жизни	другие виды страхования
США	628	57,6	27
Канада	н/д	53	19
Великобритания	н/д	48	4
Германия	357	25,2	24
Франция	214	12,1	39,4
Италия	13	2,5	6,4
Нидерланды	458	20,2	32,9
Швейцария	21	38,4	11,6
Испания	77	6,5	18,7
Швеция	456	23	52
Финляндия	23	41,5	43,4
Бельгия	30	16,4	11,9
Австрия	14	24,3	30,8
Дания	107	8	30
Норвегия	87	27	28,7
Ирландия	10	27,4	0,3

Одним из наиболее динамично развивающихся рынков взаимного страхования является азиатский рынок, лидирующее место в котором занимает Япония. Доля азиатского рынка взаимного страхования в общем объеме мировых сборов составляет 32,8 % по

страхованию жизни и 15,9 % по страхованию иному, чем страхование жизни. Особую финансовую и деловую активность в области взаимного страхования проявляют в последние годы сельскохозяйственные страховые кооперативы фермеров в Корее, Тайване и Таиланде. Структура страховой премии азиатского рынка взаимного страхования выглядит следующим образом: Япония – 81,7 %, Корея – 9,0 %, Тайвань – 3,5 %, Китай – 3,0 %, Индия – 1,6 %, прочие страны – 1,2 %.

Хотелось бы напомнить также, что исторически взаимное страхование появилось намного раньше, чем коммерческая форма страхования, и Россия не являлась исключением. Например, еще с дореволюционных времен большинство населения г. Котельнич страховалось от пожара. В 1913 г. в городе было создано «Котельническое городское общество взаимного от огня страхования». Страховались горожане и в более солидных «конторах», например в «Вятском губернском обществе страхования от огня».

В эти же годы создаются общества взаимного морского и речного страхования. Так, общество взаимного страхования «Каспийское море» осуществляло страхование рисков промышленников и торговцев г. Баку.

«Черноморское общество взаимного страхования судовладельцев» проводило страхование пароходов, судов, грузов, фрахта, подвижного состава железных дорог и всякого рода имущества от возможного ущерба при перевозке как в пределах России, так и за границей.

ОВС создавали и землевладельцы, например, «Лифляндское общество взаимного страхования посевов от градобития», «Киевское общество взаимного страхования от огня имущества землевладельцев», «Минское землевладельческое общество взаимного страхования» и др.

Инициатором создания первых обществ взаимного страхования было именно государство. Оно брало на себя организацию данных форм страхования, а оперативное управление было вменено в обязанности соответствующим органам на местах. Например, при взаимном земском страховании строений от огня это были местные губернские земские учреждения. Кроме того, в случаях, когда страховой фонд не был сформирован полностью, и его средств было недостаточно на выплату понесенного страхователями ущерба, государство предоставляло займы, которые затем погашались последующими страховыми взносами.

До революции 1917 г. в Российской империи взаимное страхование было важнейшим сектором экономики. В 1913 г. на долю взаимного страхования приходилось 26,8 % совокупной премии российского страхового рынка.

В период административно-командной экономики взаимное страхование в нашей стране не использовалось на практике, не исследовалось в теории и поэтому было почти полностью забыто.

Несмотря на медленное развитие взаимного страхования в России, в силу выше указанных причин, существует ряд видов страхования, где возможно использование взаимной формы страхования.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации предложило ввести обязательное страхование личного имущества и жилья граждан по принципу «касс взаимопомощи». Но сложившаяся институциональная среда не позволяет ввести обязательное противопожарное страхование в России.

Необходимо вспомнить о пожарных кассах, которые возникли в Европе после пожара в Лондоне в 1666 г. и продолжают действовать во многих странах в форме ОВС в настоящее время. Старейшим представителем чистой идеи взаимного страхования в России было «Рижское Общество Взаимного страхования от огня», основанное в 1765 г. Таким образом, защита от последствий пожаров возможна путем развития взаимного пожарного страхования на добровольной основе.

Медицинское страхование – второй после страхования строений от огня вид, который стал осуществляться в обязательной форме. Впервые обязательное медицинское страхование

(ОМС) было введено в Германии в 1883 г. В настоящее время система ОМС стала важной составляющей систем обязательного социального страхования ряда европейских стран. Как решается данный вопрос в рамках зарубежных систем ОМС?

Роль страховых медицинских организаций в системах ОМС Германии, Швейцарии, Израиля выполняют больничные кассы. Как страховщики, они представляют собой независимые организации, основанные на методе взаимного страхования и действующие в рамках публично-правовой сферы. Зарубежная практика демонстрирует успешность систем ОМС, основное звено которых составляют больничные кассы, действующие на основе метода взаимного страхования. Руководящие органы таких касс формируются на основе выборности, в них избираются представители тех, кто платит взносы. Использование метода взаимострахования в качестве основы деятельности страховых организаций системы ОМС в РФ позволит создать реальные страховые отношения в сфере ОМС и будет способствовать повышению эффективности ее деятельности.

Современные условия эксплуатации судов, выполнение коммерческих обязательств перед контрагентами, жесткие требования безопасности, установленные международными конвенциями, ставят проблемы выбора эффективной страховой защиты перед российскими судовладельцами в разряд первостепенных.

В случае ответственности за причинение ущерба наиболее эффективным методом финансовой поддержки для судовладельцев может стать страхование. Страхование ответственности судовладельцев имеет одну уникальную особенность: большинство операций выполняют не традиционные страховые компании, а общества взаимного страхования, которые в этой сфере называют ассоциациями или клубами взаимного страхования (КВС). Судовладельцы страхуют друг друга не ради прибыли, а с целью обеспечить надежную страховую защиту.

Страхование урожая сельскохозяйственных культур – наиболее рисковый и дорогостоящий вид имущественного страхования. Как показывает мировая практика, большинство рисков в агропромышленном секторе может быть наиболее полно и надежно защищено лишь путем взаимного (фермерского) страхования, так как условия страхования, предлагаемые на рынке коммерческими страховыми компаниями, невыгодны для сельскохозяйственных производителей.

В проекте Федерального закона «О сельскохозяйственном страховании, осуществляемом с государственной финансовой поддержкой» предусмотрено использование взаимного страхования. Необходимо вспомнить о традициях взаимного страхования в дореволюционной России и использовать невостребованный до сих пор исторический опыт, накопленный в данной области. Применить те же основы, на которых было построено земское страхование с учетом современных условий, а также ту форму страхования, которая всегда была понятна населению, – не получение прибыли, а взаимный обмен рисками.

В РФ создано Общество взаимного страхования ОВСК «ОВС-АГРО» по инициативе ФГУ «Федеральное агентство по государственной поддержке страхования в сфере агропромышленного производства». Общество ставит своей целью создание инфраструктуры некоммерческого страхования в России, предоставление широкого спектра страховых услуг своим членам, которые имели бы возможность получить беспрецентный кредит или займы, в том числе на страхование урожая сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой.

Исторически взаимное страхование осуществлялось среди представителей схожих профессий или видов деятельности, так как в этом случае члены общества хорошо осведомлены о существующих рисках и имеют достоверную информацию о качестве работы своих коллег. Поэтому можно говорить о хороших перспективах у взаимного страхования в страховании профессиональной ответственности.

Потребность в данном виде страхования ни у кого не вызывает сомнения. В последнее время количество жалоб, претензий и исков к медицинским организациям и медицинским работникам по поводу некачественного оказания медицинской помощи или нанесенного

вреда при ее оказании неумолимо растет. Все чаще дела доводятся до суда и решаются в пользу истцов, которые претендуют на все более весомое возмещение ущерба. Но при этом, например, доля застрахованных частных медучреждений в нашей стране не превышает 5–10 %, среди государственных клиник таких единицы.

Реальность такова, что в большинстве случаев медицинского вмешательства нельзя гарантировать обязательно положительный результат. Работая в таких условиях, врач должен быть защищен, необходим механизм, который позволит в случае возникновения конфликта между врачом и пациентом разрешить его максимально быстро, профессионально и с меньшими финансовыми потерями. Наиболее приемлемой и выгодной формой страхования профессиональной ответственности медицинских работников является взаимное страхование.

Сделки с недвижимостью – это как раз тот случай, когда хотелось бы иметь стопроцентную гарантию того, что сделка состоится. Проще говоря, иметь страховку. Чтобы получить сертификат Российской гильдии риелторов (РГР), ее член – компания или частный риелтор – должен быть застрахован. Но в гильдии не применяется взаимное страхование. Новый закон о саморегулируемых организациях хоть и предусматривает взаимное страхование, но на деле не работает: нет обязательного участия маклеров, агентов и брокеров в профессиональном объединении. Эти обстоятельства не позволяют сформировать достаточный объем страхового фонда.

Особый интерес представляет взаимное страхование профессиональной ответственности нотариусов. Несмотря на его существенные конкурентные преимущества, этот вид страхования рисков в сфере нотариальной деятельности пока слабо представлен на российском страховом рынке.

Учитывая исторический опыт, необходимо, чтобы государство обратило свое внимание на возможности взаимного страхования и содействовало развитию данной формы страхования, а не стремилось принуждать граждан к страхованию путем расширения границ обязательного страхования.

Необходимо отметить, что развитие взаимного страхования тормозится ввиду существенных недостатков в законодательстве. Попробуем выделить основные недостатки законодательства по взаимному страхованию, препятствующие его развитию:

1. Допускается незначительное количество участников ОВС (для юридических лиц всего 3, а для физических – 5). Число членов ОВС должно быть не менее 50 для юридических лиц и не менее 200–300 для физических лиц. Во Франции, например, минимальное число участников от 300 до 500, в зависимости от формы ОВС. Верхний предел для членов ОВС юридических лиц установлен 500, что является необоснованным и может нарушить один из основных принципов страхования – наличие достаточно большой совокупности застрахованных лиц для безопасной раскладки ущерба, особенно на начальном этапе деятельности общества.

2. В ст. 4 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» не указаны имущественные интересы, связанные со страхованием жизни, страхованию от несчастных случаев и болезней и т.д. Исключив из сферы действия ОВС личное страхование, государство лишает себя возможности использования значительных инвестиционных ресурсов, а своих граждан – возможности приобретения страховой защиты по доступной цене [5].

3. В Законе № 286-ФЗ отсутствует понятие «взаимный (гарантийный) фонд», а без него непонятно, как вообще будет осуществляться страхование. В законе не определены размер оплаченного взаимного фонда, без которого невозможно страхование, условия его формирования, нижняя и верхняя границы, различия в порядке его формирования юридическими и физическими лицами и т.д.

4. Недостаточно в Законе № 286-ФЗ раскрыт вопрос финансовой устойчивости Обществ взаимного страхования. Как показывает мировой опыт, в большинстве случаев ОВС не обладают достаточными собственными средствами, чтобы самостоятельно решать

вопросы страховых выплат по всем принимаемым на страхование рискам. Крупные убытки способны серьезно нарушить финансовую устойчивость ОВС. Для коммерческих страховщиков максимальная ответственность страховщика по отдельному риску по договору страхования не может превышать 10 % от размера его собственных средств. В случае превышения они обязаны (п. 2 ст. 27 Закона № 4015-1) застраховать полностью или частично у другого страховщика риск выплаты страхового возмещения по заключенным договорам страхования. В случае с ОВС эта норма не работает. К исключительной компетенции общего собрания членов общества относится «утверждение условий перестрахования рисков страховой выплаты по страховым обязательствам общества», что устанавливается п.п. 12 п. 2 ст. 10 Закона № 286-ФЗ.

Необходимо отметить, что ОВС нужны с точки зрения развития рыночного разнообразия. Взаимное страхование – важное условие формирования полноценной конкурентной среды – создает серьезное противодействие значительной концентрации в страховой отрасли, необоснованному росту цен на страховые услуги. История стран с рыночно ориентированной экономикой показывает, что ОВС аккумулируют те средства населения, которые не могут быть направлены на приобретение полисов в акционерных обществах по причине их дороговизны.

Литература

1. Черногузова Т.Н. Страхование и модернизация российской экономики // Финансы. 2011. № 4. С. 49–51.
2. Федеральная служба по финансовым рынкам. Статистические данные по итогам деятельности страховщиков за 9 месяцев 2012 года: [сайт]. URL: http://www.fcsrn.ru/tu/contributors/insurance_statistics/index.php?id_4=252 (дата обращения: 30.04.2013).
3. Турбина К.Е., Дадьков В.Н. Взаимное страхование. М.: Анкил, 2007. 344 с.
4. Пинкин Ю.В. Справочник страховщика: все виды страхования в таблицах и схемах. Ростов н/Д.: Феникс, 2007. 176 с.
5. Логвинова И.А. Личное взаимное страхование // Страховое дело. 2009. № 7. С. 27–35.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ СОТРУДНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

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

Рассмотрены нормативные правовые акты и основания для предоставления социальных гарантий сотрудникам Федеральной противопожарной службы ГПС МЧС России. Сохраненные в полном объеме в 2012 г. действующие нормы денежного довольствия, социальные льготы (проезд, лечение, другие нормы и дополнительные выплаты, установленные постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами МЧС России), после вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были подвергнуты пересмотру в 2013 г.

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

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

O.P. Vorobeychikova;

O.A. Gubanova.

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

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

Keywords: social protection, special rank, salary increments, pension, social privileges, rate of salary

В рамках реформирования денежного довольствия сотрудников Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России (далее – ФПС ГПС) с 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1].

Впервые правовая регламентация социальных гарантий сотрудников ФПС ГПС МЧС России получила статус федерального закона.

Закон о социальных гарантиях охватывает все аспекты жизни – от денежного довольствия и пенсионного обеспечения до медицинского обслуживания и социальных гарантий семьям сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей.

В соответствии с федеральным законом денежное довольствие сотрудников является основным средством их материального обеспечения и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей.

В среднем денежное довольствие, например, у сотрудников Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России увеличилось в 1,6 раза, а в Сибирской пожарно-спасательной академии – филиале университета – в 2,25 раза за счет процентных надбавок к денежному довольствию за службу в местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Денежное довольствие сотрудников состоит из должностного оклада и оклада по специальному званию, которые составляют оклад месячного денежного содержания, ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Оклады по типовым и нетиповым должностям установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1020 «Об окладах денежного содержания сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, применяемых при пересмотре (назначении) пенсий» [2] и Приказом МЧС России от 19 декабря 2011 г. № 762 «О размерах должностных окладов по нетиповым штатным должностям сотрудников ФПС ГПС, применяемых при назначении (пересмотре) пенсий» [3].

Кроме того, федеральным законом предусмотрено восемь дополнительных выплат:

– ежемесячная надбавка к должностному окладу за стаж службы (выслугу лет) в следующих размерах:

от 2 до 5 лет – 10 %;

от 5 до 10 лет – 15 %;

от 10 до 15 лет – 20 %;

от 15 до 20 лет – 25 %;

от 20 до 25 лет – 30 %;

25 лет и более – 40 %;

– ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание устанавливается в следующих размерах:

- за квалификационное звание специалиста третьего класса – 5 %;
- за квалификационное звание специалиста второго класса – 10 %
- за квалификационное звание специалиста первого класса – 20 %;
- за квалификационное звание мастера – 30 %;

– ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы, размер которой в Санкт-Петербурге и Ленинградской области составляет до 10 % (Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 95 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти») [4];

– ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну в размерах, установленных Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2012 г. № 46 дсп;

- премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей;

- поощрительные выплаты за особые достижения в службе;

– надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время;

– коэффициенты (районные, за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях), процентные надбавки за службу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в порядке и размерах установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237 [5].

При переезде сотрудников на новое место службы в другой населенный пункт (в том числе на территорию и с территории иностранного государства) в связи с назначением на иную должность или в связи с зачислением в образовательное учреждение высшего профессионального образования, срок обучения в котором составляет более одного года, или в связи с передислокацией учреждения, или органа (подразделения) сотрудникам и членам их семей производятся следующие выплаты:

– подъемное пособие – в размере одного оклада денежного содержания на сотрудника и одной четвертой части оклада денежного содержания на каждого члена его семьи, переехавшего в населенный пункт по новому месту службы сотрудника, либо в близлежащий от нового места службы населенный пункт, либо в другой населенный пункт в связи с отсутствием жилого помещения по новому месту службы сотрудника;

– суточные – на сотрудника и каждого члена его семьи, переезжающего в связи с переводом сотрудника на новое место службы, в порядке и размерах, установленных для командированных сотрудников в соответствии с частью первой настоящей статьи за каждый день нахождения в пути.

Сотрудникам, использующим личный транспорт в служебных целях, выплачивается денежная компенсация в порядке и размерах, которые определяются Постановлением Правительством Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 14 «Об утверждении Правил выплаты денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, ФПС ГПС, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации» [6].

Сотрудникам оплачивается в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, стоимость проезда железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом:

– к месту лечения либо медицинского освидетельствования и обратно (в случае направления на лечение либо медицинское освидетельствование врачебной комиссией (военно-врачебной комиссией) медицинской организации);

– к месту долечивания (реабилитации) в медицинской организации (санаторно-курортной организации) федерального органа исполнительной власти в котором проходят службу сотрудники или федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет медицинское обслуживание сотрудников (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти) и обратно (в случае направления на долечивание (реабилитацию) врачебной комиссией (военно-врачебной комиссией) медицинской организации);

– к месту проведения медико-психологической реабилитации и обратно.

Сотруднику, проходящему службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, или в организациях, учреждениях и органах, дислоцированных в субъекте Российской Федерации, входящем в Уральский, Сибирский или Дальневосточный федеральный округ, либо за пределами территории Российской Федерации, а также одному из членов его семьи оплачивается стоимость проезда к месту проведения основного (каникулярного) отпуска по территории (в пределах) Российской Федерации и обратно один раз в год, если иное не предусмотрено федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Порядок оплаты проезда сотрудника и члена его семьи устанавливается руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники.

Сотрудникам, общая продолжительность службы в учреждениях и органах которых составляет 20 лет и более, при увольнении со службы в учреждениях и органах выплачивается единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжительность службы в учреждениях и органах которых составляет менее 20 лет, при увольнении со службы в учреждениях и органах выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов денежного содержания исходя из должностного оклада и оклада по специальному званию, установленных сотруднику на день увольнения со службы.

Единовременное пособие не выплачивается гражданам, уволенным со службы в учреждениях и органах:

– в связи с грубым (однократным грубым) нарушением служебной дисциплины или систематическим (неоднократным) нарушением служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме;

– в связи с нарушением (невыполнением) условий контракта сотрудником;

– в связи с утратой доверия;

– в связи с представлением (установлением факта представления) подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в учреждения и органы, а также в связи с представлением сотрудником в период прохождения службы в учреждениях и органах подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся условий замещения соответствующей должности в учреждениях и органах, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

– в связи с осуждением сотрудника за преступление (на основании вступившего в законную силу приговора суда), а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (за исключением уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием;

– в связи с употреблением сотрудником наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача;

– в связи с отменой решения суда о восстановлении сотрудника на службе в учреждениях и органах;

- в связи с отказом сотрудника от перевода на нижестоящую должность (в порядке исполнения дисциплинарного взыскания);
- в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами.

Гражданам, уволенным со службы в учреждениях и органах без права на пенсию и имеющим общую продолжительность службы в учреждениях и органах менее 20 лет, ежемесячно в течение одного года после увольнения выплачивается оклад по специальному званию в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, в случае увольнения:

- по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в учреждениях и органах;
- по состоянию здоровья;
- в связи с проведением организационно-штатных мероприятий (по сокращению штатов);
- в связи с нарушением (невыполнением) условий контракта уполномоченным руководителем;
- по болезни.

При увольнении со службы в учреждениях и органах по выслуге срока службы, дающего право на пенсию сотрудникам по их желанию, выплачивается денежная компенсация за не использованный в год увольнения очередной ежегодный отпуск полностью, а при увольнении по иным основаниям пропорционально периоду службы в год увольнения.

Данная денежная реформа предполагает уменьшение социальных гарантий сотрудников за счет увеличения денежного довольствия.

Подведем итог: отменена оплата проезда в отпуск сотрудникам за исключением, как уже было сказано выше, сотрудников, проходящих службу на Крайнем Севере; не будет больше оплачиваться содержание детей в детских дошкольных учреждениях и ряд других ранее существовавших льгот.

Сокращение ранее действующих выплат позволит не только упорядочить структуру денежного довольствия, но, самое главное, увеличить сумму выплачиваемых пенсий, при расчете которых учитывается оклад денежного содержания и надбавка за выслугу лет.

Нововведением данного федерального закона является стремление к решению насущного вопроса – обеспечения сотрудников жильем. Федеральным законом предусматривается несколько вариантов обеспечения сотрудников жильем: предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения ими строительства жилого помещения; предоставление жилого помещения в собственность; предоставление жилого помещения жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма.

Значительно увеличиваются размеры страховых выплат по обязательному государственному страхованию до 3 млн руб. Сохраняется медицинское и санаторно-курортное обслуживание и др.

Реформа денежного довольствия сотрудников Федеральной противопожарной службы ГПС МЧС России должна стать важным инструментом повышения качества выполнения ими поставленных министерством задач.

Литература

1. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Рос. газ. 2013. 11 янв. № 5979.

2. Об окладах денежного содержания сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, применяемых при пересмотре (назначении) пенсий: Пост. Правительства Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 1020 // Рос. газ. 2011. 16 дек. № 5660.

3. О размерах должностных окладов по нетиповым штатным должностям сотрудников ФПС ГПС, применяемых при назначении (пересмотре) пенсий: Приказ МЧС России от 19 дек. 2011 г. № 762 // РОС. газ. 2012. 23 февр. № 5669.

4. О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти: Пост. Правительства Рос. Федерации от 5 февр. 2013 г. № 95 // РОС. газ. 2013. 13 февр. № 6006.

5. О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях: Пост. Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2011 г. № 1237 // РОС. газ. 2012. 18 янв. № 5661.

6. Об утверждении Правил выплаты денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы ГПС, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации: Пост. Правительства Рос. Федерации от 17 янв. 2013 г. № 14 // РОС. газ. 2013. 23 янв. № 5988.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОПОЖАРНОГО СТРАХОВАНИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

**Н.М. Силуянова;
С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследовано правовое регулирование противопожарного страхования в Российской империи. Проанализированы нормативно-правовые первоисточники об огневом страховании. Большое внимание уделено исследованию указов Российского Императора Николая I об организации и деятельности акционерных страховых от огня обществ и товариществ. Раскрыта роль страхования от огня в дореволюционной России.

Ключевые слова: правовое регулирование, нормативно-правовые источники, противопожарное страхование, страхование от огня, огневое страхование, Полное собрание законов Российской империи, манифест, указ, страховое общество от огня

LEGAL REGULATION FIRE INSURANCE IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

N.M. Siluyanova;
S.B. Nemchenko.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Investigated the legal regulation of fire insurance in the period of the Russian Empire. Analyzed legal sources about fire insurance. Great attention is focused on study of the decrees of the Russian Emperor Nicholas the First on the organization and activities of joint stock insurance from fire companies and partnerships. The role of insurance against fire in pre-revolutionary Russia.

Keywords: legal regulation, legal sources, fire insurance, fire insurance, fire insurance, the Complete collection of Laws of the Russian Empire, the Manifesto, decree, the insurance company from the fire

Актуальность обязательного противопожарного страхования в Российской Федерации обусловлена необходимостью обеспечения национальной безопасности и возрастающей ролью страхования как главного инструмента снижения риска в областях противопожарной и национальной безопасности. Вопросы возрождения и развития страхования от огня, совершенствования его правового регулирования являются наиболее важными темами правовой доктрины настоящего времени.

Опыт Российской империи в сфере страхования от огня может оказаться вполне востребованным. В действующем законодательстве – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» – присутствуют элементы правовой основы этого вида страховой деятельности. До настоящего времени в историографии не появилось комплексного обобщающего исследования, посвященного правовому регулированию противопожарного страхования в Российской империи.

Из этого следует, что существует необходимость в характеристике правового регулирования страхования от огня в дореволюционной России. Нормативно-правовые источники этого вида страхования в Российской империи можно разделить на несколько частей.

К первой части важно отнести законодательные акты самодержцев, входившие в Полное собрание законов Российской империи: манифесты, уставы, положения. В них регулировались вопросы страхования, а также утверждалась статус, правовое положение, компетенция страховых учреждений.

Вторую часть источников составляют уставы акционерных обществ. В них регламентировались: порядок функционирования, права и обязанности акционеров, процедура формирования и полномочия органов управления акционерных страховых обществ. Уставы также содержали в себе правила заключения или расторжения договора имущественного страхования, порядок получения страхового возмещения.

К следующей группе необходимо отнести полисные правила. Полисы регулировали договорные отношения в страховании.

Четвертую часть составили законы других государств и иностранные правовые обычай.

Важным компонентом правового регулирования в области страхования являются газеты и журналы: «Страховое обозрение», «Борьба с огнем и страхование», «Страховщик и пожарный». В периодических публикациях того времени нашли свое отражение труды юристов, посвященные различным правовым аспектам страхования, истории развития страхового дела.

Итак, необходимость улучшения финансового положения России и освобождение Российской империи от иностранных страховых предприятий, которые все страховые взносы переводили за границу, послужили первым шагом по организации страхования от огня в России и изданию Императрицей Екатериной II 28 июня 1786 г. Манифеста «Об учреждении государственного заемного банка» [1]. Этим законодательным документом провозглашалось повеление об обязанности банка брать на страх строения, то есть заниматься страхованием имущества, и запрет страховать имущество в иностранных страховых компаниях: «Запрещаем вся кому в чужие государства дома или фабрики здешние отдавать на страх и тем вывозить деньги во вред или убыток государственный» [2].

23 декабря того же года Императрица обнародовала Манифест «Об учреждении при Государственном Заемном Банке Страховой Экспедиции для приема каменных домов, заводов и фабрик» [3]. Здесь же содержались правила о штатной численности Страховой Экспедиции, о порядке обращения страхования имущества – на страхование принимались только каменные дома, каменные заводы и фабрики, о порядке оценки этого имущества, об уплате страховых взносов и о выплате страховой суммы – страховая сумма не должна была превышать 75 % стоимости недвижимости, а также об обеспечении залога – тариф премий был для всех одинаков и составлял 1,5 %.

Малые обороты финансовых средств, военные расходы, а также то, что «данная экспедиция действовала в основном в интересах казны, а не клиента» [4] – стало причиной того, что дальнейшего развития страхование не получило.

Из этого следует, что попытка Екатерины II организовать страховое дело в России не увенчалась успехом.

Принятие новых нормативно-правовых актов значительно оживили страховое дело, реформатором в этом направлении стал Император Николай I. За время его правления было вынесено около 40 законодательных актов в области противопожарного страхования и организовано три акционерных Российских страховых от огня общества, а также Товарищество на паях под названием «Саламандра».

Таким образом, правовое регулирование имущественного страхования набирало обороты, выросла предпринимательская активность и произошло увеличение числа акционерных страховых обществ.

Высочайше учреждено 22 июня 1827 г. Российское страховое от огня Общество [5]. Этим документом, состоящим из 144 параграфов, принимался устав общества и правила страхования.

Во-первых, устанавливался порядок и сроки приобретения акций, процедура избрания директоров, их права и обязанности, регламентировались права и обязанности акционеров, решался вопрос о годовых отчетах и дивидендах общества. Согласно § 51 Указа «Страховое Общество учреждается на 20 лет» и имеет право страховать имущество от пожаров «в обеих столицах, в губерниях: Санкт-Петербургской, Московской, Лифляндской, Эстляндской, Курляндской и в городе Одессе» [6]. Не оставлен без внимания и порядок досрочного прекращения действия общества по определенным обстоятельствам.

Во-вторых, определена система правил страхования, а именно урегулирован вопрос о перечне предметов, принимаемых на страхование и о лицах, имеющих право страховать свое имущество. Оговорены положения о страховых премиях и страховом возмещении, денежной компенсации, выплачиваемой страхователю, а именно «за убытки пожаром причиненные, отдавший на страх, обязан предоставить в Правление Общества надлежащее удостоверение, местным начальством засвидетельствованное, в следующих обстоятельствах: 1) Что пожар был не умышленный... 2) Что дом или другое застрахованное строение сгорело все или частично. Это должен засвидетельствовать Архитектор Страхового Общества, сделав оценку причиненному убытку. 3) ... б) Что до пожара с ними не было учинено никакой перемены, через которую бы уменьшена была их цена» [7]. В конце документа представлена таблица разрядов страховых тарифов с учётом характера страхового риска в процентах по отношению к страховой сумме.

Огромную популярность этому обществу принесли известные фамилии: барон Л.И. Штиглиц, Н.С. Мордвинов, граф А.Ф. Орлов и видные государственные деятели М.М. Сперанский, К.Р. Нессельроде, князья Голицыны и Гагарины, купцы Демидовы, из этого следует, что государственная поддержка новому обществу была обеспечена.

Успех деятельности Общества 1827 г. был велик. Домовладельцы каменных домов видели в страховании не только средство защиты своего имущества, но и возможность быть соучастником престижного мероприятия. Необходимо подчеркнуть, что сам факт наличия страхового полиса подтверждал принадлежность к элите. Также уместно сказать несколько слов о внешнем виде страхового полиса. Это был полуметровый украшенный гравюрами и виньетками фолиант, который владелец с гордостью размещал на парадной стене своего кабинета или гостиной комнаты.

Учреждение второго Российского страхового от огня Общества состоялось 6 марта 1835 г. [8]. Указ включал в себя перечень сорока губерний, которые пользовались исключительным правом страховать имущество в данном Обществе.

В соответствии с учреждением третьего Российского страхового от огня Общества, 6 июня 1838 г. было дано право страхования имущества «во всех местах Российской империи, не вошедших в привилегии помянутых двух обществ» [9]. Указом императора

19 декабря 1839 г. продлен срок для раздачи акций третьего страхового от огня общества [10], а 20 октября 1841 г. Николай I повелел присоединить округа третьего страхового от огня общества к округам второго [11]. Таким образом, судьба третьего страхового общества была определена.

Учреждается 26 января 1846 г. устав страхового от огня товарищества «Саламандра» на паях [12]. Данный нормативно-правовой документ регулирует: 1) общие вопросы «§ 3. Учредители с лицами, приглашенными к участию в предприятии, складывают капитал в три миллиона рублей серебром, распределяя их между собой на шесть тысяч паев. § 7. Капитал товарищества, равно как получаемые им премии и все поступающие в казну общества деньги, вносятся в Государственный Банк для приращения процентами или употребляются на покупку Российских или Польских государственных облигаций, приносящих доход» [13]; 2) порядок избрания, а также права и обязанности директоров правления «§ 10. По окончании образования товарищества, общее собрание владельцев паев избирает своей среды семь Директоров и в то число трех учредителей» [13]; 3) организационные вопросы собраний пайщиков; 4) требования об отчетах и дивидендах; 5) права страховщиков и страхователей; 6) порядок страхового возмещения. «Саламандра» в соответствии с § 97, имело право заниматься страховой деятельностью до 27 июля 1847 г., то есть до даты прекращения действия Первого и Второго Российских страховых от огня обществ, только при условии не нарушать привилегий, данных этим обществам, и их правил.

Указом Императора 23 мая 1846 г. утверждено продление сроков страхования во втором страховом обществе, там говорится: «дозволить этому обществу продолжать прием страхований имущества от пожарных случаев по истечении срока дарованной ему привилегии впредь, пока оно признает это возможным, во всех местах Империи, на основании Высочайше утвержденного устава 6 марта 1835 г., но без всяких исключительных прав и привилегий...» [14].

Указами Императора 7 июля 1847 г. и 11 июня 1851 г. утверждены продления сроков существования Российских страховых от огня обществ на неопределенное время и уставы первого [15] и второго страховых обществ [16].

Из этого следует, что противопожарное страховое законодательство развивается динамично в соответствии с объективными экономическими потребностями, а также необходимостью решения государством стоящих перед ним задач. Ведущую роль в своде законодательства об имущественном страховании в данный период играет страхование от огня.

Также установлено, что в соответствии с указанными нормативными актами в Российской империи был определен четкий и целостный механизм правового регулирования в области противопожарного страхования. При этом данная система включала в себя различные правовые нормы (нормативные акты, положения, уставы, индивидуальные акты и др.), которые обеспечили и юридически регулировали сферу страхования имущества от пожаров в российском государстве.

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. XXII. № 16.407. С. 614–627.
2. Там же. С. 621–622.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. XXII. № 16.478. С. 734–738.
4. Страховое право: учеб. для вузов / под ред. В.В. Шахова, В.Н. Григорьева, С.Л. Ефимова. М.: Юнити-дана; Закон и право, 2002. 384 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1830. Т. II. № 1202. С. 551–570.
6. Там же. С. 555–556.
7. Там же. С. 564–565.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1836. Т. X. № 7930. С. 200–210.

9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1839. Т. XIII-I.
№ 11281. С. 743–754.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1840. Т. XIV-I.
№ 13006. С. 949.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1841. Т. XVI-I.
№ 14942. С. 857.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1847. Т. XXI-I.
№ 19661. С. 188–198.
13. Там же. С. 189.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1847. Т. XXI-I.
№ 20049. С. 532.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1848. Т. XXII-I.
№ 21381. С. 582–593.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. СПб., 1852. Т. XXVI-I.
№ 25287. С. 393–404.



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ВЕДОМСТВЕННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ОБЪЕКТ СИСТЕМАТИЗАЦИИ

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

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд.

Е.Ю. Одинокова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Охарактеризованы различные акты, принимаемые органами исполнительной власти, подверженные систематизации. Рассмотрено значение ведомственных нормативных актов, их системность, проблемы законотворческой работы. Затронуты вопросы регулирования подзаконного нормотворчества. Обоснована необходимость упорядочения ведомственных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: ведомственные нормативные правовые акты, систематизация нормативных правовых актов, подзаконное нормотворчество

DEPARTMENTAL LEGAL DISCLAIMER AS OBJECT SYSTEMATIZATION

T.V. Zhukova.

The thirteenth arbitration appellate court.

E.U. Odinokova.

Saint-Petersburg university of State fire service EMERCOM of Russia

The article described the various acts, which are taken by the executive authorities and may be subject to systematization. Discusses the importance of departmental regulations, their consistency, the problem of legislative work. The issues of regulation bylaw rulemaking. The necessity to streamline departmental regulations.

Keywords: departmental of legal acts, systematization of legal acts, sublegislative rulemaking

Нормативный правовой акт является одним из основных источников права современной России. В нем закрепляются нормы, которые учитывают интересы общества в целом, координируют их в зависимости от конкретных экономических, социальных, национальных и международных отношений. Как форма существования юридических норм и иных содержательных элементов правовой системы правовой акт представляет собой способ фиксирования их жизни, служит местом их пребывания, «удержания во времени». Именно с помощью правовых актов для участников общественных отношений раскрывается содержание юридических норм, правоположений, практики, а также в большинстве случаев индивидуальных предписаний, решений отдельных лиц, имеющих конститутивное юридическое значение. Под правовым актом понимается «официальный письменный

документ, порождающий определённые правовые последствия, создающий юридическое состояние и направленный на регулирование общественных отношений» [1].

Следует отметить, что в зависимости от контекста, термин «правовой акт» может иметь несколько смысловых оттенков. Прежде всего, он означает фактическое действие (поведение) субъекта. Действие это, как и сама правовая жизнь, может носить и правомерный и противоправный характер (например, акт реализации права, выражющийся в несоблюдении запрета, в неисполнении обязанности, в злоупотреблении правом и пр.). В наиболее обобщенном понимании такие действия называются юридическими фактами, имеющими соответствующие юридические последствия.

Так же под правовым актом понимается юридический документ, то есть внешнее словесно-документально оформленное волеизъявление, закрепляющее правомерное (либо противоправное) поведение, и результат такого поведения. Правомерный акт-документ – это надлежащим образом оформленное внешнее выражение воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы – юридических норм, правоположений, практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц [2].

Существование этой группы нормативных актов связано с реализацией принципа разделения властей. Помимо законодательной власти, формирующейся на основе прямого избрания народом своих представителей и наделенной правом принимать законы, в государстве должна функционировать исполнительная власть, которая исполняет эти законы, а также судебная власть, которая вершит правосудие, основываясь на законах [3]. Анализ состояния федерального и регионального законодательства, правотворческой деятельности Российской Федерации и ее субъектов показывает, что качество принимаемых нормативных правовых актов не всегда находится на должном уровне. Об этом свидетельствует практика издания актов, ущемляющих конституционные права граждан, допускающих вторжение субъектов Федерации в сферу полномочий федерального центра и в компетенцию муниципалитетов. О низком качестве региональных актов свидетельствует частота их оспаривания и отмены. На качестве принимаемых актов отражаются такие факторы, как отсутствие единства терминологии, нарушающее согласованность системы правовых актов, неоправданная поспешность подготовки проектов важнейших правовых решений, несоблюдение выработанных практикой правотворчества правил законодательной техники [4]. Как отмечается в юридической литературе, несогласованное использование терминов, обозначающих одно и то же понятие в нормативных актах различных отраслей права, является серьезной проблемой межотраслевого взаимодействия [5].

Министерства, федеральные органы исполнительной власти в пределах их полномочий готовят нормативные акты в различной форме. При подготовке и принятии федеральным органом исполнительной власти нормативного акта важными являются следующие правила: в подзаконном акте указывается, во исполнение какого акта (его статьи или пункта) издается данный акт; структурные подразделения министерств, государственных комитетов, других органов не вправе издавать акты нормативного характера, кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством. Применение нормативных правовых актов, распространяющих свое действие на министерства и ведомства осуществляется на нескольких уровнях.

Первый уровень – нормы законов и иных нормативных актов, принятых на уровне Российской Федерации и ее субъектов по вопросам компетенции министерств и ведомств.

Второй уровень – нормы саморегуляции, издаваемые министерствами и ведомствами.

В связи с разграничением на уровни, объективной причиной коллизий федерального и регионального подзаконного нормотворчества выступает интенсивное изменение федерального законодательства, тенденцией развития которого на современном этапе является большое количество коллизионных норм по одному и тому же предмету

регулирования в различных отраслях законодательства. Речь идет о нарушении параллели системности нормативных актов на федеральном уровне, что ведет к нарушению системных связей между законами и подзаконными актами [6]. Отметим, что важно избегать пересечения не только предметов регулирования законов, но и законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 27 марта 2013 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [7], в котором установлен закрытый перечень видов нормативных актов: постановления, правила, инструкции, положения, приказы, распоряжения. Перечисленные формы нормотворчества могут стать основанием (критерием) для систематизации. Рассмотрим каждый из них.

1. Постановление представляет собой широко распространенную разновидность правовых актов. Этот многозначный термин используется для обозначения актов Правительства РФ, прокурора, суда, палат Федерального Собрания, органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, муниципальных органов.

Однако следует отметить, что использование министерствами формы постановлений не в полной мере соответствует природе данного акта, так как министерства являются органами единоличного руководства.

2. Правила представляют собой подзаконные правовые акты. Например, в системе подразделений МЧС России правила устанавливают порядок осуществления отдельных видов деятельности, а также меру должного поведения по реализации и исполнению прав и обязанностей. Они отражают последовательность и содержание каких-либо действий. Наиболее точным синонимом слова «правило» является «порядок», поскольку при помощи правил (наименование акта, форма) закрепляется порядок (содержание документа). Это самостоятельный нормативный правовой акт, детально регулирующий порядок осуществления какой-либо операции, специальной деятельности.

3. Инструкция – один из видов нормативных правовых актов подзаконного характера, издаваемых с целью разъяснить и определить порядок применения законодательного акта органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти, как правило, не считают инструкцию самодостаточным документом, что ведет к образованию разных сочетаний инструкций с другими актами. Например, имеют место инструкции, утвержденные приказами. Эта практика за долгие годы советского и российского правотворческого опыта стала практически нормой. Сегодня такой конструкции придерживаются многие органы, в том числе МЧС России.

Таким образом, инструкция – это разновидность самостоятельного нормативного акта, издаваемого в порядке уточнения (разъяснения) реализации положений вышестоящего нормативного акта. Предметом регулирования инструкции выступают действия субъектов права, то есть она устанавливает последовательность совершения лицом определенных действий.

4. Положение представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов. Имеются достаточно проработанные, с точки зрения законодательной техники, документы. Некоторые положения – объемные, сложно структурированные акты.

Несмотря на широкое использование данной формы актов, правотворческая практика осуществляется недостаточно компетентно. Существует много документов, которые по содержанию и с точки зрения законодательной техники не отвечают требованиям, предъявляемым к положениям.

Положение должно приниматься в результате кодификации, которая является разновидностью систематизации. Именно этому требованию не соответствуют такого рода документы.

Правотворческим органам в выборе формы кодифицированного акта надлежит руководствоваться выработанными наукой требованиями к положениям: они должны иметь значительный объем, достаточно обширный предмет правового регулирования.

Положение – это кодифицированный нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, систему однородных органов, организаций [8].

5. Приказ представляет собой официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным или «официальное распоряжение того, кто облечен властью» [9]. В энциклопедических определениях данного термина подчеркивается, что он служит отражением власти одного лица над другими, находящимися от него в зависимости.

Представляется, что отнесение приказов, как, впрочем и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным. Приказ – документ локального характера, использующийся для осуществления власти должностного лица по отношению к зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений лицам. Он имеет дисциплинарный характер, что предопределяется наличием властно-подчиненных отношений.

Локальный характер приказного акта соответствует природе этого документа и находит закрепление в действующем законодательстве.

Таким образом, форма приказа предполагает, что он адресован тем, кто непосредственно подчинен издавшему его лицу, входит в соответствующую систему, аппарат.

6. Распоряжения издаются разнообразными органами, в числе которых Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти. Вне зависимости от издавшего органа эти акты являются ненормативными. Распоряжения обычно содержат конкретные предписания, то есть являются индивидуальными актами. Распоряжение органов исполнительной власти – это индивидуальный правоприменительный акт, предназначенный для решения оперативных вопросов руководства [10].

Правотворчество органов государственной власти представляет собой компетентную деятельность. Это означает, что вышестоящий орган государственной власти своим решением наделяет нижестоящие органы формами актов и соответствующей компетенцией. Общественные отношения, которые вверяются государственному органу, становятся предметом правового регулирования издаваемых актов. Систему правовых актов можно представить как пирамиду в виде последовательных, иерархически соподчиненных друг другу пластов – законов, потом различного рода и уровня подзаконных актов (указов, постановлений и др.), судебной практики, правоприменительных актов в центре и на местах. Держаться эта пирамида может только в том случае, если соблюдается жесткая иерархия всех этих актов и нахождение их в данной пирамиде в целом.

Правовая информация может быть организована, упорядочена различными способами, зависящими от того, какие критерии положены в основу классификации. Определяющим основанием могут стать все перечисленные выше формы.

Право на существование имеют самые разные базисы систематизации, помогающие осуществлять наиболее полный и достоверный поиск информации. В правовых информационных системах, как правило, используется несколько критериев поиска. Опыт использования правовых информационных систем показывает, что проблема правовых классификаций в контексте вопросов систематизации законодательства продолжает оставаться актуальной, поскольку нормативный массив требует приведения в иерархически построенную систему.

Литература

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: монография. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 256.
2. Шиянов В.А. Правовые акты как форма выражения юридической жизни общества // Ленинградский юридический журнал. СПб., 2008. № 2 (12). С. 203.
3. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 29.

4. Комаров С.А., Козлова Н.В. Оптимизация федерального и регионального законотворчества: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право, управление: материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. С.И. Некрасов. М., 2007. Ч. 1. С. 28.
5. Канаев С.А. Проблемы повышения качества юридического смыслового содержания нормативно-правовых актов // Проблемы теории современного российского права: сб. науч. тр. / под ред. Н.В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2006. Вып. 3. С. 192.
6. Котова Н.С. Единство правового пространства – основа формирования России как правового государства // Вестник Российской правовой академии. 2004. № 3. С. 7.
7. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Пост. Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009 (ред. от 27 марта 2013 г.) // Рос. газ. 1997. 21 авг. № 161.
8. Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 34.
9. Жевакин С.Н. Ведомственные правовые акты // Хозяйство и право. 1996. № 6. С. 14.
10. Янковая В.Ф. Издания приказа (распоряжения) по основной деятельности // Муниципальное право. Обнинск, 2003. № 3. С. 23.

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

**Н.Ю. Борзунова;
Н.С. Косякова, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности проведения расследования преступлений в условиях чрезвычайной ситуации. Приведены исторические примеры существующего ранее процессуального законодательства. Предложены современные направления совершенствования уголовно-процессуального законодательства, которое бы позволило быстро и эффективно расследовать преступления в условиях чрезвычайной ситуации.

Ключевые слова: расследование, уголовно-процессуальное законодательство, военно-полевые суды, чрезвычайная ситуация

PROCEDURAL ENSURING INVESTIGATION OF CRIMES IN THE CONDITIONS OF THE EMERGENCY SITUATION

N.Y. Borzunova;
N.C. Kosyakova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In article features of carrying out investigation of crimes in the conditions of an emergency situation are considered. The historical examples, existing earlier procedural legislation are given. The modern directions of improvement of the criminal procedure legislation which would allow quickly and to investigate effectively crimes in the conditions of an emergency situation are offered.

Keywords: investigation, criminal procedure legislation, court-martials, emergency situation

Многие государства с развитой правовой системой имеют законодательство, рассчитанное на чрезвычайные ситуации, в целях реальной и более эффективной защиты граждан, такое законодательство содержит ряд исключений из общего порядка расследования преступлений. Эти исключения обычно предусматривают расширение

оснований и упрощение процедуры проведения следственных действий, затрагивающих неприкосновенность личности и жилища граждан (задержаний, арестов, обысков, выемок), а также расширение полномочий административных органов (полицейских, военных) на производство различных уголовно-процессуальных действий. Так, в Российской империи в соответствии со ст. 21 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, утвержденного 14 августа 1881 г. [1], местным начальникам полиции, а также начальникам жандармских управлений и их помощникам в условиях положения усиленной охраны (являющегося одной из форм чрезвычайного положения) предоставлялось право делать распоряжения о предварительном задержании не более чем на две недели всех лиц, внушающих основательные подозрения в совершении государственных преступлений, о производстве во всякое время обысков во всех без исключения помещениях, фабриках, заводах и т.п. и о наложении ареста на имущество. О всяком аресте или освобождении от него немедленно составлялось надлежащее постановление, копия которого направлялась лицу прокурорского надзора и безотлагательно доносилась местному губернатору или градоначальнику. В целях быстрого расследования уголовных дел были учреждены чрезвычайные военно-судебные органы. По «Положению Совета министров о военно-полевых судах» от 19 августа 1906 г. для ускорения судопроизводства по делам о военных и гражданских лицах, обвиняемых в разбое, убийствах, грабеже, нападениях на военных, полицейских и должностных лиц и в других тяжких преступлениях, в тех случаях, когда за очевидностью преступления нет необходимости в дополнительном расследовании. Военно-полевые суды вводились как чрезвычайная мера в борьбе с революционными выступлениями и террористическими актами в целях внутренней политической стабилизации в стране. Законопроект о военно-полевых судах был разработан по указанию императора Николая II главным военным прокурором В.П. Павловым, при участии И.Г. Щегловитова. Непосредственным поводом для принятия законопроекта в порядке междумского законодательства в соответствии со ст. 87 Основных законов послужило покушение на Председателя Совета министров П.А. Столыпина 12 августа 1906 г., в котором пострадали его дочь и сын, а также погибли 27 и были ранены 32 человека. Военно-полевые суды вводились в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны. За 1906–1907 гг. были введены в 82 губерниях из 87, переведенных на военное положение или положение чрезвычайной охраны. Ускоренный порядок судопроизводства в военно-полевых судах определялся «Положением о военно-полевых судах» от 20 августа 1906 г. Суд состоял из председателя и четырех членов суда, назначаемых из строевых офицеров начальником гарнизона (командиром порта) по приказу генерал-губернатора или главнокомандующего. Профессор М.А. Чельцов, анализируя царское законодательство и практику военных судов тех времен, отмечал, что военные суды являлись не только специальными судами по делам о воинских преступлениях. Они также использовались правительством в качестве удобного особого орудия борьбы с преступлениями, угрожавшими основам дворянской монархии. В местностях, состоявших на положении «усиленной» или «чрезвычайной» охраны, высшие представители гражданской и военной администрации имели право передавать дела об общеуголовных преступлениях (убийстве, разбое, поджоге, изнасиловании, посягательстве против должностных лиц) в военно-окружные суды.

Эти суды действовали в порядке, лишающем процессуальных гарантий личности, в соответствии с особым процессуальным законом. В период обострения общественно-политической обстановки создавались военно-полевые суды, которые применяли крайние меры уголовной репрессии. Так, для подавления революции 1905 г. в России в 1906 г. были образованы военно-полевые суды. Положение об этом было опубликовано в августе 1906 г. Оно было принято Советом министров и «высочайше» утверждено императором.

Целью создания военно-полевых судов было «обеспечение достаточной быстроты репрессии за преступления, выходящие из ряда обыкновенных», «суждение обвиняемых в наиболее тяжких преступлениях», борьба «с крамолою». Предание военно-полевому суду

происходило тогда, «когда учинение преступного деяния является настолько очевидным, что нет необходимости в его расследовании».

Положение о военно-полевых судах устанавливало для производства в этих судах процессуальный порядок, лишенный основных гарантий личности.

Военно-полевые суды находились в полной зависимости от военной и иной администрации. Положение о военно-полевых судах предоставляло право генерал-губернаторам, иным главноначальствующим лицам, пользующимся их полномочиями, в местностях, объявленных на военном положении или на положении чрезвычайной охраны, «в тех случаях, когда учинение лицом гражданского ведомства преступного деяния является настолько очевидным, что нет надобности в расследовании предавать обвиняемого военно-полевому суду, с применением в надлежащих случаях наказания по законам военного времени».

Военно-полевой суд учреждался для рассмотрения каждого отдельного дела по требованию соответствующих должностных лиц и комплектовался из строевых офицеров, которые были несведущи в праве.

В соответствии с таким требованием начальник гарнизона, военного отряда или военного порта немедленно собирал военно-полевой суд в составе пяти офицеров.

Быстрая производство в военно-полевых судах обеспечивалась и тем, что для предания суду был установлен срок в одни сутки после совершения преступления.

В печати того времени сообщалось о применении пыток для получения признания у тех, кто предавался военно-полевому суду. Разбирательство должно было заканчиваться в 48-часовой срок (в военное время). Дела слушались в закрытых заседаниях, без участия обвинения и защиты. Приговор составлялся в предельно краткой форме. Он не мог быть обжалован и приводился в исполнение «безотлагательно и во всяком случае не позже суток» по распоряжению начальника, назначившего военно-полевой суд. Командующим войсками было запрещено представлять царю телеграммы о помиловании.

Военно-полевые суды в таком виде существовали недолго, до 1907 г., но уже за первые восемь месяцев своего существования они приговорили к смертной казни 1102 человека, к бессрочной каторге – 62 и к срочной каторге – 65 человек. Исследователи деятельности военно-полевых судов в России того периода считали, что число приговоров к смертной казни даже несколько преуменьшено. Военно-полевые суды в обществе получили характеристику «скорострельной юстиции» [2].

В зарубежном законодательстве, во Франции, например, по Закону от 3 апреля 1955 г. «Об установлении чрезвычайного положения» [3] специальным декретом, устанавливающим чрезвычайное положение, административным властям может быть предоставлено право санкционировать проведение обысков в жилищах в любое время суток (ст. 11). В Греции, в случае введения чрезвычайного положения, может быть приостановлено действие статей Конституции, предусматривающих, в частности, свободу передвижения, недопустимость ареста без судебного приказа, неприкосновенность жилища (ст. 48 Конституции Греции 1975 г.) [4]. В соответствии с Законом о чрезвычайном положении, принятом в Канаде в 1988 г., правительство в случае международного кризиса вправе изымать собственность, разрешать обыски и задержания без судебных приказов [5].

Важность решения задач защиты населения и территории от опасностей военного и мирного времени в современном законодательстве, определена в Конституции РФ и Федеральных законах РФ «О гражданской обороне» от 26 декабря 1997 г. и «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.

Определение «чрезвычайная ситуация» дается в Федеральном законе РФ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. Это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб

здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Чрезвычайные обстоятельства могут проявляться в различных сферах общественной жизни: экономической, политической, социальной, культурной, правоохранительной и т.д. Причем по степени чрезвычайности они могут быть разграничены на два вида: а) сказывающиеся в одной сфере жизни и влекущие дезорганизацию какой-то одной системы; б) охватывающие комплекс систем, затрагивающие жизнедеятельность целого региона.

Несмотря на всю важность совершенствования законодательства, рассчитанного на чрезвычайные ситуации, в России существует множество пробелов в нем, в частности связанных с такой отраслью, как уголовно-процессуальное право. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК) не дает нам определения «чрезвычайная ситуация», новая редакция УПК не содержит даже понятие «расследование».

Необходимо произвести ряд изменений и дополнений обычного порядка расследования преступлений в расчете на чрезвычайные ситуации. Рекомендуется предусмотреть в уголовно-процессуальном законодательстве исключение из судебного порядка санкционирования заключения под стражу, обыска, ограничения неприкосновенности частной жизни граждан, сохранив для случаев расследования преступлений в условиях чрезвычайного положения прокурорскую систему дачи санкций либо создав в этих целях специальную ведомственную систему контроля, включить в УПК дополнения, учитывающие особенности расследования уголовных дел с большим числом эпизодов, которые проявляются при возбуждении дел, выделении материалов по отдельным эпизодам в самостоятельное производство, приспособить процедуру ряда следственных действий (предъявления для опознания, допроса, обыска, выемки, освидетельствования и др.) к чрезвычайным условиям расследования, вызванным чрезмерно большим объемом следственной работы, подлежащей проведению ограниченным числом следователей в сравнительно короткие сроки, включив в УПК соответствующие изменения и дополнения [6].

В законодательном порядке нужно предусмотреть возможность получения собственноручных показаний свидетелей и потерпевших без предварительного их допроса или просьбы об этом, ограничив ее лишь одним условием – согласием последних. Необходимо закрепить в законе и другую меру ускорения производства некоторых следственных действий – замену в случае отсутствия положительного результата протоколов таких следственных действий, как обыск, выемка, освидетельствование, предъявление для опознания краткой справкой о факте их проведения, привлеченных участниках и отрицательном результате. Такой порядок, например, существенно упростит, не влияя на объективность и достоверность результатов, процедуру документального оформления предъявления для опознания, когда нескольким десяткам человек (обычно военнослужащим какого-то подразделения, стоящего в оцеплении) одновременно демонстрируется фрагмент видеозаписи массовых беспорядков; личного обыска и освидетельствования участников беспорядков, доставленных нарядами на фильтрационный пункт и т.д. В подобных случаях могла бы составляться одна справка на несколько действий сразу [6].

Действующее законодательство, как обоснованно подчеркивается в юридической литературе, исходит из того, что протоколирование следственных действий создает правовую основу применения факультативных средств фиксации доказательств и определяет их допустимость. Однако все более широкое применение в следственной практике фото-, кино- и видеотехники ставит на повестку дня вопрос об альтернативных протоколированию способах фиксации доказательственной информации. Особенно это актуально в чрезвычайных ситуациях, где для обстоятельного протоколирования нет ни времени, ни возможностей, и в то же время с успехом применяется видеозапись, которая превосходит протоколирование и в быстроте, и в точности, и универсальности отображения обстоятельств. Все эти предложенные изменения и дополнения, будучи предопределены

чрезвычайными условиями расследования преступлений, вместе с тем не лишают участников процесса правовых средств для защиты своих прав и законных интересов и сохраняют гарантии установления истины по делу, то есть удовлетворяют сформулированным выше критериям допустимости отступлений от обычного порядка уголовного судопроизводства. Одни из предлагаемых изменений действующего порядка расследования преступлений рассчитаны только на случаи чрезвычайных ситуаций. Среди них – подследственность уголовных дел о чрезвычайных обстоятельствах, язык уголовного судопроизводства по этой категории дел. Другие изменения, касающиеся порядка производства по многоэпизодным уголовным делам, процедуры отдельных следственных действий, имеют более универсальный характер и могут применяться также и в обычных ситуациях [7]. Целесообразно внести в Уголовно-процессуальный кодекс РФ раздел под названием «особый порядок производства по уголовным делам в условиях чрезвычайных ситуаций».

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. СПб., 1885. Т. 1. С. 261–266.
2. Чельцов М.А. Уголовный процесс. М.: МЮ СССР, 1948. 624 с.
3. Code administratif. Paris, 1975. Р. 695–698.
4. Конституции буржуазных государств. М., 1982. С. 364.
5. Чрезвычайное положение // Московские новости. 1989. № 26. С. 10.
6. Григорьев В.Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях (правовое обеспечение, организация, методика): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. 565 с.
7. Григорьев В.Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях // Правоведение. 1992. № 3.

ИНСТИТУТ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В РОССИИ

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

Рассмотрен институт досудебного соглашения о сотрудничестве, его цели, порядок оформления, содержание. Изучена роль прокуратуры и следственных органов. Указаны условия, при которых заключение досудебного соглашения о сотрудничестве невозможно.

Ключевые слова: преступление, правосудие, досудебное соглашение о сотрудничестве, правоохранительные органы, правосудие, добровольность, подозреваемый, обвиняемый, предварительное следствие

ON THE ESTABLISHMENT OF PRETIRAL COOPERATION AGREEMENT IN RISSIA

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

The institution of pre-trial agreement on cooperation in Russia is studied. The role of Prosecutors and investigators and the interaction of law enforcement is examined. The condition under which the conclusion of pre-trial cooperation agreement is impossible are given.

Keywords: crime, justice, pre-trial, agreement on cooperation, law enforcement, good will the suspect, the investigation

Понятие «досудебного соглашения о сотрудничестве» в систему отечественного правосудия было введено с принятием Федерального закона от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ [1] о внесении соответствующих изменений в Уголовный [2] и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации [3]. Принятию этого правового акта предшествовало тщательное изучение особенностей международного опыта заключения, так называемых сделок с правосудием и огромная работа по адаптации этого института к российскому законодательству.

Досудебное соглашение о сотрудничестве – это соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявлении обвинения. Федеральным законом Российской Федерации от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ [1] в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) [2] и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) [3] были внесены изменения, предусматривающие введение нового института «досудебных соглашений о сотрудничестве».

Отметим, что соглашение о признании вины существует в таких странах, как США, Англия и Уэльс, Индия, Италия, Франция, Эстония, Израиль, Грузия.

Говоря о мировой практике, следует сказать о том, что в настоящее время присутствуют два типа досудебных соглашений между подозреваемым и стороной обвинения. Самый распространенный – договор с прокуратурой, суть которого заключается в том, что в обмен на признание вины, прокуратура снимает часть обвинений или переквалифицирует преступление на менее тяжкое.

Другой формой сделки с правосудием является то, что в США называют превращением обвиняемого в свидетеля обвинения. В обмен на показания против сообщников подозреваемый получает «прокурорский иммунитет» полное или частичное освобождение от ответственности. Во избежание злоупотреблений сделка должна быть одобрена судьей.

Нельзя не упомянуть и того факта, что Аль Капоне и Эль Рэй – два самых известных преступника, заключили сделку с правосудием. Первый в 1931 г. признал свою вину в неуплате налогов в обмен на снятие более тяжких обвинений и обещание прокурора требовать минимального наказания, второй признал себя виновным в обмен на согласие прокурора не требовать для него смертного приговора. Однако сделка, совершенная Аль Капоне, сорвалась из-за словоохотливости мафиози. Он так много упоминал ее, что судья, который председательствовал на процессе, объявил, что не считает себя связанным ее условиями и приговорил преступника к длительному сроку тюремного заключения.

Что касается Российской Федерации, то в российском уголовно-процессуальном праве соглашение о признании вины в явной форме отсутствовало до 2009 г.

Соглашение о признании вины (от англ. *plea bargain*) – разрешённая законом письменная сделка обвиняемого и защитника с обвинителем, в которой зачастую в обмен на признание обвиняемым (подсудимым) своей вины в менее тяжком преступлении обвинитель отказывается от всестороннего исследования обстоятельств дела, которое прояснило бы истину, а также от поддержания обвинения в более тяжком преступлении.

Существует точка зрения о том, что аналогом или разновидностью института в российском праве можно считать особый порядок принятия судебного решения, предусмотренный гл. 40 УПК РФ [4, 5].

В случае заключения досудебного соглашения о сотрудничестве при наличии явки с повинной, активного способствования раскрытию и расследованию преступлений, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления, и отсутствии отягчающих обстоятельств, срок или размер назначенного наказания не могут превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного Уголовным кодексом за данное преступление.

Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием нередко называют «сделкой с правосудием», опираясь на то, что нередко в практике реализация деятельного раскаяния принимает следующую форму: следствие предлагает лицу, подозреваемому или обвиняемому в совершении преступления, прекратить уголовное дело и не направлять его в суд, если он напишет «чистосердечное признание», в котором признает свою вину и подробно опишет совершенное деяние. В российском праве также существует институт освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, предусмотренный ст. 75 УК РФ [2] и ст. 28 УПК РФ [3].

Вопрос об особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением требует более пристального рассмотрения.

Обвиняемый вправе при наличии согласия государственного или частного обвинителя и потерпевшего заявить о согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства по уголовным делам о преступлениях, наказание за которые, предусмотренное УК РФ, не превышает 10 лет лишения свободы, в соответствии со ст. 314 УПК РФ [3].

Наказание за преступление не может превышать две трети максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление в случае постановления приговора в особом порядке.

Мнение о разграничении соглашения о признании вины в системе англо-американского права и особого порядка принятия судебного решения поддерживается большинством ученых [6]. Тот факт, что, в отличие от особого порядка, соглашение о признании вины является «настоящей» сделкой, когда обвинитель отказывается от части обвинения, взамен на согласие обвиняемого с менее тяжкой его частью – основа их доводов. По мнению Т.К. Рябининой, в отношении особого порядка в российском уголовно-процессуальном законодательстве делается акцент на упрощение процедуры судебного разбирательства при условии согласия с предъявленным обвинением в полном объеме, а традиционный англо-американский вариант сделок о признании вины делает акцент на уменьшение объема обвинения [7].

Нельзя оставить без внимания и тему прекращения уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием. Норма о деятельном раскаянии в российском уголовном законодательстве имеет следующий вид: лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если после совершения преступления добровольно явилось с повинной, способствовало раскрытию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате преступления, и вследствие деятельного раскаяния перестало быть общественно опасным [2].

Некоторое сходство между институтами деятельного раскаяния и соглашениями о признании вины отмечается и некоторыми учеными: так, акцентируется внимание на том, что в англо-американском праве заключение таких соглашений является одной из форм учёта позитивного посткриминального поведения обвиняемого, то есть его деятельного раскаяния [8].

Отмечены и существенные различия данных институтов. Особое внимание уделяется тому, что деятельное раскаяние не является юридическим актом, позволяющим сторонам (обвинению и защите) распорядиться предметом спора, а является обстоятельством, которое уменьшает степень общественной опасности деяния и личности обвиняемого, позволяя органам государства отказаться от его уголовного преследования. Освобождение от ответственности в данном случае является формой проявления гуманности государства.

По закону, в общем случае, обязательным условием признания деятельного раскаяния лица является явка с повинной, причем таковой не признается «чистосердечное признание» лица, совершенное уже после того, как его привлекли к уголовной ответственности в качестве подозреваемого или обвиняемого. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием в случаях, когда не имела места явка с повинной,

признаётся судами незаконным. Наличие явки с повинной не требуется, если лицо освобождается от ответственности по одному из специальных оснований, предусмотренных Особенной частью УК РФ [2]. Сделки же о признании вины могут быть заключены в любой момент до вынесения приговора по уголовному делу, даже если первоначально обвиняемый и не признал своей вины.

Сделки о признании вины фактически связаны с отказом государства от установления объективной истины в уголовном процессе: при заключении таких соглашений прокурор и обвиняемый договариваются не принимать в расчёт установленные следствием и подтверждённые доказательствами обстоятельства дела; при деятельном раскаянии имеет место обратная картина: следствие должно раскрыть и правильно квалифицировать преступление, подтвердив доказательствами все его обстоятельства, а вина может быть признана только в полном объёме, без каких-либо элементов торга в этом отношении.

Говоря о цели нововведения, следует заметить, что она подразумевает создание правовой базы для противодействия организованной преступности, коррупции, организации эффективного расследования наиболее сложных уголовных дел. Нельзя не упомянуть и о том, что за прошедшее время, благодаря выполнению подозреваемыми и обвиняемыми взятых на себя обязательств по досудебным соглашениям, было выявлено более 1,8 тыс. преступлений, ранее неизвестных правоохранительным органам, и установлению около 1 тыс. лиц, совершивших эти преступные деяния [9].

Ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве подозреваемый или обвиняемый может подать с момента начала его уголовного преследования и до объявления об окончании предварительного следствия и этот факт следует подчеркнуть особо. Право заключить такое соглашение со стороны обвинения законодателем предоставлено исключительно прокурору. Из этого следует, что прокурор в данном случае действует не как надзорная инстанция, а как сторона обвинения, вышестоящая инстанция по отношению к следователю. Это именно право, а не обязанность, что следует подчеркнуть особо. Однако закон предоставляет следователю право решать, с кем заключать прокурору сделку, а не с кем сотрудничать, поскольку к прокурору попадут только те ходатайства, которые направит следователь. С нашей точки зрения это кажется не совсем логичным, нарушающим системную иерархию, не понятно, кто кому начальник. В свете последних изменений прокуратура не вмешивается в действия следователя по уголовному делу, не отменяет постановления следователя по уголовному делу, мотивируя тем, что следователь независим в своей деятельности и органы прокуратуры вправе реагировать только на процессуальные нарушения следователя, тем самым определяя свое место в системе надзорного органа за соблюдением законодательства. Тогда возникает резонный вопрос: «Как же тогда рассматривать право на обсуждение условий сделки и ее заключение?».

Если есть обоснованные сомнения в том, что обвиняемый искренне намерен оказать помощь следствию, либо у него явно отсутствует реальная возможность осуществления тех действий, которые он обязуется выполнить, прокурор выносит постановление об отказе в удовлетворении поступившего ходатайства.

В нашей стране, и это следует отметить особо, досудебное соглашение рассматривается как юридически поощряемая процессуальная форма сотрудничества подозреваемого с правоохранительными органами. При этом необходимо понимать, что исполнение такого соглашения не связано с освобождением фигуранта дела от уголовной ответственности, речь идет лишь об особом порядке назначения ему наказания.

Что касается вопроса об оформлении соглашений о сотрудничестве, следует уточнить, что порядок их оформления регламентирован УПК РФ: подозреваемым или обвиняемым должно быть подано соответствующее письменное ходатайство на имя прокурора. Для обеспечения законных прав привлекаемого к уголовной ответственности лица ходатайство обязательно подписывает его защитник. Следователь, в свою очередь, ходатайствует перед прокурором о заключении сделки с обвиняемым либо выносит постановление об отказе в удовлетворении соответствующей просьбы. Прокурор, также как

и следователь, в течение трех суток должен рассмотреть ходатайство и решить, удовлетворять его или нет. Только после соблюдения всех этих процедур сторонами подписывается соглашение.

Однако заключение соглашения часто связано с психологическими трудностями подозреваемого, обвиняемого. Сделка с правосудием, как правило, не занимает значительно выгодную для подследственного позицию, по сравнению с другими способами защиты, предоставленными уголовным законом. Вполне возможно, что с этим связана негативная позиция подозреваемых, обвиняемых сотрудничать с органами следствия.

Нельзя не сказать о критике данной процедуры. Основная критика заключается в том, что велика вероятность оговора невиновных людей со стороны подозреваемых, обвиняемых. Ни для кого не секрет, что в нашей стране суды часто выносят обвинительные приговоры на основании показаний одного лишь свидетеля или потерпевшего, при отсутствии иных доказательств.

В рамках нашего исследования считаем необходимым привести статистические данные: статистика свидетельствует, что прокурорами отклоняется в среднем чуть более 15 % поступающих ходатайств о «досудебках» [9]. Такие решения обоснованы в первую очередь нарушениями требований уголовно-процессуального законодательства при их оформлении.

Вопрос содержания досудебных соглашений о сотрудничестве следует рассмотреть особо. Главное, что они содержат – это описание действий, точное выполнение которых сторонами повлечет за собой особый порядок рассмотрения уголовного дела судом. Кроме того, в соглашении прописываются такие реквизиты как дата и место составления, фамилии лиц, принимающих участие в подписании документа и т. п. Требования закона к содержанию обязательств, возлагаемых на себя участниками соглашения, предельно ясно. Так, в соглашении должны быть указаны действия, которые лицо обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании своих подельников, розыске имущества и пр.

Вопрос о том, при каких же условиях невозможно заключение досудебного соглашения также требует пристального внимания. Соглашение не может быть заключено, когда в ходатайстве подозреваемым указывается лишь на желание сообщить правоохранительным органам сведения о его собственном участии в преступной деятельности или если обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу на момент поступления заявления, уже были установлены следствием. Отказ может быть связан с тем, что лицу, заявившему ходатайство, неизвестны сведения, представляющие интерес для следствия и оперативных служб.

В тексте соглашения должны быть указаны смягчающие обстоятельства и нормы уголовного законодательства, которые могут быть применены в отношении подозреваемого или обвиняемого при соблюдении последним условий о выполнении обязательств, закрепленных досудебным соглашением о сотрудничестве – важность этого момента подчеркнем особо. Визирует соглашение прокурор как лицо, представляющее правоохранительные органы, он же и контролирует исполнение подобной сделки.

На стадии направления уголовного дела в суд прокурор не только полномочен, но и обязан изучить и удостоверить полноту и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении им обязательств, предусмотренных заключенным с ним досудебным соглашением, убедиться в том, что обвиняемый признал свою вину. Для этого прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело в целом, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым выполнения обязательств, предусмотренных данным соглашением.

Нельзя недооценить и роль следственных органов в процедуре. Итоги сделки подводит прокурор, однако и следователь принимает в этом акте не последнее участие. В некоторых случаях, когда заключение соглашения не дает ожидаемого эффекта, например, из-за дальнейшего отказа подозреваемого от выполнения взятых на себя обязательств, следователями инициируется процедура прекращения досудебного сотрудничества.

При соблюдении всех условий сделка заканчивается внесением прокурором представления в суд об особом порядке рассмотрения дела. Если обязательства со стороны обвиняемого не исполнены, его будут судить в обычном порядке.

Далеко не всегда соглашения приводят к особому порядку. Это происходит в том случае, если в суде государственный обвинитель не подтвердит активности содействия обвиняемого следствию, а также не будет установлена добровольность в действиях заключившего соглашение лица, суд должен принять решение о назначении разбирательства в общем порядке.

Судебная практика (ее анализ) свидетельствует, что и суды по своей инициативе выносили постановления о прекращении особого порядка разбирательства [9].

Касаясь вопроса взаимодействия, следует отметить, что была выработана совместная правовая позиция по такому важному вопросу, как участие потерпевшего в рассмотрении уголовных дел в особом порядке. Теперь потерпевшей и его представитель могут участвовать в исследовании рассматриваемых судом вопросов, в том числе высказывать свое мнение об обоснованности применения к обвиняемым особого порядка. Однако некоторые проблемы требуют законодательного решения. В этом направлении и ведет свою деятельность Генеральная прокуратура (продолжена работа над ошибками).

Нельзя не затронуть такой щекотливый, с нашей точки зрения, момент: существует мнение, что правоохранительные органы буквально вынуждают обвиняемых на особый порядок рассмотрения дел. Учитывая реалии сегодняшнего дня, такие факты исключить нельзя. Однако такие факты носят единичный характер, так как предусмотренные данным институтом преференции для обвиняемых весьма значительны [9]. В частности в случае соблюдения содержащихся в соглашении условий, срок наказания не может превышать половины максимального его размера.

О добровольности заключаемых соглашений, в большинстве случаев, свидетельствуют результаты выборочного анализа судебной практики: при рассмотрении судами уголовных дел в отношении соучастников, которых они изобличали в совершении преступлений.

Зачастую качество проведения следствия «заставляет желать лучшего», и многие уголовные дела в суде просто «разваливаются» адвокатами (на что «сетуют» многие практические работники следственных органов в неформальных беседах). В связи с этим встает закономерный вопрос: при введении нового института досудебного соглашения о сотрудничестве, не отразится ли на качестве следствия, когда один обвиняемый «сдает» другого, а его показаний подчас достаточно для вынесения обвинительных приговоров в отношении обоих. Считаем не лишним обратить внимание на следующий момент. Тот, кто «сдает» другого соучастника преступления не освобождается от уголовной ответственности. Суд выносит обвинительный приговор, предоставляя смягчение наказания, в том числе существенное – на несколько лет сокращение срока лишения свободы за активное содействие в раскрытии преступления и изобличении виновных.

Качество проведения следственных мероприятий в первую очередь зависит от профессионализма, таланта и порядочности самого следователя, его умения анализировать факты, планировать и своевременно проводить следственные и другие процессуальные действия, уважать и неукоснительно соблюдать законы. Названные факторы в комплексе с развитой экспертной базой, возможностью использования новейшего криминалистического оборудования и современных методик расследования, с правильно выстроенным взаимодействием между органами предварительного следствия и оперативными службами – все это составляет основу качественного следствия. В равной степени это относится и к работникам прокуратуры.

Хотелось бы заметить, что нормы уголовного законодательства о досудебном сотрудничестве нуждаются в доработке.

В настоящее время Генеральная прокуратура выступает за совершенствование механизма досудебных соглашений о сотрудничестве. Новизна указанного правового

института и проблемы, которые возникают у правоприменителей, органами прокуратуры организовано систематическое проведение анализа результатов работы следственных органов, прокуроров и судов в этой сфере. Часть проблем решается путем издания ведомственных организационно-распорядительных документов, а наиболее серьезные и принципиальные вопросы прорабатываются с судебной властью. Достаточно отметить, что Пленум Верховного суда России неоднократно рассматривал вопросы особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебных соглашений. При этом были учтены некоторые предложения Генеральной прокуратуры. В частности этот высший судебный орган разъяснил судам, что не должно быть каких-либо ограничений в количестве обвиняемых по одному делу, заключивших досудебное соглашение и ходатайствующих об особом порядке суда над ними.

Литература

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ // Рос. газ. 2009. 3 июля.
 2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 января 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
 3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Официальный текст). По сост. на 15 июля 2009 г. М., 2009. 223 с.
 4. Гуськова А.П., Пономаренко С.С. Об особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением по российскому уголовно-процессуальному закону // Российский судья. 2002. № 10. С. 18–19.
 5. Дубовик Н. «Сделка и о признании вины» и «особый порядок»: сравнительный анализ // Российская юстиция. 2004. № 4.
 6. Толкаченко А.А. Уголовно-правовые аспекты особого порядка судебного разбирательства по уголовным делам // Уголовное судопроизводство. 2006. № 3.
 7. Рябинина Т.К. Особый порядок судебного разбирательства как одна из сокращенных форм уголовного судопроизводства // Российский судья. 2004. № 9.
 8. Антонов А.Г. Деятельное раскаяние как основание освобождения от уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2000.
 9. Качество следствия не зависит от того, что кто-то кого-то сдал // Коммерсантъ. 2012. 24 сент.
-
-
-

Сведения об авторах

Агаев Гюлглан Али оглы – проф. каф. уголов. права СПб университета МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru, д-р юрид. наук, проф.;

Борзунова Наталья Юрьевна – преп. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37;

Воробейчикова Ольга Павловна – нач. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук, доц.;

Гаврилова Ольга Вячеславовна – ред. отд. предпеч. подгот. ред. отд. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-68-91, канд. юрид. наук;

Грешных Антонина Адольфовна – нач. фак. подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: g.antonina@mail.ru, канд. юрид. наук, д-р пед. наук, проф.;

Губанова Ольга Александровна – зам. нач. отд. кадров – нач. отд. комплект. пост. сост. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: gubanova.o@igps.ru, канд. юрид. наук, доц.;

Доильницаин Алексей Борисович – зам. нач. СПб университета ГПС МЧС России по воспит. и прав. раб. (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-76-75, канд. юрид. наук;

Жукова Татьяна Валерьевна – судья тринадцатого арбитражного апелляционного суда (191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 50/52), тел. (812) 460-01-86, канд. юрид. наук, доц.;

Звенигородская Наталья Федоровна – доц. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: z-n-f@mail.ru, канд. юрид. наук, доц.;

Зокеев Валерий Анатольевич – нач. каф. защиты нас. и тер. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, e-mail: zokoev@igps.ru, канд. юрид. наук, доц.;

Зорина Елена Андреевна – доц. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru, канд. юрид. наук;

Иванов Константин Михайлович – зам. нач. каф. защиты нас. и тер. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, e-mail: ivanov@igps.ru, канд. юрид. наук;

Косякова Наталья Сергеевна – доц. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юрид. наук;

Немченко Станислав Борисович – нач. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юрид. наук, доц.;

Одинокова Елена Юрьевна – преп. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, e-mail: elena_odinokova@bk.ru;

Рондырев-Ильинский Владимир Борисович – ст. препод. каф. геогр. Нижневартовского гос. гуманит. университета (628000, Тюменская обл., Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Нижневартовск, ул. Дзержинского, д. 11), тел. 8 (3666) 46-70-31, канд. пед. наук;

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

Силуянова Наталья Михайловна – преп. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-87-20;

Текалина Ксения Николаевна – аспирант фак. подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: akn89@bk.ru;

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

Уткин Николай Иванович – проф. каф. теории и ист. гос. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, д-р юрид. наук, проф.;

Черногузова Татьяна Николаевна – доц. каф. фин. и кредита Калининградского гос. технического университета (236020, Калининград, Советский пр., д. 1), тел. (4012) 99-59-01, e-mail: tchernoguzova@mail.ru, канд. экон. наук, доц.



ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

Начальник университета – Латышев Олег Михайлович, кандидат педагогических наук, профессор.

Основным направлением деятельности университета является подготовка специалистов в рамках направления – «Пожарная безопасность», вместе с тем организована подготовка и по другим специальностям, востребованным в системе МЧС России. Это специалисты в области системного анализа и управления, прикладной математики, законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, бюджетного учета и аудита в организациях МЧС, пожарно-технических экспертиз. Инновационными программами подготовки стало обучение специалистов по специализациям «Руководство проведением спасательных операций особого риска» и «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций» со знанием иностранных языков.

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 38 кафедрах университета свои знания и огромный опыт передают 2 академика РАН, 2 члена-корреспондента РАН, 8 заслуженных деятелей науки РФ, 20 заслуженных работников высшей школы РФ, 3 заслуженных юриста РФ. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют 3 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 81 доктор наук, 280 кандидатов наук, 86 профессоров, 153 доцента, 27 академиков отраслевых академий, 24 член-корреспондента отраслевых академий, 8 старших научных сотрудников, 1 заслуженный деятель Республики Дагестан, 6 почетных работников высшего профессионального образования РФ, 3 почетных работника науки и техники РФ, один почетный работник высшей школы РФ, 1 почетный радиостроитель РФ и 1 почетный работник прокуратуры РФ.

В 2012 г. решением Ученого совета почетным президентом Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России избран статс-секретарь – заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Артамонов Владимир Сергеевич, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, эксперт Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ по проблемам управления, информатики и вычислительной техники, член экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ для осуществления экспертизы аттестационных дел по присвоению учёных званий на соответствие требованиям, установленным Министерством образования и науки РФ, лауреат Премии Правительства

Российской Федерации в области науки и техники, в мае 2012 г. награжден почетной грамотой Президента РФ.

В период с 2002 по 2012 гг. В.С. Артамонов возглавлял Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

В состав университета входят:

Институт дополнительного профессионального образования;

Институт заочного и дистанционного обучения;

Институт безопасности жизнедеятельности;

Сибирский институт пожарной безопасности – филиал университета (г. Железногорск, Красноярский край);

Мурманский филиал университета;

три факультета: пожарной безопасности, экономики и права, подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров.

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Магадан, Махачкала, Полярные Зори (Мурманская область), Петрозаводск, Стрежевой (Томская область), Чехов (Московская область), Хабаровск, Сыктывкар, Бургас (Болгария), Алматы (Казахстан).

В университете созданы:

центр организации и координации учебно-методической работы;

центр организации и координации научных исследований;

центр автоматизации задач управления;

учебно-научный центр инженерно-технических экспертиз;

центр дистанционного обучения;

центр организации и координации международной деятельности;

технопарк науки и высоких технологий.

В университете по различным направлениям подготовки обучается более 8000 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1550 специалистов.

Реализуемые университетом направления подготовки и специальности:

«Пожарная безопасность» (специализации: «Пожаротушение», «Государственный пожарный надзор», «Руководство проведением спасательных операций особого риска», «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций»), квалификация выпускника – инженер, специалист;

«Защита в чрезвычайных ситуациях», квалификация выпускника – инженер;

«Безопасность технологических процессов и производств», квалификация выпускника – инженер;

«Техносферная безопасность» (профили: «Безопасность технологических процессов и производств», «Защита в чрезвычайных ситуациях», «Радиационная и электромагнитная безопасность»), квалификация выпускника – бакалавр;

«Правовое обеспечение национальной безопасности» (специализации: «Государственно-правовая», «Уголовно-правовая»), квалификация выпускника – специалист;

«Судебная экспертиза», квалификация выпускника – судебный эксперт, специалист;

«Бухгалтерский учет, анализ и аудит», квалификация выпускника – экономист;

«Экономика», квалификация выпускника – бакалавр;

«Прикладная математика», квалификация выпускника – инженер-математик, бакалавр;

«Системный анализ и управление», квалификация выпускника – бакалавр техники и технологии;

«Психология», квалификация выпускника – психолог, преподаватель психологии, бакалавр;

«Управление персоналом», квалификация выпускника – менеджер, бакалавр;

«Тыловое обеспечение», квалификация выпускника – специалист;

«Психология служебной деятельности», квалификация выпускника – специалист;

«Юриспруденция», квалификация выпускника – юрист, бакалавр;
«Педагогическое образование», квалификация выпускника – бакалавр;
«Безопасность жизнедеятельности», квалификация выпускника – учитель безопасности жизнедеятельности;
«Экономическая безопасность», квалификация выпускника – специалист;
«Менеджмент организации», квалификация выпускника – менеджер;
«Менеджмент», квалификация выпускника – бакалавр;
«Государственное и муниципальное управление», квалификация выпускника – менеджер, бакалавр;
«Организация и технология защиты информации», квалификация выпускника – специалист по защите информации;
«Информационная безопасность», квалификация выпускника – бакалавр;
«Безопасность информационных технологий в правоохранительной сфере», квалификация выпускника – специалист;
«Наземные транспортно-технологические комплексы», квалификация выпускника – бакалавр;
«Наземные транспортно-технологические средства», квалификация выпускника – специалист;
«Эксплуатация транспортно-технологических машин и комплексов», квалификация выпускника – бакалавр;
«Автомобили и автомобильное хозяйство», квалификация выпускника – инженер;
«Управление персоналом» (Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и приравненные к ним органы Российской Федерации), квалификация выпускника – специалист;
«Пожарная безопасность» (уровни подготовки: базовый и углубленный), квалификация выпускника – техник, старший техник;
«Защита в чрезвычайных ситуациях» (уровни подготовки: базовый и углубленный), квалификация выпускника – техник-спасатель, старший техник-спасатель;
«Горное дело», квалификация выпускника – горный инженер.

В университете действуют 4 диссертационных совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим, педагогическим и психологическим наукам.

Подготовку специалистов высшей квалификации: докторантов, аспирантов, аспирантов по очной и заочной формам обучения и соискателей осуществляет факультет подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров (далее – факультет).

В соответствии с лицензией на право ведения образовательной деятельности факультет проводит подготовку по 9 отраслям наук и 34 специальностям:

Технические науки:

03.02.08 – экология;
05.13.01 – системный анализ, управление и обработка информации (промышленность);
05.13.10 – управление в социальных и экономических системах;
05.13.18 – математическое моделирование, численные методы и комплексы программ;
05.13.19 – методы и системы защиты информации, информационная безопасность;
05.25.05 – информационные системы и процессы;
05.26.01 – охрана труда;
05.26.02 – безопасность в чрезвычайных ситуациях;
05.26.03 – пожарная и промышленная безопасность;
25.00.21 – теоретические основы проектирования горнотехнических систем;
25.00.35 – геоинформатика.

Экономические науки:

08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в том числе: управление инновациями, экономическая безопасность);

08.00.12 – бухгалтерский учет, статистика.

Юридические науки:

12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве;

12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право; международное частное право;

12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право;

12.00.08 – уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право;

12.00.09 – уголовный процесс;

12.00.12 – криминалистика, судебно-экспертная деятельность, оперативно-розыскная деятельность;

12.00.13 – информационное право;

12.00.14 – административное право, административный процесс.

Педагогические науки:

13.00.01 – общая педагогика, история педагогики и образования;

13.00.08 – теория и методика профессионального образования.

Психологические науки:

05.26.03 – пожарная и промышленная безопасность;

19.00.01 – общая психология, психология личности, история психологии;

19.00.06 – юридическая психология.

Химические науки:

01.04.17 – химическая физика, горение и взрыв, физика экстремальных состояний вещества;

05.26.02 – безопасность в чрезвычайных ситуациях.

Исторические науки:

07.00.02 – отечественная история;

07.00.10 – история науки и техники.

Социологические науки:

05.26.01 – охрана труда;

22.00.08 – социология управления.

Философские науки:

09.00.08 – философия науки и техники;

09.00.11 – социальная философия.

В целях совершенствования научной деятельности в университете созданы научно-исследовательские лаборатории:

1. Научно-исследовательская лаборатория исследования пожаров и экологического мониторинга.

2. Лаборатория прикладных исследований кризисных ситуаций, связанных с глобальными колебаниями климата и геофизических параметров Земли.

3. Учебно-научная лаборатория нанотехнологий.

4. Лаборатория комплексной оценки опасностей и угроз.

5. Лаборатория комплексной оценки эффективности использования конных подразделений при реагировании на чрезвычайные ситуации.

6. Лаборатория государственного и корпоративного контроллинга.

7. Лаборатория психокоррекции и психосаморегуляции.

8. Лаборатория разработки прикладного программного обеспечения.

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

и снижения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, совершенствованию организации взаимодействия различных административных структур в условиях экстремальных ситуаций и др.

Среди них: Международная научно-практическая конференция «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международный семинар «Предупреждение пожаров и организация надзорной деятельности», Международная научно-практическая конференция «Международный опыт подготовки специалистов пожарно-спасательных служб», Научно-практическая конференция «Совершенствование работы в области обеспечения безопасности людей на водных объектах при проведении поисковых и аварийно-спасательных работ», которые каждый год привлекают ведущих зарубежных ученых и специалистов пожарно-спасательных подразделений. В университете состоялась Четвертая встреча представителей ведомств России, Индии и Китая по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Международная конференция «Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в которых приняли участие представители Парламентской Ассамблеи ОДКБ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

На базе университета совместные научные конференции и совещания проводили Правительство Ленинградской области, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Научно-технический совет МЧС России, Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасателей (CTIF), Законодательное собрание Ленинградской области.

Университет ежегодно принимает участие в выставках, организованных МЧС России и другими ведомствами. Традиционно большим интересом пользуется стенд университета на ежегодном Международном салоне «Комплексная безопасность», Международном форуме «Охрана и безопасность» SFITEX. В 2012 г. университет представлял проект типового класса для подготовки пожарных и спасателей на Международном салоне «Комплексная безопасность 2012».

Санкт-Петербургский университет на протяжении нескольких лет сотрудничает с Государственным Эрмитажем в области инновационных проектов по пожарной безопасности объектов культурного наследия. В апреле 2012 г. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России посетил Генеральный директор Государственного Эрмитажа М.Б. Пиотровский. В ходе визита М.Б. Пиотровский осмотрел библиотеку вуза, лаборатории пожарной техники, автоматической пожарной сигнализации, автоматических установок пожаротушения, автоматических систем управления и связи, учебно-научную лабораторию нанотехнологий и тренажерный комплекс подготовки специалистов ГИМС, побывал в зале офицерского собрания и технопарке университета.

При обучении специалистов в вузе широко используется передовой отечественный и зарубежный опыт. Университет поддерживает тесные связи с образовательными, научно-исследовательскими учреждениями и структурными подразделениями пожарно-спасательного профиля Азербайджана, Белоруссии, Болгарии, Великобритании, Германии, Казахстана, Китая, Кореи, Польши, Сербии, Словакии, США, Украины, Финляндии, Франции, Черногории, Чехии, Швеции, Эстонии и других государств.

Вуз является членом Международной ассоциации пожарных «Институт пожарных инженеров», объединяющей более 20 стран мира. В настоящее время вуз постоянно участвует в рабочей группе CTIF «Обучение и подготовка», принимает участие в научном проекте Совета государств Балтийского моря в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Балтийского региона, осуществляет проект по обмену курсантами и профессорско-преподавательским составом с Государственной Школой пожарной охраны г. Гамбурга (Германия) и Высшей технической школой г. Нови Сад (Сербия).

Одним из направлений совместных научных исследований и учебных программ является сотрудничество университета с Международной организацией гражданской обороны (МОГО).

В сотрудничестве с МОГО Санкт-Петербургским университетом ГПС МЧС России были организованы и проведены семинары для иностранных специалистов (из Молдовы, Нигерии, Армении, Судана, Иордании, Бахрейна, Азербайджана, Монголии и других стран) по экспертизе пожаров и по обеспечению безопасности на нефтяных объектах, по проектированию систем пожаротушения. Кроме того, сотрудники университета принимали участие в конференциях и семинарах, проводимых МОГО на территории других стран. Осуществляется обмен обучающимися и сотрудниками с зарубежными учебными заведениями с целью обмена опытом и проведения стажировок.

В рамках взаимодействия с Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в высших учебных заведениях проводится работа по гармонизации законодательства стран-участников ОДКБ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сформирована постоянно действующая рабочая группа при ОДКБ, в состав которой вошли ведущие ученые университета. Рабочей группой был подготовлен Проект рекомендаций по гармонизации законодательства стран-участников ОДКБ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В целях объединения усилий научных работников и ведущих специалистов в области гражданской защиты для создания более эффективной системы подготовки высококвалифицированных кадров пожарных и спасателей по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня научно-исследовательской и педагогической работы учебным заведением подписаны соглашения о сотрудничестве с более чем 20 зарубежными пожарно-спасательными подразделениями и учебными заведениями. Основными партнерами университета являются: Университет восточного Кентукки (США); Высшая школа подготовки пожарных офицеров (Франция); Государственная академия пожарной охраны Гамбурга (Германия); Рижский технический университет (Латвия); Высшая техническая школа г. Нови Сад (Сербия); Университет прикладных наук Тампере (Финляндия); Учебно-тренировочный центр подготовки пожарных Червильяно (Италия); Университет «Профессор Доктор Асен Златаров» г. Бургас (Болгария); Академия вооруженной полиции МОБ КНР; Управление пожарно-спасательной службы общины Бар (Черногория); Университет г. Жилина (Словакия); Университет Лунда; Малардаленский университет (Швеция); Университет Центрального Ланкашира (Великобритания).

В 2012 г. были подписаны следующие соглашения о сотрудничестве в области образования: с Советом Государств Балтийского Моря (СГБМ); со Службой защиты Общины Бар (Черногория); с Академией Министерства по чрезвычайным ситуациям Азербайджанской Республики; с Техническим университетом г. Острава (Чехия); с Kokchetavским техническим институтом Министерства по чрезвычайным ситуациям (Казахстан); с Командно-инженерным институтом МЧС Республики Беларусь.

В октябре 2012 г. начальник университета принимал участие в составе делегации МЧС России в Форуме старших должностных лиц чрезвычайных служб АТЭС. В рамках мероприятия Министр В.А. Пучков «заложил камень» в строительство Дальневосточного филиала университета. В октябре 2012 г. подписан договор о сотрудничестве между университетом и Дальневосточным федеральным университетом.

В рамках научного сотрудничества с зарубежными вузами и научными центрами издается Российско-Сербский научно-аналитический журнал «Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности».

В университете проводится обучение сотрудников МЧС Кыргызской Республики на основании межправительственных соглашений.

За годы существования университет подготовил более 1000 специалистов для пожарной охраны Афганистана, Болгарии, Венгрии, Вьетнама, Гвинеи-Бисау, Кореи, Кубы, Монголии, Йемена и других зарубежных стран.

Организовано обучение по программе дополнительного профессионального образования «Переводчик в сфере профессиональной коммуникации» студентов, курсантов, адъюнктов и сотрудников.

Издаётся ежемесячный информационно-аналитический сборник центра организации и координации международной деятельности, аналитические обзоры по пожарно-спасательной тематике. Осуществляется перевод на различные языки лекционных материалов по ключевым темам, материалов конференций и семинаров, докладов, последовательный перевод при проведении различных международных мероприятий. Переведен на английский язык и постоянно обновляется сайт университета.

Компьютерный парк университета, составляет более 1400 единиц, объединенных в локальную сеть. Компьютерные классы позволяют курсантам работать в международной компьютерной сети Интернет. С помощью сети Интернет обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса. Необходимая нормативно-правовая информация находится в базе данных компьютерных классов, обеспеченных полной версией программ «Консультант-плюс», «Гарант», «Законодательство России», «Пожарная безопасность». Для информационного обеспечения образовательной деятельности в университете функционирует единая локальная сеть.

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 составляет более 433 тыс. экз. литературы по всем отраслям знаний. Фонды библиотеки имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис».

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Инtranет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует Электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В Электронную библиотеку оцифровано $\frac{2}{3}$ учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: филиал в г. Железногорске и библиотека учебно-спасательного центра «Вытегра», а также учебные центры. Имеется доступ к крупнейшим библиотекам страны и мира (Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская национальная библиотека, Российская государственная библиотека, Библиотека академии наук, Библиотека Конгресса).

С РГБ – заключен договор на пользование и просмотр диссертаций в электронном виде. В библиотеке осуществляется электронная книговыдача. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Библиотека выписывает свыше 100 наименований печатной продукции, 15 наименований газет, в том числе «Спасатель», «Пожаровзрывобезопасность», «Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация». На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Университет активно сотрудничает с ВНИИПО МЧС России и ВНИИ ГО и ЧС МЧС России, которые ежемесячно присылают свои издания, необходимые для учебного процесса и научной деятельности университета.

Типографский комплекс университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и план издательской деятельности министерства. Университет издает 7 собственных научно-аналитических журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных конференций, сборники научных

трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства РФ и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования, а также имеют международный индекс. Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень периодических научных и научно-технических изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых рекомендуется публикация результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук».

Все слушатели и курсанты университета получают практический навык по программе подготовки пожарных и спасателей.

Учебная пожарная часть университета имеет 13 единиц современной техники. Обучение курсантов и слушателей на образцах самой современной специальной техники и оборудования способствует повышению профессионального уровня выпускников. Исходя из оперативной обстановки в университете, в постоянной боевой готовности находится 100 курсантов, готовых по вызову совместно с караулами УПЧ выезжать к месту пожара или аварии.

Слушатели и курсанты университета проходят специальный курс обучения на базе Учебно-спасательного центра «Вытегра» – филиала Северо-Западного регионального ПСО МЧС России; Центра подготовки спасателей Байкальского поисково-спасательного отряда МЧС России, расположенного в населенном пункте Никола вблизи озера Байкал, 40-го Российского центра подготовки спасателей, 179-го Спасательного центра в г. Ногинске; Центра подготовки спасателей «Красная Поляна» Южного регионального ПСО МЧС России.

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

В университете большое внимание уделяется спорту. Составленные из преподавателей, курсантов и слушателей команды по разным видам спорта – постоянные участники различных спортивных турниров, проводимых как в Санкт-Петербурге, России так и за рубежом. Слушатели и курсанты университета являются членами сборных команд МЧС России по различным видам спорта. По итогам спартакиады МЧС России среди учебных заведений в 2012 г. университет занял первое место, став победителем второй год подряд.

Деятельность команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС): участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведение тренировок по ППС.

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете культурно-досуговом центре. Учащиеся университета принимают активное участие в играх КВН среди команд структурных подразделений МЧС, ежегодных профессионально-творческих конкурсах «Мисс МЧС России», «Лучший клуб», «Лучший музей», конкурсе музыкального творчества пожарных и спасателей «Мелодии Чутких Сердец».

В декабре 2012 г. слушатель университета Елена Мигачева стала обладателем титула «Краса и честь Санкт-Петербурга».

В рамках работы Центра с 2001 г. создана и действует творческая студия «Движение прямо», обладатель гран-при международного фестиваля «Россия молодая», победитель фестиваля студенческого творчества «Арт-студия» 2010 и 2011 гг. В составе студии несколько творческих коллективов: вокальная группа «Экипаж» – Лауреат всероссийских и международных музыкальных конкурсов 2009–2011 гг. в городах: Липецке, Мурманске, Тюмени, Кирове, Зеленограде, обладатель гран при международного фестиваля «Россия

молодая», постоянный участник праздничных концертов, организуемых министерством и правительством города; шоу-балет «HELP» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2009 в г. Липецке и 2010 г. в г. Тюмени, первое место в номинации «Танцевальный жанр»; интерактивный театр «ПРИЗ» – непременный участник всех ведомственных мероприятий и тематических городских праздников для детей; шоу-дуэт «Наши» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2010 г. в г. Тюмени, а также команда технического обеспечения «Взгляд» – Лауреат Всероссийского конкурса «Мелодии чутких сердец» 2009 г. – г. Липецк, первое место в номинации «Песня родного края», 2010 г. в г. Тюмени, второе место в номинации «Видеоклип». Курсанты, слушатели и студенты стали авторами видео-версии литературно-музыкальной композиции «Выстояли и победили!», спектакля по пьесе В. Жеребцова «Памятник», 3-х CD-дисков ВГ «Экипаж» и более сорока видеороликов для праздничных мероприятий университета и министерства.

Одной из задач Центра является совершенствования нравственно-патриотического и духовно-эстетического воспитания личного состава, обеспечение строгого соблюдения дисциплины и законности, укрепление корпоративного духа сотрудников, формирования гордости за принадлежность к министерству и университету. Парадный расчет университета традиционно принимает участие в параде войск Санкт-Петербургского гарнизона, посвященном Дню Победы в Великой Отечественной войне. Слушатели и курсанты университета – постоянные участники торжественных и праздничных мероприятий, проводимых МЧС России, Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, приуроченных к государственным праздникам и историческим событиям.

С 2008 г. курсанты 1–3 курсов факультетов пожарной безопасности и экономики и права при участии пиротехников 346-го спасательного Краснознаменного центра Северо-Западного регионального центра МЧС России и группы спасателей-водолазов Северо-Западного регионального поискового спасательного отряда принимают активное участие в поисковых работах. Члены поисковой группы и ветераны учебного заведения ежегодно участвуют в мероприятиях, связанных с увековечением памяти погибших, открывая вахты памяти в памятные блокадные январские дни и День Победы, возлагая цветы к памятнику «Рубежный камень», к мемориалу «Невский плацдарм», мемориалу на Синявинских высотах, мемориальном кладбище в посёлке Сологубовка. Курсанты, участвующие в поисковой работе, изучают военную историю, регулярно посещая музеи «Невский пятачок», диораму «Прорыв блокады Ленинграда», описывают, реставрируют и снабжают пояснительными надписями, обнаруженные в процессе проведенных поисковых операций предметы военного времени, формируя экспозиции музея университета.

В университете из числа курсантов и слушателей создано творческое объединение «Молодежный пресс-центр», осуществляющее выпуск корпоративного журнала университета «Первый».

В апреле 2012 г. в рамках пресс-тура в университете побывали журналисты различных средств массовой информации. Для представителей прессы была организована пресс-конференция начальника университета, показательные выступления учебной пожарной части и экскурсия по университету.

В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.



АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

1. Материалы для публикации представляются в редакцию с *резолюциями* заместителя начальника университета по научной работе и ответственного за выпуск журнала. Материал должен сопровождаться:

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

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

в) **электронной версией** статьи, представленной в формате редактора Microsoft Word (версия не ниже 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. Грэждану П.М., Авербух И.Ш. Вариант вероятностного метода оценки оползнеопасности территории // Современные методы прогноза оползневого процесса: сб. науч. тр. М.: Наука, 1981. С. 61–63.

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4. URL: http://www.tverlingua.ru/archive/005/5_3_1.htm (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

Сведения об авторах прилагаются в конце статьи и включают: Ф.И.О. (полностью), должность, место работы с указанием адреса и его почтового индекса, 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 ВПО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»**

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 2 (19) – 2013

Издаётся ежеквартально

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

Главный редактор Л.В. Алексеева
Выпускающий редактор Н.В. Удальцова

Подписано в печать 28.06.2013. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. л. 12,0. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

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