

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

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 3 (12) – 2011**

**Редакционный совет**

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

Заместитель председателя – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Николай Иванович**, заместитель начальника университета по научной работе.

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

**Члены редакционного совета:**

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

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

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

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

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

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

**Секретарь совета:**

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

## **Редакционная коллегия**

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

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

**Члены редакционной коллегии:**

кандидат юридических наук подполковник внутренней службы **Доильницин 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 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 В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

<b>Артамонова Г.К., Тураходжаев Т.Б.</b> Юридическая ответственность при наступлении чрезвычайных ситуаций в градостроительной деятельности в дореволюционной России.....	5
<b>Узун О.Л., Карпачева А.Ю., Щербакова Е.С.</b> Правовая характеристика и соотношение внешнеэкономической и внешнеторговой сделки в предпринимательском праве.....	11
<b>Безносов Д.С., Романенко В.И.</b> Мотивация профессиональной деятельности сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России.....	17
<b>Жильский Н.Н., Максимова Е.М.</b> Унификация финансовой отрасли как основа экономической безопасности в период царствования Екатерины II.....	22

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

<b>Рыбкина М.В.</b> Правовой механизм обеспечения безопасности личности.....	28
<b>Полянская Н.А., Пешков А.А., Кузнецов А.Ю.</b> Административное приостановление деятельности как мера обеспечения исполнения требований законодательства в области пожарной безопасности.....	38
<b>Муталиева Л.С., Сливинский Е.В.</b> К вопросу о формировании комплексной системы нормативно-правовых актов государственного финансового контроля.....	42
<b>Одинокова Е.Ю., Жукова Т.В.</b> Значение электронных правовых баз для правовой информатизации органов государственной власти.....	45
<b>Николаева Л.Д., Коряковцев Ю.Н.</b> Проблемы административной ответственности за нарушение правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов.....	51
<b>Пиджаков А.Ю., Байрамов Ш.Б., Гаврилова О.В.</b> К вопросу о государственном терроризме в СССР в 20-50-е годы XX века.....	61

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

<b>Тангиев Б.Б., Агаева Р.Э.</b> Возможности использования результатов судебных экспертиз при раскрытии преступлений, связанных с загрязнением вод.....	66
<b>Зыков А.В., Палицын А.Б.</b> Декларирование и оценка пожарного риска на опасных производственных объектах (нефтебазах) при анализе версий о непосредственной причине пожара.....	68
<b>Сведения об авторах.....</b>	74
<b>Информационная справка.....</b>	76
<b>Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....</b>	81

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](mailto:redakziaotdel@yandex.ru)

Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России: [WWW.IGPS.RU](http://WWW.IGPS.RU)

**ISSN 2074-1626**

© Санкт-Петербургский университет Государственной  
противопожарной службы МЧС России, 2011

---

---

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

---

---

## **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРИ НАСТУПЛЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

**Г.К. Артамонова, кандидат биологических наук,**

**доктор юридических наук, профессор;**

**Т.Б. Тураходжаев.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведено исследование развития законодательства об ответственности в строительной деятельности при чрезвычайных ситуациях в дореволюционной России: от Русской правды – до Свода законов Российской империи.

*Ключевые слова:* градостроительная деятельность, чрезвычайные ситуации, пожар, свод законов Российской империи, ответственность

## **LEGAL LIABILITY AND EMERGENCY PLANNING ACTIVITY IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA**

**G.K. Artamonova;**

**T.B. Turahodzhaev.**

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

In this article investigated of legislation on liability in the construction of during an emergency in the pre-revolutionary Russia from the Russian the truth and to the Laws of the Russian Empire.

*Key words:* urban planning, emergency, fire, code of laws of the Russian Empire, the responsibility

В России в различные исторические периоды в условиях градостроительства часто происходили опустошительные пожары, в связи с чем возникали вопросы ответственности за чрезвычайные ситуации в градостроительстве.

Понятие градостроительства в специализированной литературе понимается и определено как теория и практика планировки и застройки городов [1]. Так, градостроительство формирует планировочную организацию систем расселения и населенных мест, создает предпосылки их функционирования во взаимосвязи с социально-экономическими и природными условиями. В силу этого градостроительство связано с осуществлением задач, направленных на повышение комфорта и качества жизненной среды, развития производства, инфраструктуры, рациональное использование и охрану природных ресурсов.

Существуют различные трактовки термина «градостроительная деятельность». В энциклопедии «Архитектура и градостроительство» градостроительство определяется как «...деятельность по пространственной организации систем расселения, планировке и застройке населенных мест, опирающаяся на градостроительное законодательство, нормы и правила, системы научного знания, проектирования и управления» [2].

Исследователи И.А. Иодо и Г.А. Потаев различают узкое и широкое понятие градостроительной деятельности. В первом случае речь идет о планировке и застройке, во втором – о «сфере научной, нормативной, проектной, строительной, управлеченской деятельности по преобразованию пространства обитания людей путем формирования и развития городов и других поселений... с учетом требований оптимизации окружающей среды, охраны природы и историко-культурного наследия» [3].

В Градостроительном кодексе, принятом в 1998 г., градостроительная деятельность трактовалась как деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также физических и юридических лиц в области градостроительного проектирования, развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости [4].

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [5] (далее по тексту ГрК РФ) под градостроительством понимает деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляющую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Такое определение дано ст. 1 ГрК РФ, где указаны основные составные определения понятий, используемых при определении градостроительной деятельности.

Чрезвычайная ситуация – это юридический факт, следующий из обстановки на определенной территории, именуемой в свою очередь зоной чрезвычайной ситуации. Причинение вреда чрезвычайной ситуацией в градостроительной деятельности возможно источником такой ситуации, в частности, в отношении как объекта градостроительной деятельности, так в отношении объекта вида градостроительной деятельности.

Стоит отметить, что вероятность причинения вреда объектам градостроительной деятельности техногенными источниками чрезвычайной ситуации наиболее высока в зонах с наибольшей техногенной нагрузкой. А.А. Ялбулганов к ним относит: «промышленные и транспортные предприятия, предприятия энергетики, аэропорты, различного рода заправочные станции; предприятия добычи, переработки, хранения и транспортировки нефти и нефтепродуктов; предприятия минерально-сырьевого комплекса; полигоны и места захоронения отходов промышленности, коммунально-бытового хозяйства; дорожно-транспортная сеть» [6]. Высока вероятность того, что расположение объекта градостроительной деятельности в зоне с наибольшей техногенной нагрузкой либо в непосредственной близости такой зоны может повлечь за собой невозможность использования территории и умаления ее свойств полезности.

В настоящее время в российском градостроительстве большая численность чрезвычайных ситуаций приходится на этап эксплуатации недвижимого имущества, а меньшая, соответственно, на этап возведения зданий и сооружений. Пропорционально этому распределяется и процент ущерба, однако до сих пор не найдено однозначных ответов на взаимозависимые вопросы об ответственности за чрезвычайную ситуацию и о бремени компенсации вреда.

Понятие ответственности в научной литературе носит достаточно широкий характер. Так под ответственностью в широком смысле понимаются категории этики и права,

отражающие особое социальное и морально-правовое отношение личности к обществу, которое характеризуется выполнением своего нравственного долга и правовых норм [7].

Сама по себе юридическая ответственность является более узким понятием и, наряду с моральной, политической, общественной и иными, является одной из форм социальной ответственности. Ответственность рассматривается в позитивном (перспективном) смысле и негативном (ретроспективном) смысле.

Под позитивной ответственностью понимается чаще всего требование (долг) к будущей активной, сознательной правомерной деятельности субъекта права [8]. То есть позитивная ответственность связана с будущим поведением лица.

Примером позитивной ответственности можно привести мнение Э.К. Трутнева, который отмечает, что субъект, осуществляющий градостроительную деятельность, лицо, которое берёт на себя ответственность за то, что результат его деятельности не будет опасен для других. Причиной этому служит то, что «лицо дорожит своей профессиональной репутацией и поэтому производит качественную, безопасную продукцию, предназначенную для использования другими лицами. Дорожить профессиональной репутацией необходимо в силу экономической целесообразности... ...Если среди потенциальной клиентуры распространится мнение о том, что работа производится некачественно, это может привести к уменьшению количества заказов и, в конце концов, к потере самой работы. Поэтому ответственность – это экономическая категория. В первую очередь она обусловлена внутренними мотивациями (психологическими и экономическими) действующего лица и лишь затем – навязанным извне принуждением работать хорошо (внешним контролем)»[9, с. 207].

В настоящее время абсолютное большинство авторов (например, А.Б. Венгеров, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич и др.) все-таки рассматривают в качестве юридической ответственности ответственность ретроспективную, которая наступает за прошлое противоправное действие или бездействие лица. Она всегда является негативной (отрицательной) реакцией государства на совершение противоправного деяния. Ответственность как мера государственного принуждения, по мнению указанных авторов, выражается в осуждении правонарушения, в установлении для правонарушителя определенных отрицательных (неблагоприятных) последствий в виде ограничений (лишений) личного и имущественного характера. Правомерные действия субъектов в понятие юридической ответственности при этом не включаются [10, с. 314–318; 11, с. 7; 12, с. 276].

Одновременно длительная дискуссия среди юристов по проблеме так и не привела пока к выработке единой концепции юридической ответственности, то есть в отечественном правоведении нет единого определения понятия «юридическая ответственность». При этом каждая теория использует свой понятийно-категориальный аппарат, позволяющий осуществить содержательный анализ предмета исследования на ее собственном языке, что значительно усложняет задачу исследователя [13].

С введением Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ вопросы об ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности стали более урегулированы, чем, например, в предыдущем Градостроительном кодексе Российской Федерации РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ. В целом и нормы об ответственности ГрК РФ направлены на снижение рисков чрезвычайных ситуаций путем проведения контроля на этапе строительства, меньше на этапе проектирования и практически не регулируют вопросы ответственности на этапе эксплуатации.

Однако, все же фактически, в 2005–2006 гг. по данным Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству 60 % всех убытков от воздействия

чрезвычайных ситуаций так и не были возмещены [14]. Возможно ли, что это следствие историческое?

Анализ показывает, что одним из самых распространенных случаев чрезвычайной ситуации издревле является пожар. Более того, отметим, что именно нормы по предупреждению пожаров повлияли на развитие градостроительных норм.

Первым упоминанием о персонифицированной ответственности за повреждение недвижимого имущества служит ст. 79 Пространной Русской правды по Троицкому списку второй половины XV в. Указанная статья относит к тяжелейшим преступлениям поджог дворца, за которое следовала ответственность в виде потока и грабежа.

В.И. Курдиновский, рассматривая вопросы ограничения права собственности с пожарной точки зрения в интересах государства, отмечал, что первые законодательные предупредительные меры против пожара появились в России довольно поздно – лишь в XVI веке. Связано это было, по его мнению, с тем, что недвижимое имущество имело цену ниже движимого, а потому и приоритет в спасении имело низкий. Кроме того, на пожары смотрели как на кару Божью и, соответственно, если и принимались тогда меры по предупреждению пожаров, то ничего общего с ограничением права собственности не имели [15].

Нормы пожарной безопасности начинали влиять на развитие градостроительных норм уже в Соборном уложении 1649 г. Как отмечает И.Г. Пирожкова, первым законодательным актом градорегулирующего характера было распоряжение царя Алексея Михайловича «о недозволении домохозяевам ставить свои хоромы близко к соседней меже и пристраивать к стене соседа печи и поварни» и «о сломке тех построек, кои будут возведены несогласно с сими правилами» [16, с. 7].

В XVIII веке значительный вклад в развитие строительного законодательства внес Петр I. Нормирование, которое осуществлялось в тот период, в дальнейшем легло в основу кодифицированного законодательства. В то же время был введен полицейский контроль над архитектурно-строительной практикой [16, с. 10].

После систематизации российского законодательства к 1830 г. нормы строительного и пожарные вместе с вопросами об ответственности наиболее полно были отражены в Своде Уставов пожарных и в Своде Уставов строительных, которые рассмотрим в редакции 1857 г. по причине наибольшей полноты и детализации статей. Так, на примере строительного устава в первом издании (1832 г.) содержалось 368 статей, во второй (1842 г.) – 438, в рассматриваемом издании от 1857 г. – 532 статьи.

Ответственность за нарушение противопожарной безопасности была урегулирована в Своде Уставов пожарных в 12 томе Свода законов Российской империи [17, С 544–584].

Устав имел следующую структуру: В первой главе рассматривались вопросы устройств пожарных частей. Во второй главе указывались меры предосторожности от пожаров. В третьей – о тушении пожаров. Четвертая – о розыскании причин пожаров. В пятой рассматривались вопросы о вознаграждении убытков от пожара. В шестой главе рассматривались вопросы наградах и пособиях чинам пожарных команд и войсковых подразделений. Седьмая глава рассматривала вопросы ответственности за несоблюдения пожарной безопасности.

В последней перечисленной главе содержалось 15 статей, с нумерацией от 135 до 150 [17, С. 570–573]. В 135 статье рассматривался вопрос ответственности лиц, причинивших лиц, как по неосторожности, так и безвиновно. В последнем случае лицо, освобождалось от ответственности по пожарному уставу.

Наибольший интерес, с точки зрения рассматриваемого вопроса, представляют ст. 136 и 137. Обе статьи направлены на профилактику чрезвычайных ситуаций, одна на этапе

проектирования здания, вторая на этапе эксплуатации. Так, ст. 136 закладывала ответственность архитектора на случай, если пожар произошел из-за конструктивных особенностей здания, а ст. 137 предусматривала ответственность за ненадлежащий уровень эксплуатации зданий, связанный с несоблюдением чистоты дымоходов и игнорирования противопожарных предписаний. Очевидно, что ст. 136 была заложена в Пожарный устав по причине, что недостаток проектной документации выявлялся только в процессе эксплуатации зданий, а не в момент составления.

Ответственность за чрезвычайные ситуации, произошедшие по причине некачественного строительства казенных зданий, была указана в части второй главы пятой устава зданий казенных в своде учреждений и Уставов Строительных в томе 12 Свода законов Российской империи [17, с. 372–544], которая называлась об ответственности по строительной части и состояла из 10 статей, с нумерацией от 135 до 150 [17, с. 416–417].

Такая ответственность возлагалась главным образом на архитектора здания и должностных лиц, принявших или повторно освидетельствовавших принятие строения. Все иные убытки, «все упущения и утраты казны», которые могли произойти, возлагались на ответственные застройку «места и лица».

Ответственность за нарушение правил строительного устава частными лицами была указана в части третьей раздела шестого «о частных зданиях в городах» в главе третьей Устава строительного в Своде законов Российской империи [17, с. 464–466].

Ст. 404 регулировала профилактику чрезвычайных ситуаций и гласила о том, что местная полиция в городах была обязана освидетельствовать состояние ветхих строений и понуждать восстанавливать опасные строения, угрожающие падением. Если хозяева таких домов к исправлению ветхостей или слому дома не приступали, то полиция делала это самостоятельно за счет виновных в ветхости строений лиц.

В целях ликвидации пробелов в правосознании населения в вопросах прав и обязанностей в градостроительной и пожарной сферах частными лицами периодически выпускалась литература, которая содержала краткие выдержки из правовых норм того времени [18; 19].

Доктринальное рассмотрение вопросов ответственности за чрезвычайные ситуации начало появляться ближе к началу XX века и сначала рассматривалось через призму виновных общественно опасных действий. И.Я. Фойницкий писал: «Собственное имущество хозяин или действующий по уполномочию его может разрушать, истреблять и вообще повреждать, не подвергаясь за то никаким наказаниям: *qui suo utitur, nemini facit injuriam*. Но есть случаи этого рода весьма тяжкие, которыми ставятся в опасность интересы не только частные, но и общественные. Это имеет место, когда для повреждения имущества человек прибегает к помощи разрушительных сил природы – огня, напора воды, взрыва газов, заразительной болезни, над которыми он властен только вначале, в самый момент приложения их, но которые затем при данных условиях получают неудержимое развитие, становясь могучими стихийными силами, остановить действие которых человек уже не в состоянии и которые представляют собою опасность частью для имущества третьих лиц, частью даже для их здоровья и самой жизни. Ввиду такого свойства их закон может потребовать от граждан особо бережного обращения с этими силами и возложить ответственность за применение их, опасное для имущества или жизни прочих лиц, хотя бы применение это в первоначальном своем моменте направлялось только на собственное имущество. И чем важнее блага, который ставятся при этом в опасность, тем шире объем ответственности, тем тяжелее размеры ее» [20].

Не оспаривая справедливость точки зрения Э.К. Трутнева применительно к широкому вопросу градорегулирования о том, что «суть ныне происходящих в России событий и того,

что еще предстоит сделать в области градорегулирования, можно определить как восстановление ранее существовавших и упраздненных введением социалистической системы правовых институтов регулирования использования земельных участков, принадлежащих частным лицам» [9; с. 106], мы можем также сделать вывод о том, что в настоящее время практически отсутствует преемственность в вопросе юридической ответственности при наступлении чрезвычайных ситуаций в градостроительной деятельности с дореволюционной Россией, кроме как в вопросах контроля и профилактики таких ситуаций. Причиной этому служит отсутствие эволюции юридической мысли в этом направлении в то время, отсутствие правовой классификации и разрозненность норм, фактически кодифицированных из приказов, закреплявших «обычное» право при подходящих событиях.

Анализ приведенных правовых норм показывает, что в дореволюционный период в законодательстве имелись нормы, направленные на профилактику чрезвычайных ситуаций, однако не было четкого ответа на вопрос об ответственности лиц за эти ситуации в градостроительстве, в силу отсутствия классификации и отражения в нормах в полной мере. Научные исследования только начали появляться и юридическая ответственность за чрезвычайные ситуации в градостроительной деятельности в дореволюционной России была урегулирована по отдельным случаям, например, привлечение к ответственности за пожар и освобождение от ответственности при отсутствии вины, а по некоторым оставалась без ответа, как, например, регулирование ответственности при природных чрезвычайных ситуациях.

Кроме того, практически не выявлена и до настоящего времени существует научная дискуссия по правовым вопросам юридической ответственности в таких категориях, как чрезвычайные ситуации и градостроительная деятельность. Таким образом, вопрос о юридической ответственности при наступлении чрезвычайных ситуаций в градостроительной деятельности до сих пор со времен дореволюционной России является актуальным и дискуссионным.

### **Литература**

1. Малоян Г.А., Шумилов М.С. Основы градостроительной деятельности: учеб. пособие. М.: МИКХиС, 2003. 101 с.
2. Архитектура и градостроительство: Энциклопедия / гл. ред. А.В. Иконников. М.: Стройиздат, 2001. 688 с.
3. Иодо И.А. Градостроительство и территориальная планировка: учеб. пособие. Ростов н/Дону: Феникс, 2008. 288 с.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 11 мая. № 19. Ст. 2069.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. 3 янв. № 1 (ч. I). Ст. 16.
6. Ялбулганов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве». 3-е изд., перераб. и доп. / СПС «ГАРАНТ» ЗАО Юстицинформ, 2006 .
7. Егоров П.В., Мухортова Е.В. Горное право: учеб. пособие. Кемерово: ГУ КузГТУ, 2004. 152 с.
8. Бабаев В.К. Теория права и государства в схемах и определениях: учеб. пособие / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. М.: ЮРИСТЪ, 2005. 256 с.
9. Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости / под. ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 296 с.

10. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздан, 1961. 381 с.
11. Самошенко И.О., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971. 240 с.
12. Явич Л.С. Общая теория права / под ред. А.И. Королева. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 285 с.
13. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / отв. ред. В.А. Патюлин. М.: Наука, 1979. 229 с.
14. Сплетухов Ю.А. Страхование гражданской ответственности в сфере строительства и эксплуатации жилья // Финансы. 2009. № 3.
15. Курдиновский В.И. К учению о легальных ограничениях права собственности на недвижимость в России. Одесса: «Экономическая» типография, 1899.
16. Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи: научная монография. М.: «Канон+», 2008.
17. Свод законов Российской империи. СПб.: типография «Второго отделения собственной его Императорского величества канцелярии», 1857. Т. 12. Ч. 1.
18. Памятная книжка для домовладельцев и вообще лиц, имеющих недвижимую собственность в городах и столицах. М.: Университетская типография (Катков и К) на Страстном бульваре, 1868.
19. Права и обязанности домовладельцев, управляющих домами, и жильцов в Санкт-Петербурге, Москве и других городах. М.: Типография Главного Штаба Его Императорского Величества по военно-учебным заведениям, 1855.
20. Фойницкий И.Я. Уголовное право. Посягательства личные и имущественные. 5-е изд. СПб.: типография М.М. Стасюлевича, 1907. 442 с.

## **ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И СООТНОШЕНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ВНЕШНЕТОРГОВОЙ СДЕЛКИ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМ ПРАВЕ**

**О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент;  
А.Ю. Карпачева;  
Е.С. Щербакова.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности внешнеторговых и внешнеэкономических сделок в соответствии с законодательством Российской Федерации; проанализированы понятие и составные элементы внешнеэкономической деятельности и соотношение понятий «внешнеэкономическая сделка» и «внешнеторговая сделка».

*Ключевые слова:* внешнеторговая сделка, внешнеэкономическая деятельность, международная коммерческая сделка

# THE LEGAL CHARACTERISTIC AND PARITY OF THE EXTERNAL ECONOMIC AND FOREIGN TRADE TRANSACTION IN THE ENTERPRISE RIGHT

**O.L. Uzun; A.U. Karpacheva; E.S. Tscherbakova.**

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

Features of the foreign trade and external economic transactions according to the legislation of the Russian Federation are considered; the concept and foreign trade activities components, and a parity of concepts «the external economic transaction» and «the foreign trade transaction» are analysed.

*Key words:* the foreign trade transaction, foreign trade activities, the international commercial transaction

В настоящее время экономика России претерпевает кардинальные изменения – происходит переход к рыночным отношениям. Процесс этот, безусловно, очень сложен и сопряжен со значительными трудностями.

Начало 90-х годов в России отмечается расширением процессов взаимодействия отечественных и иностранных предпринимателей. Обмен между странами приобрел широкий масштаб, внедрение новых технологий обусловило появление новых правил и законов, возросла роль международного товарооборота и появилась реальная необходимость четкого определения таких основополагающих понятий как «внешнеторговая» и «внешнеэкономическая» сделка. До этого времени сделки между гражданами и организациями различных государств осуществлялись в рамках внешнеторговой деятельности, поэтому в юридической литературе того времени категория внешнеэкономической сделки не рассматривалась, а исследовалась категория внешнеторговой сделки. В частности, Л.А. Лунц в своих исследованиях уделил много внимания этому вопросу, определяя понятие внешнеторговой сделки следующим образом: «К внешнеторговым сделкам и к правоотношениям по внешней торговле мы отнесли такие, в которых, по меньшей мере, одна из сторон является иностранцем (иностранным гражданином или иностранным юридическим лицом) и содержанием сделки являются операции по ввозу или вывозу товаров за границу либо какие-нибудь подсобные операции, связанные с вывозом или ввозом товаров» [1].

В ранее действовавшем российском законодательстве, в частности, в Гражданском Кодексе РСФСР 1964 г., употреблялось выражение «внешнеторговая сделка», а в некоторых статьях Основ гражданского законодательства, введенных в действие на территории России с 3 августа 1992 г. и действовавших до 1 марта 2002 г. (до введения в действие третьей части ГК), – «внешнеэкономическая сделка», однако раскрытие содержания каждого из указанных терминов отсутствовало [2].

Определение внешнеэкономической сделки пришло на смену внешнеторговой. Понятие «внешнеэкономическая сделка» закреплялось в коллизионно-правовых нормах, опосредующих выбор права при решении вопроса о форме внешнеэкономической сделки, а также при определении права, регулирующего права и обязанности ее участников. В ст. 165 Основ гражданского законодательства была сформулирована односторонняя коллизионная норма, указывающая на применение права Российской Федерации в том случае, если участниками внешнеэкономической сделки были российские лица, независимо от места совершения сделки.

Что касается ст. 166 Основ гражданского законодательства, то в ней закреплялось такое уникальное явление, присущее регулированию гражданско-правовых отношений международного характера, как институт автономии воли: участники внешнеэкономической сделки могут выбрать право, регулирующее их права и обязанности [3]. И только тогда, когда стороны не воспользовались предоставленной им автономией воли, спорные вопросы, связанные с обязательственным статутом внешнеэкономической сделки, решались по тем коллизионным принципам, которые законодатель сформулировал в указанной статье [4].

Учитывая практическую значимость и отсутствие решения в законодательстве, отечественная юридическая наука в советский период уделяла большое внимание данному вопросу, что привело к созданию, так называемого, доктринального понятия внешнеторговой сделки. Под внешнеторговыми сделками в доктрине традиционно понимались сделки, в которых по меньшей мере одна из сторон является иностранным гражданином или иностранным юридическим лицом и содержанием которых являются операции по ввозу товаров из-за границы или вывозу товаров за границу либо какие-нибудь подобные операции, связанные с вывозом или ввозом товаров.

В современном российском законодательстве не содержится никакого разграничения между внешнеэкономической и внешнеторговой сделкой, хотя различие между ними очевидно и принципиально: внешнеэкономическая сделка включает в себя абсолютно весь спектр сделок, известных гражданскому и международному праву, а в последнем случае речь идет только о договоре купли-продажи (поставки, мены), то есть о сделках, объектом которых является товар [5].

В действующем законодательстве РФ употребляются термины и «сделка», и «договор». В частности, обо всех сделках, имеющих отношение к внешнеторговой деятельности, включая договоры, содержится указание в п. 3 ст. 162 ГК РФ, согласно которому несоблюдение простой письменной формы внешнеэкономической сделки влечет ее недействительность, а п. 2 ст. 1209 устанавливает, что форма внешнеэкономической сделки, хотя бы одной из сторон которой является российское юридическое лицо, подчиняется независимо от места совершения этой сделки российскому праву. Во всех остальных случаях используется термин «договор», как двусторонняя или многосторонняя сделка [6].

В то же время ст. 1217 ГК РФ говорит о праве, применимом к обязательствам, возникающим из односторонних сделок. Таким образом, представляется возможным сделать вывод, что используются различные категории: «внешнеэкономическая сделка», «договор», «сделка», и, соответственно, в них заложен и различный смысл. Родовым для всех вышеуказанных понятий является понятие «сделка», среди которых выделяются внешнеэкономические сделки. Всякий «договор» – сделка, однако к внешнеэкономическим сделкам относятся только «внешнеэкономические договоры» [7].

В литературе под внешнеэкономическими сделками (договорами) понимаются совершаемые в ходе осуществления предпринимательской деятельности договоры между лицами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах.

М.М. Богуславский к внешнеэкономическим договорам предлагает относить «совершаемые в ходе осуществления предпринимательской деятельности договоры между лицами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах».

И.С. Зыкин называет внешнеэкономическими сделки между лицами, чьи предприятия находятся в разных государствах, которые совершаются между ними при осуществлении предпринимательской деятельности.

Интересную точку зрения по этому поводу высказывает Д.В. Саушкин. Он именует внешнеэкономической сделку «связанную с пересечением её предметом границы государства». Он отказывается от отождествления понятий «внешнеторговая сделка» и

«внешнеэкономическая сделка», так как в настоящее время круг последних очень широк. В качестве примера он приводит договор дарения, «который не может быть внешнеторговым, то есть обладать направленностью на извлечение прибыли в силу безвозмездности».

В то же время внешнеэкономический договор представляет собой договор, заключенный контрагентами, находящимися по разные стороны государственной границы, независимо от их национальной (государственной) принадлежности.

Внешнеэкономический договор (сделка) также понимается как урегулированное нормами российского, иностранного или международного частного права соглашение экономических агентов, один из которых не является резидентом Российской Федерации либо, являясь резидентом РФ, имеет за рубежом коммерческую организацию, имеющую отношение к заключению либо исполнению договора, которое направлено на установление, изменение или прекращение гражданских и иных обслуживающих либо связанных с гражданскими прав и обязанностей при осуществлении любых видов внешнеэкономической деятельности.

Таким образом, внешнеэкономическая сделка опосредует предпринимательскую, коммерческую деятельность в сфере международных хозяйственных связей.

Следует отметить, что в международной практике термин «внешнеэкономическая сделка», как правило, не используется. Более распространенный термин – «международная коммерческая сделка» или «международный коммерческий договор».

В доктрине к международным коммерческим сделкам относятся сделки, опосредующие предпринимательскую деятельность в сфере международных экономических отношений, совершаемые между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся на территории разных государств.

Традиционно под внешнеторговыми сделками понимаются сделки, в которых, по меньшей мере, одна из сторон является иностранным гражданином или иностранным юридическим лицом и содержанием которых являются операции по ввозу товара из-за границы или вывозу товара за границу либо какие-нибудь подсобные операции, связанные с вывозом или ввозом товаров [8].

Кроме того, предметом такой сделки является внешнеэкономическая операция (поставка товара, наем имущества, перевозка груза, оказание услуг внешнеэкономового характера и т. п.). Поэтому понятие внешнеэкономической сделки уже, чем понятие внешнеэкономической, а ее предметом выступает внешнеэкономическая операция, то есть поставка товара, перевозка груза и т. п. [9].

Исходя из определенного соотношения внешнеэкономической и внешнеэкономической деятельности, представляется возможным сделать вывод, что при осуществлении внешнеэкономических операций стороны заключают именно внешнеэкономические сделки, которые в свою очередь также являются частным явлением по отношению к общему – внешнеэкономическим сделкам.

Таким образом, внешнеэкономической сделкой также являются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, однако в отношении специфического предмета – осуществления внешнеэкономической деятельности [9].

Тем не менее, во многих источниках понятия внешнеэкономической сделки (договора) и внешнеэкономической сделки (договора) смешиваются и зачастую употребляются в тождественных смыслах. В некоторых нормативных правовых актах, регулирующих вопросы в сфере внешней торговли, зачастую содержатся нормы о внешнеэкономической деятельности.

Правовая неопределенность понятий внешнеэкономической и внешнеэкономической

сделок, довольно часто встречающаяся на практике, подмена названных понятий приводят к существенным ошибкам в договорной работе и в разрешении судами соответствующих категорий дел, так как присущие исключительно торговым сделкам особенности их заключения и исполнения либо не учитываются вообще, либо необоснованно применяются к сделкам, не являющимися торговыми.

На основе анализа юридической литературы и нормативно-правовых актов представляется возможным сделать определенные выводы, касающиеся признаков внешнеэкономических и внешнеторговых сделок.

*Признаки внешнеторговых сделок:*

1) предмет сделки, а именно: осуществление операции по экспорту-импорту товаров, работ, услуг и т. д.;

2) местонахождение сторон сделки;

Согласно ст. 1 Конвенции о договорах международной купли-продажи 1980 г. действие данной Конвенции распространяется на договоры, заключенные между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах [10];

3) связь с предпринимательской деятельностью. Предпринимательский (коммерческий) характер внешнеторговых сделок определяется некоторыми авторами напрямую, например, И.В. Елисеев, выделяет в качестве признака внешнеторговых договоров их коммерческий характер. При этом под коммерческим характером сделки автор понимает ее специфическую цель, которая состоит в производительном потреблении товара, не связанном с уничтожением его (товара) стоимости;

4) форма сделки – это подтверждается тем, что внешнеторговая сделка является разновидностью внешнеэкономической сделки, в отношении которой ст. п. 3 ст. 162 ГК РФ определяет, что несоблюдение простой письменной формы внешнеэкономической сделки влечет недействительность сделки;

5) специфические источники регулирования правоотношений.

Например, Конвенция о международной купле-продаже 1980 г. содержит унифицированные материально-правовые нормы, которые применяются не ко всем договорам купли-продажи, а только к тем, которые заключаются при осуществлении предпринимательской, коммерческой деятельности [9].

*Признаки внешнеэкономических сделок:*

2) осуществление сделки в коммерческих целях, то есть в ходе осуществления предпринимательской деятельности;

2) коммерческие предприятия сторон сделки должны находиться в различных государствах, то есть места основной деятельности сторон договора должны находиться в различных странах;

3) связь сделки как минимум с двумя различными государствами;

4) главным критерием отнесения сделки к ВЭС выступает пересечение границы различных государств объектом сделки [11].

В настоящее время можно говорить о том, что в современном российском законодательстве назрела проблема более чёткого урегулирования внешнеэкономической деятельности. Этот вопрос актуален и для других стран. В современном мире, в связи с многообразием процессов международного хозяйственного взаимодействия, не только в Российской Федерации законодательство не отвечает потребностям внешнеэкономического оборота. Во многом это связано с различиями в подходах к коллизионно-правовому регулированию обязательств, возникающих из внешнеэкономических сделок. Внешнеэкономическая деятельность включает в себя внешнеторговую деятельность, международное инвестиционное сотрудничество, производственную кооперацию, валютные

и финансово-кредитные операции, а также ряд других видов деятельности. Бессспорно, что в наши дни она играет важную роль в экономике любого государства.

При анализе понятия и признаков внешнеэкономической сделки прежде всего следует дать определения таким понятиям, как «внешнеторговая деятельность», «внешнеторговая сделка», «внешнеэкономическая сделка», «международная коммерческая сделка» и «обязательство, возникшее из внешнеэкономической сделки». Важное значение имеет сопоставление понятий «внешнеторговая сделка» и «внешнеэкономическая сделка», а также понятий «внешнеэкономическая сделка» и «международная коммерческая сделка».

Если сравнивать понятия «внешнеэкономическая сделка» и «международная коммерческая сделка», то следует отметить, что термин «международная коммерческая сделка» не используется в современном российском законодательстве. В Гражданском кодексе РФ в п. 3 ст. 162 и п. 2 ст. 1209 используется термин «внешнеэкономическая сделка».

Подводя итог, еще раз отметим, что в отличие от современного российского права в период существования Советского Союза в законодательстве использовался термин «внешнеторговая сделка». Переход от второго к первому термину понятен, так как международная хозяйственная деятельность не сводится только к торговой. Она также включает в себя международное инвестиционное сотрудничество, производственную кооперацию, валютные и финансово кредитные операции, а также целый ряд других видов деятельности [12].

Основной проблемой при определении вышеуказанных понятий является то, что российское право не дает понятия ни внешнеторговой, ни внешнеэкономической сделки, хотя законодатель и практика оперируют этим понятием. Вместе с тем, раскрытие понятия «внешнеэкономическая сделка» имеет серьёзное практическое значение, так как оно непосредственно связано с применимым правом. В настоящее время в законодательстве также отсутствует понятие внешнеэкономическая сделка. Однако законодатель определяет схожее с ним понятие «внешнеторговая деятельность». В частности, Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности» дает понятие последней – «это деятельность по осуществлению сделок в области внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью» [13].

Таким образом, термин «внешнеэкономическая сделка» является более широким, он включает и внешнеэкономическую сделку. Традиционно оба термина могут использоваться как равнозначные: правовые нормы, регулирующие отношения по внешнеэкономической сделке, распространяются и на отношения по внешнеэкономической сделке, и наоборот.

## **Литература**

1. Губин Е.П., Лахно П.Г. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2003.
2. Гражданский Кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407 (утратил силу).
3. Основы Гражданского Законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. 26 июня. № 26. Ст. 733 (утратил силу).
4. Федосеева Г.Ю. К вопросу о понятии «внешнеэкономическая сделка» / Журнал российского права. 2002. № 12.
5. Зайнетдинов Р.Б. Внешнеэкономическая сделка. Проблемы понятия. Особенности правового регулирования // Банковское право. 2004. № 4,
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая, третья и четвертая) (с изменениями от 7 февраля 2011 г.). // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410, 2001. № 49. Ст. 4552; 2006. № 52. Ст. 5496.

7. Звеков В.П. Международное частное право: учебник. М.: Юристъ, 2004.
8. Шестаков А.В. Экономика и право: Энциклопедический словарь. М.: Дашков и К, 2005. 568 с.
9. Мельников С.А. Правовая характеристика внешнеторговых сделок // Юриспруденция. 2010. № 20.
10. Конвенция Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров (заключена в Вене 11. апреля 1980 г.) (вместе со «Статусом Конвенции Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров» (Вена, 11 апреля 1980 г.) (по состоянию на 26 мая 2010 г.) // Вестник ВАС РФ, №1, 1994 г.
11. Суперека С.В. Международное частное право. Учебный минимум. М.: Юриспруденция, 2009. 24 с.
12. Гущин В.В., Дмитриев Ю.А. Российское предпринимательское право. Учебник. М.: Эксмо, 2005. 736 с.
13. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федер. закон Рос. Федерации от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ (с изм. от 08 дек. 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. 15 дек. № 50. Ст. 4850.

## **МОТИВАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ**

**Д.С. Безносов, кандидат психологических наук, доцент;**

**В.И. Романенко.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрыта важная роль мотивации профессиональной деятельности сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России. Рассмотрены вопросы теории и практики профессиональной пригодности и надежности личного состава Государственной противопожарной службы.

*Ключевые слова:* мотивация, управление, профессиональная деятельность, специфика человеческих ресурсов

## **MOTIVATION OF PROFESSIONAL WORK OF EMPLOYEES OF THE STATE FIRE SERVICE OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA**

**D.S. Beznosov;V.I. Romanenko.**

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

The important role of motivation of professional work of employees of the state fire service of the Ministry of Emergency Measures of Russia is opened. Questions of the theory and practice of professional suitability and reliability of staff of the state fire service are considered.

*Key words:* motivation, management, professional work, specificity of human resources

Управление людьми представляет собой компонент управления любой организации, наряду с управлением материальными и природными ресурсами. Однако по своим характеристикам люди существенно отличаются от любых других используемых организацией ресурсов, а, следовательно, требуют особых методов управления. Специфика человеческих ресурсов состоит в следующем.

Во-первых, люди наделены интеллектом, их реакция на внешнее воздействие (управление) – эмоционально-осмысленная, а не механическая, а значит процесс взаимодействия между организацией и сотрудником является двусторонним.

Во-вторых, люди способны к постоянному совершенствованию и развитию. Приходя на работу, человек приобретает профессиональные навыки, которые совершенствуются на протяжении всей его карьеры. В условиях современного научно-технического прогресса, когда технологии, а вместе с ними и профессиональные навыки устаревают в течение нескольких лет, способность сотрудников к постоянному совершенствованию и развитию представляет собой наиболее важный и долговременный источник повышения эффективности деятельности организации.

В-третьих, трудовая жизнь человека продолжается в современном обществе 30–50 лет, соответственно отношения человека и организации могут носить долговременный характер.

В-четвертых, в отличие от материальных и природных ресурсов, люди приходят (в большинстве случаев) в организацию осознано, с определенными целями и ожидают от организации помочь (предоставления возможности) в реализации этих целей. Удовлетворенность сотрудника взаимодействием с организацией является таким же необходимым условием продолжения этого взаимодействия, как и удовлетворенность организации.

Таким образом, реализация стратегических задач и краткосрочных планов любой организации предполагает выполнение ее персоналом (привлекаемыми человеческими ресурсами) определенных действий, часто называемых производственными функциями. Более правильно употребить термин производственное поведение, поскольку оно включает не только технические (умение работать на станке, компьютере, знание производимого продукта и т.д.), но и поведенческие (отношение к клиенту, способность работать с большой нагрузкой и т.д.) навыки. В тоже время эффективность использования отдельного работника зависит не только и, не сколько, от его способности выполнять требуемые функции, сколько от «прилаживания», с которым эти функции выполняются. Одного умения выполнять профессиональные обязанности не достаточно для достижения целей организации, поскольку каким бы квалифицированным ни был бы сотрудник, его производительность зависит также от желания работать или мотивации к труду. Только сочетание сильной трудовой мотивации и профессионального мастерства обеспечивают достижение результата.

Мотивация профессиональной деятельности сотрудника Государственной противопожарной службы МЧС России выступает как процесс и результат формирования профессионально значимых мотивов. Возникновению этих мотивов способствуют осознание сотрудником значимости своего труда, реализация себя и своих возможностей в деятельности Государственной противопожарной службы МЧС России при помощи выполнения поставленных задач, а также общественное признание деятельности и адекватная система стимулов.

Мотивация профессиональной деятельности диссонирует с масштабом и сложностью задач, стоящих перед личным составом Государственной противопожарной службы МЧС России. Важность задач подтверждается тем, что в последнее время эти задачи отличаются особой новизной, возрастающей опасностью и экстремальностью. Сотрудникам

Государственной противопожарной службы МЧС России приходится выполнять служебные задачи в форме крупномасштабных чрезвычайных ситуациях на территории Российской Федерации. Вследствие этого стало более заметным усиление взаимосвязи между результатами профессиональной деятельности сотрудников МЧС России и психологическим состоянием, степенью его мотивации к работе в экстремальных условиях.

Мотивация профессиональной деятельности рассматривается как совокупность мотивационных свойств и состояний личности в процессе ее деятельности, побуждающих и регулирующих активность, обусловленная спецификой профессиональных задач.

Профессиональная деятельность – это социальная позиция, или социальные отношения в его развитии, в его индивидуализме.

Для этапа профессиональной адаптации характерны такие виды мотивов, как:

– *трудовые мотивы* – получение интересной работы, наличие хорошего коллектива, создание собственного профессионального имиджа и т.д.;

– *мотивы профессионального мастерства* – приобретение глубоких знаний, умений, навыков, утверждение в среде профессионалов и др.;

– *мотивы профессионального самосовершенствования* – решение профессиональных задач, выработка профессионально важных качеств;

– *мотивы социального статуса* – получение престижной работы, достойное положение в обществе, желание работать среди определенного круга людей и др.

– *мотивы достижения и творческого поиска* – продвижение по службе, творческие успехи и др.;

– *мотивы самоутверждения в труде* – приобретение самостоятельности, личное развитие, реализация собственных способностей и др.;

– *мотивы избегания неудач* – осознание неизбежности контроля и действия административных механизмов.

Любая профессиональная деятельность служит способом удовлетворения определенного круга потребностей человека. Вместе с тем сфера существующих потребностей оказывает существенное влияние на эффективность и качество выполнения функциональных обязанностей.

Одно из главных условий формирования и развития мотивационной сферы человека заключается в организации его профессиональной деятельности, которая раскрывает перспективы его развития и общественную значимость его деятельности. Развитие и изменение мотивационной структуры субъекта деятельности в процессе освоения специальности идет в двух направлениях:

– изменение уровня профессионализации, что сопровождается изменением системы профессиональных мотивов;

– переход личных мотивов в трудовые мотивы.

Мотивационный процесс входа в профессию сопровождается формированием мотивов профессиональной деятельности, сутью которого является раскрытие возможностей профессии по удовлетворению потребностей работника в конкретных формах. А для этого необходима работа кадровых органов по подбору и расстановке сотрудников.

Основные признаки профессиональной мотивации – это умение планировать и организовывать свою деятельность; умение преодолевать препятствия, возникающие на пути выполнения профессиональных обязанностей; инициативность; способность к самоконтролю на всех этапах трудовой деятельности; творческое отношение к выполняемой работе.

Оптимальная структура профессиональной мотивации – та, в которой преобладают положительные мотивы; достаточно сильны, устойчивы и сбалансированы социальные, профессиональные, познавательные мотивы, мотивы самореализации. И среди сотрудников в системе МЧС должны преобладать эти мотивы.

Ведущими мотивами деятельности выступают мотивы, ориентированные на перспективу, то есть дальнейшее самообразование, саморазвитие, самосовершенствование. При этом профессиональные мотивы изменяются по мере овладения профессией.

Мотивация, как правило, меняется в сторону предстоящей деятельности. Ослабление мотивов может быть связано с изменением удовлетворения профессией, осознания трудностей в овладении знаниями, сложности профессиональной деятельности, неуверенности в успешном выполнении своих профессиональных обязанностей, что может выразиться в «текучести» кадров. На повышение уровня мотивации влияют такие факторы, как – удовлетворение процессом работы, сознание профессионального роста, радость овладения новыми способами выполнения профессиональных обязанностей, гордость за свои и коллективные успехи. Все эти факторы вырабатывают у сотрудников положительные переживания. Система внутренних убеждений личности к профессиональной деятельности, положительное отношение к профессии, осознание ее значимости для себя лично и для общества в целом оказывают значительное влияние на качество выполняемых профессиональных обязанностей.

Среди мотивационных факторов профессионального развития сотрудников наиболее значимы те, которые вызывают ощущение осмыслинности существования и способствуют личностному росту.

Профессиональная мотивация сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России – процесс и результат формирования профессионально значимых мотивов, возникновению которых способствуют осознание сотрудниками общественной ценности своего труда, определение смысловой составляющей своей служебной деятельности, выполнение поставленных служебных обязанностей, общественного признания их достижений.

Служебная деятельность сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России предъявляет к ним высокие требования мотивации. Мотивация профессиональной деятельности выступает как процесс и результат формирования профессионально значимых мотивов, возникновению и развитию которых способствуют осознание сотрудником значимости своего труда, реализация в ней своих возможностей посредством выполнения служебных обязанностей, а также общественное признание деятельности.

## **Мотивационные аспекты деятельности**

Специфические условия деятельности вызывают определенную неудовлетворенность службой. С помощью опроса сотрудников структурных подразделений государственной противопожарной службы МЧС России выявлено, что 57,8 % неудовлетворены оплатой своего труда, 54,5 % – низким техническим обеспечением и 47,3 % – тем, что работа беспокойная, нервная, напряженная. Далее, по убывающей, называют – опасность службы для жизни и наличие большого числа обязанностей. Однако при наличии негативных характеристик деятельности большинство опрошенных считают, что их ожидания от службы в МЧС России оправдались (57,7 %), служба им нравится (73,8 %) и перейти на другую службу они не хотели бы (88,5 %). Семьям опрошенных нравится их работа в 68,5 % случаев. Это очень важно, так как понимание и моральная поддержка семьи косвенно влияет на

удовлетворенность, внутреннее самочувствие, а значит и эффективность службы сотрудника.

Среди мотивов поступления на службу сотрудники в первую очередь называют: оказание помощи людям, стремление к риску, опасности; пример друзей знакомых работающих в системе Государственной противопожарной службы МЧС России; склонность к военизированной службе; стремление к моральному удовлетворению от работы; возможность иметь льготы, стабильный заработок.

Изучение мотивационной сферы сотрудников подразделений основывалось на выделении двух групп мотивов, отражающих потребительную и производительную тенденции. Мотив общения служит целям того и другого. Потребительную тенденцию характеризуют мотивы поддержания жизнеобеспечения, стремления комфорту, стремления к приобретению социального статуса, производительную тенденцию – мотивы общей активности, творческой активности, общественной полезности. Было показано, что для сотрудников подразделений Государственной противопожарной службы МЧС России характерно преобладание мотива общения и общей активности над всеми остальными. Наименьшей значимостью (по усредненным данным) характеризуется мотив творческой активности. И это закономерно, так как сотрудник Государственной противопожарной службы МЧС России в своей профессиональной деятельности подчиняется требованиям уставов, наставлений и других служебных документов, регламентирующих его службу.

В заключение необходимо отметить то, что для эффективного выполнения оперативно-служебных задач большое значение имеет разрешение проблемы формирования кадрового корпуса для системы государственного управления, в том числе и для государственной противопожарной службы МЧС России. В данной проблеме одним из главных вопросов является то, какие мотивы профессиональной деятельности необходимы лицам, несущим службу в системе Государственной противопожарной службы МЧС России.

Управление персоналом в Государственной противопожарной службе МЧС России – это воздействие на работников с целью формирования мотивов профессиональной деятельности и совершенствования кадрового аппарата, отвечающего современным требованиям эффективной борьбы с чрезвычайными ситуациями и их последствиями.

## **Литература**

1. Вилюнас В.К. Психологические механизмы биологической мотивации. М., 1986.
2. Иванова С.В. Кандидат, новичок, сотрудник. М.: Изд-во «Эксмо», 2005. 304 с.
3. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы. СПб.: Питер, 2000.
4. Хьюлл Л., Зиглер Д. Теории личности. СПб.: Питер Пресс, 1997. 608 с.
5. Маклаков А.Г. Общая психология: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2005. 583 с.
6. Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии. СПб: Питер, 2000. 720 с.
7. Столяренко Л.Д. Основы психологии. Ростов н/Д: Изд-во «Феникс», 1996. 736 с.
8. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность. М., 1986.
9. Чудновский В.Э. Воспитание способностей и формирование личности. М., 1986.

# **УНИФИКАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ОТРАСЛИ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРИОД ЦАРСТВОВАНИЯ ЕКАТЕРИНЫ II**

**Н.Н. Жильский, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ;**

**Е.М. Максимова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследован процесс реорганизации финансовых органов Российского государства во второй половине XIX веке. Приведен анализ их правовых и финансовых полномочий. Раскрыто содержание принципа унификации системы управления финансами, легшего в основу обеспечения экономической безопасности государства в период правления Екатерины II.

*Ключевые слова:* реформа финансового управления, доходы и расходы государства, финансовая реформа, налоги и займы, банковская система

## **UNIFICATION OF FINANCIAL BRANCH AS A BASIS OF ECONOMIC SAFETY IN CATHERINE II REIGN**

**N.N. Zhilsky; E.M. Maksimova.**

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

In given article process of reorganization of financial bodies of the Russian state in second half XIX is investigated century the analysis of their legal and financial powers is resulted. The author the maintenance of a principle of unification of a control system of the finance, the maintenance which has laid down in a basis of economic safety of the state in Catherine II board reveals.

*Key words:* finance administration reform, incomes and state expenses, financial reform, taxes and loans, bank system

В период царствования Екатерины II государственные расходы опережали рост доходов на 20 %, постоянно увеличивавшихся налоговых и таможенных сборов не хватало для удовлетворения потребностей государства. Активная внешняя политика, освоение новых территорий, расширение административного аппарата, с одной стороны, требовали огромных финансовых вложений, с другой стороны, были связаны с ростом податных душ, требующим наличия строгого порядка учета и ревизий.

Одним из важнейших принципов обеспечения экономической безопасности, неуклонно проводимых Екатериной II в жизнь на всем протяжении своего царствования, был принцип единообразия и унификации системы управления финансами на всем имперском пространстве.

По воцарении Екатерины II ей был представлен Сенатом реестр доходов, по которому их значилось 16 млн. Счетная комиссия, назначенная Екатериной II, насчитала их 28 млн; 12 млн Сенату были неведомы [1]. Дела в самой Коммерц-коллегии находились в жутком состоянии: «В книгах листы погнили, а иные изодраны, документов и выписей большею частию нет, и вперед, сколько в этом ни упражняться, труд будет бесполезный» [2]. Необходимость существенной реформы финансового управления была очевидна.

В середине 60-х гг. XVIII в. сбор и расходование налогов и государственных средств находились в ведении более чем 50 центральных учреждений и ведомств. В частности, главный налог XVIII в. – подушная подать был предназначен для обеспечения армии и флота, поэтому его сбор контролировался Военной и Адмиралтейской коллегиями. Особый сбор с горных и металлургических заводов поступал в Берг-коллегию. Организацией торговли солью и взиманием соответствующих сумм занималась Главная соляная контора. Сбор податей в Восточной Прибалтике (с 1762 г. – и в Выборгской губернии), контролировался учрежденной в Санкт-Петербурге в 1736 г. Камер-конторе лифляндских, эстляндских и финляндских дел.

Указ Екатерины II от 30 марта 1764 г. определил задачи Камер-коллегии и порядок её взаимодействия со Штатс-конторой и Ревизион-коллегией. Камер-коллегия должна была «надзирать за всеми государственными окладными и неокладными доходами», обеспечивая их бездоимочный сбор; собирать о них сведения и вносить их в общую окладную книгу (составление такой книги было бы ничем иным как разработкой бюджета, по крайней мере, в доходной его части); определять пути повышения собираемости налогов и их реализации; осуществлять контроль за деятельностью губернаторов и воевод и точностью сообщаемых сведений и т.п. [3].

Параллельно с попытками возрождения Камер-коллегии все более важную роль в управлении финансами приобретал Сенат. С 1771 г. в руках А.А. Вяземского – генерал-прокурора Сената сосредоточилась вся финансовая отчетность по Синоду и губернскому управлению. Ему была подчинена Экспедиция о государственных доходах, созданная в 1773 г. при Первом департаменте Сената, которая после губернской реформы 1775 г., децентрализовавшей в определенной степени финансовое управление и создавшей финансовую базу губернским властям, стала центром финансового управления.

По Указам от 24 октября 1780 г. и от 15 февраля 1781 г. финансовое ведомство при Сенате было расширено и преобразовано в более крупное учреждение, объединившее четыре Экспедиции, фактически представлявшие собой канцелярию генерал-прокурора по управлению финансами. Экспедиция о государственных доходах осуществляла функции общего руководства финансами империи, наследовала функции Берг-коллегии, Главной соляной конторы и Камер-коллегии (закрытых соответственно в 1783 г. и 1785 г. в связи с созданием в губерниях казённых палат). Кроме того, Экспедиции также подчинялись в своей работе государственные банки, казначейства, монетные дворы и т. п. Экспедиции о государственных расходах перешли функции Штатс-конторы, упразднённой в 1781–1782 гг.; Экспедиции о свидетельстве счетов – Ревизион-коллегии, упразднённой в 1788 г.; Экспедиции о государственных недоимках – Канцелярии конфискации, ликвидированной в 1780 г. [4] В состав расширенного финансового ведомства также были включены учрежденные в 1780 г. в Санкт-Петербурге и Москве казначейства для остаточных сумм и казначейства для штатных сумм, подчиненные начальнику Экспедиции о государственных доходах.

В созданные экспедиции стекались со всей страны сведения о поступлении налогов, о проверке счетов, о недоимках, о правильности налогообложения. Здесь решалось множество вопросов, связанных со сбором всех видов налогов и пошлин, использованием откупов и монополий, государственным кредитом, состоянием монетного и банковского дела. Это положило начало сосредоточению государственных доходов и расходов в одном ведомстве. Фактически до 1781 г. генерал-прокурор исполнял обязанности государственного казначея (учреждение должности государственного казначея в период правления Екатерины II не состоялось) и был директором ассигнационного банка со всеми его конторами.

Генерал-прокурор ежегодно представлял на утверждение императрицы табели о

государственных доходах, расходах и остатках. В конце года он представлял ведомости по доходам, расходам, недоимкам и подробный доклад с обоснованием каждой суммы, то есть исполнение государственной росписи.

Манифестом от 7 ноября 1775 г. сопровождалось обнародование «Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи» – законодательного акта, в котором была воплощена полномасштабная губернская реформа. Среди ряда принципиально новых учреждений выделялась казенная палата, осуществлявшая множество финансовых (прежде всего, фискальных) и административно-хозяйственных функций. Она представляла собой соединенный Департамент Камер-коллегии и Ревизион-коллегии. В казенной палате заседали «поручик правителя или вице-губернатор, директор экономии или домоводства, 1 советник, 2 асессора и 1 губернский казначай» [5].

24 марта 1781 г. появилось Наставление по производству дел в казенной палате. Она была разделена на семь экспедиций, каждая из которых обладала своим кругом полномочий. Одни экспедиции управляли сбором налогов и таможенных пошлин, другие – распределением доходов между центром и губернией; трети осуществляли контрольные функции. Большинство налогов проходило через Пятую экспедицию, которая собирала информацию о количестве податных душ, занималась рекрутским набором, подрядами по продаже соли из казны губернии, винными откупами.

С учреждением казенных палат ревизия счетов стали происходить через них. Сначала это дело было возложено на губернских казначеев, а потом при казенных палатах были созданы особые экспедиции для освидетельствования счетов. В это время также получил распространение и финансовый контроль отдельных ведомств. Так, морская отчетность проверялась сначала в контролерской конторе, а потом в особой счетной экспедиции при Адмиралтейств-коллегии. С этого момента в функции Экспедиции о свидетельстве счетов входили только проверка определенной части материала и сведение всех данных воедино.

Казенной палате были подчинены губернское и уездные казначейства, которые представляли собой в то время кассы, ведавшие приёмом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей чиновникам по распоряжению властей денежных сумм. Ею контролировалась деятельность уездных казначеев. Часть собранных средств оставалась в уездах и губерниях на содержание местной администрации и разного рода нужды. Как правило, в губерниях и уездах расходовалось до трети собранных налогов [6].

Унификация финансовой отрасли требовала не только наличия четкой взаимосвязанной структуры финансовых органов, но и унификации управляемых ими финансовых потоков. Прежде всего, это касалось налоговой политики, основными направлениями которой являлись:

1) увеличение числа налогооблагаемого населения при дальнейшем закрепощении крестьянства путем приписки и пожалования. В результате окончания в 1764 г. третьей ревизии и проведения четвертой и пятой ревизии (соответственно в 1781–1782 гг., в 1794–1795 гг.) в крепостное состояние попало много лиц без определенного сословного статуса. Продолжалась раздача казенных земель частным лицам за счет присоединенных территорий. После издания 26 февраля 1764 г. Указа о секуляризации церковных земель монастырские крестьяне получили название «экономических» и перешли в ведение специально созданной для этого Коллегии экономии (после упразднения этой коллегии в 1786 г. они вошли в число государственных крестьян);

2) рост прямых налогов. В Жалованной грамоте дворянству 1785 г. крестьяне не выделялись из состава недвижимого дворянского имущества. Закон не регламентировал размеров и видов повинностей и оброков, которыми землевладелец облагал с крестьян. В 1768 г. оброк с государственных и бывших монастырских крестьян повышается до

2 руб., а вся подать – до 2 руб. 70 коп. В 1794 г. размер подушной подати окончательно составил 4 руб. с души. В отличие от государственных крестьян подушная подать посадских людей оставалась сравнительно стабильной и увеличивалась только один раз, в 1769 г. – с 1 руб. 20 коп. до 2 руб. с души [7];

3) практика разного рода натуральных повинностей. Дорожная и подводная повинность распространялась в основном на государственных крестьян. Особенно тяжелая постная повинность – на посадских людей. Сюда же можно отнести строительство крепостей, каналов, военных складов, сопровождение арестантов и ссыльных, охрана казенных лесов и др.;

4) появление первых в России налогов с капитала. Владельцы текстильных мануфактур, согласно указу 1763 г., который устанавливал налог с владельцев предприятий, Хозяева текстильных мануфактур, находившихся в ведении Мануфактур-коллегии и Берг-коллегии, с каждого стана должны были заплатить по рублю. Если же станов на предприятии не было, налог взимался в размере 1 % с его капитала [8]. Владельцы железных и медных заводов должны были платить по 100 руб. с каждой домны в год и 5 руб. с медеплавильной печи;

5) уплата налогов в зависимости от сословного деления. Эти нововведения были закреплены в «Жалованной грамоте городам» 1785 г. Купечество освобождалось не только от подушной подати, но и от рекрутской повинности. Вместо подушной подати устанавливался налог с купечества в размере 1 % с капитала – «гильдейская подать». Наряду с мещанством вводилось еще одно сословие городских жителей – именитые граждане. Они также должны были платить однопроцентный налог с объявленного капитала. Торговые (государственные) крестьяне, записавшиеся в купеческую гильдию, платили двойной оклад – подушную подать и 1 % с капитала. Крепостные крестьяне, записавшиеся в купечество, платили своим помещикам огромные оброки, что тормозило развитие предпринимательства.

6) увеличение доли косвенных налогов от продажи вина и соли. Повсеместное введение в 1765 г. откупной системы на винную торговлю способствовало росту казенных доходов от винной монополии. В 1768 г. казна потратила около полутора миллиона рублей, а получила чистой прибыли более 5 млн. руб. В 1775 г. цена на соль составляла всего 35 коп. В результате увеличился объем продаж, возрос казенный доход. Однако к началу 90-ых гг. прибыль от продажи вина и соли падает в связи с низким уровнем продажной цены, на фоне общего роста цен, увеличением издержек (особенно транспортных расходов), борьбой с кормчеством и т.п.;

Говоря о налоговой политике тех лет, нельзя не отметить, что кроме существовавшей сословной системы уплаты подушной подати и других видов сборов, в Российской империи появились специальные налоги по национальной принадлежности и вероисповеданию.

Заслугой Екатерины II относительно таможенного дела является ликвидаций таможенных откупов. Коммерц-коллегии поручалось через каждые 5 лет пересматривать весь тариф и вносить в него перемены, которые должны были быть «представляемы на Высочайшую апробацию». Первый екатерининский тариф был утвержден в 1766 г. и вступил в действие с 1767 г. Основная масса товаров, доставлявшихся из-за рубежа, облагалась пошлиной всего в 10 %. Лишь на некоторые изделия (чулки, кареты, отдельные виды шелковых материй) устанавливались протекционистские пошлины, но не выше 40 %. Заградительных пошлин в 100 % и более в этом тарифе нет вовсе [9].

Несмотря на умеренную тарифную политику, таможенные сборы в правление Екатерины II постоянно возрастили, что было обусловлено неуклонным расширением внешнеторговых связей России, ростом товарооборота, повышением цен на импортные и экспортные товары. Но в 1793–1795 гг. происходит существенный спад (от 7,2 млн. руб. в

1792 г. до 5 млн. руб. в 1795 г.), обусловленный сокращением импорта в связи с революцией во Франции и общеевропейской блокадой против нее [10].

Самой приметной особенностью денежного обращения России второй половины XVIII в. стала его своеобразная структура. После 60-ых гг. доля серебряной монеты понизилась до 46,7 %, а медной – повысилась до 43 %. Чеканка медных денег традиционно приносила казне наибольшие доходы. Доля золотых монет, державшаяся на уровне 2,5 %, с 60-х гг. увеличилась до 10,3 % [11] Медная монета не только стала составлять примерно половину всей денежной массы, но и изменила свое функциональное назначение. Из разменной монеты она стала главным платежным средством

1 февраля 1769 г. был опубликован манифест, в котором объявлялось о введении в России ассигнаций. Ассигнациями можно было уплачивать подати и почти все налоги без ограничения. Любая крупная сумма должна была включать в обязательном порядке не менее 25 % ассигнаций. Курс их был высок – от 101 до 98 коп. серебром за рубль ассигнациями.

Однако к концу XVIII в. в обращении находилось ассигнаций на сумму в 212 млн. руб. вместо предполагаемого завышенного объема в 100 млн. руб. В итоге в 1788 г. за бумажный рубль давали 92,75 коп. серебром, в 1795 г. – 70,5 коп. С этого времени появились два понятия – рубль серебряный и рубль ассигнационный. Серебряный рубль, становился мерой стоимости, размениваясь на все большие и большие суммы в медных монетах.

Идея создания «учрежденных мест, которые бы чинили надлежащие денег обороты» нашла практическое воплощение в образовании в 1769 г. Московского и Петербургского ассигнационных банков. Уже в 1770 г. был разрешен повсеместный размен ассигнаций. Манифестом от 22 июля 1772 г. были учреждены банковые конторы в губерниях. Они разменивали на ассигнации полученную в виде государственных податей медную монету.

Выпуск ассигнаций привел к изменениям в структуре банковской системы. Манифест о реорганизации был обнародован 28 июня 1786 г. и означал ликвидацию прежних дворянских банков. В 1786 г. Ассигнационные банки были переименованы в единый Государственный Ассигнационный банк. По своему основному назначению Ассигнационный банк являлся чисто депозитным банком, обладающим правом эмиссии не обеспеченных медной монетой бумажных денег, регулирующим бумажноденежное обращение. Но он не мог производить вообще никаких кредитных операций. В целях содействия мелкому кредитованию в столицах и провинции в последней четверти прошлого столетия возникает целый ряд казенных установлений. Например, 20 ноября 1772 г. в ведомстве опекунских советов открываются ссудные и сохранные казны, а 7 ноября 1775 г. в губернских городах учреждаются приказы общественного призрения.

Для предоставления долгосрочного земельного кредита 26 мая 1786 г. был учрежден Государственный Заемный банк, оказывавший содействие дворянскому землевладению, «дабы всякий хозяин», как сказано в манифесте, «был в состоянии удержать свои земли, улучшить их и основать всегда непременный доход своему дому. Ссуды выдавались под залог помещичьих и фабричных имений, каменных домов и фабричных строений.

Одним из новых средств пополнения государственного бюджета при Екатерине II стали государственные займы. Первые займы были сделаны в Голландии и Италии с целью содержания русской армии за границей. К 1792 г. государственные займы составили 39 млн руб. Выплата процентов по ним составила новую статью расходов, равную 4–5 % в бюджете страны.

Внешние займы давали лишь кратковременное облегчение, которое влекло за собой новые расходы. Главным источником пополнения казны по-прежнему оставалась эмиссия бумажных денег. В итоге в 1793 г. вексельный курс опустился до критической отметки 22 и  $\frac{1}{2}$  штиверов за рубль.

Проведенную в 80-ых гг. реформу реорганизации центральных и местных казначайских органов можно рассматривать как прообраз формирования единой казначайской системы в масштабах всего государства. Логика развития государственного аппарата по мере усиления бюрократических и централистских тенденций вела к созданию органов типа министерств. Ведомство А.А. Вяземского с его экспедициями о доходах и расходах оказалось своего рода прообразом министерства финансов.

Активная внешняя политика, разросшийся бюрократический аппарат, содержание царского двора требовали немалых вливаний. Казна не была способна обеспечить себе поступление всех доходов, запланированных бюджетом. Из сложившейся ситуации пытались найти выход старыми способами – посредством увеличения прямых налогов на основе дифференциации по сословному, национальному или религиозному признаку; повышения доходов путем преобразований в области косвенного налогообложения, реформирования денежного хозяйства; и новыми способами – появления налогов с капитала, эмиссии ассигнаций и обращения к зарубежным займам.

### **Литература**

1. Ключевский В.О. Русская история: полный курс лекций в трех книгах. Книга 2. М.: Мысль, 1995. С. 442.
2. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга XIV. Том 26. М.: ACT, 2002. С. 113.
3. ПСЗРИ. Том XVI, № 121182. М.: ЮЦ Пресс, 2010. С. 546.
4. Фисенко А.И. Казначейство в России: исторические и финансово-экономические аспекты организации и управления (XVII – начало XXI в.). Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 86.
5. ПСЗРИ. Т. XX. № 14392. М.: ЮЦ Пресс, 2010. С. 828.
6. Чечулин Н.Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб: Типография Академии наук, 1906. С. 85.
7. ПСЗРИ. Т. XVIII. № 13375. М.: ЮЦ Пресс, 2010. С. 764.
8. Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. СПб.: Типография В.С. Балашева, 1886. С. 140.
9. Захаров В.Н. Петров Ю.А. Шацилло М.К. История налогов в России. IX – начало XX в. М.: РОССПЭН, 2006. С. 117.
10. Юхт А.И. Русские деньги от Петра Великого до Александра I. М.: Юнона, 1995. С. 268.
11. Прохорова Н.В. Монеты и банкноты России. М.: Дом славянской книги. 2008. С. 127.

---

---

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ

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

Исследовано понятие безопасности личности. Выявлены особенности, присущие правовым средствам и способам обеспечения безопасности личности. Проведен теоретический анализ юридической деятельности по реализации права.

*Ключевые слова:* безопасность, правовые способы, правовые средства, чрезвычайная ситуация

## LEGAL MECHANISM OF SAFETY OF THE PERSON

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

In article the concept of safety of the person is investigated. The features inherent in legal means and ways of safety of the person come to light. The theoretical analysis of legal activity on right realization is carried out.

*Key words:* safety, legal ways, legal means, emergency situation

Правовые способы в структуре юридической деятельности – это обусловленные состоянием основных компонентов правосознания свойства субъекта, которые определяют успешный выбор и использование правовых средств в процессе правовой активности, направленной на достижение намеченных целей.

Механизм реализации права включает специальные элементы, которые порождают на стадии реализации охранительные правовые средства: охранительные правоотношения, дополнительные права и обязанности участников этих правоотношений, акты правоохранительных и иных органов, применяющих меры защиты и ответственности.

Реальный результат действия реализации права, деятельность субъектов в этой сфере зависит не только от отработанных юридических механизмов, но и от социально-экономической среды, общесоциальных средств и регуляторов, во взаимодействии с которыми осуществляется правовая деятельность, направленная на решение конкретных социальных задач.

Итак, вид юридической деятельности по реализации права является следствием упорядочения деятельности государственных органов, должностных лиц правовыми средствами разрешительного регулирования, использование которых обеспечивает введение властных функций в строгие рамки; существенно ограничивает возможности произвольных действий и поступков. Не всякое правовое воздействие связано с установлением конкретных

субъективных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, имеющими юридическую силу и поддерживаемыми государством [1].

На основании вышеизложенного можно определить, что механизм правового воздействия – это совокупность всех правовых явлений, оказывающих влияние на общественные отношения в целях их упорядочения, а механизм правового регулирования – есть система юридических средств, с помощью которой осуществляется правовое регулирование общественных отношений. Правда, В.Н. Хропанюк дает несколько иное определение механизма правового регулирования: «Система правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства» [2]. Под правовым регулированием в правовой доктрине традиционно понимается социально-юридическое воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, осуществляющее посредством установления субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения [3].

Заметим, что понятие «механизм правового регулирования» относительно недавно было введено в научный оборот. Потребность в использовании указанной категории была вызвана следующими обстоятельствами:

- необходимостью целостного осмыслиения явлений правовой действительности (норм права, правоотношений, юридических актов и т. д.) в качестве элементов системы, взаимодействующих друг с другом и обеспечивающих реализацию функций государства и права;
- важностью понимания роли различных элементов юридической надстройки в установлении законности и правопорядка;
- актуальностью выявления содержания процесса перевода правовых принципов и норм в правомерное поведение конкретной личности, достижение упорядоченности общественных отношений;
- важностью совершенствования правового регулирования и определения факторов и зависимостей, обуславливающих его эффективность и результивность [1].

Понятие и содержание механизма правового регулирования являются дискуссионными. Проведенный авторами тщательный анализ соотношения указанных понятий в позициях учёных правоведов позволил прийти к выводу, что наиболее полно отражает сущность механизма правового регулирования определение, выработанное Р.Т. Мухаевым [1].

Под механизмом правового регулирования следует понимать систему юридических средств (норм права, правоотношений, правоприменительных актов), с помощью которых государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения в соответствии с потребностями большинства граждан [1]. Таким образом, механизм правового регулирования представляет собой систему специфических юридических средств реализации основных функций права. Он обуславливает то, каким образом требования норм права переходят в правомерное поведение и правопорядок.

Можно выделить следующие элементы механизма правового регулирования:

- нормы права;
- юридические факты;
- правоотношения;
- акты реализации права;
- акты применения права.

Стадии механизма правового регулирования:

- правовая психология;

- правовая идеология;
- издание нормы права, то есть регламентация общественного отношения;
- возникновение субъективных прав и обязанностей;
- реализация субъективных прав и обязанностей; применение права;
- правотворческий процесс.

Исследуя общую характеристику правового механизма обеспечения безопасности необходимо, прежде всего, исследовать сущность и содержание правового механизма.

Механизм правового регулирования определяется как единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения [4].

Механизм правового регулирования представляет собой систему специфически юридических средств реализации основных функций права.

В юридической науке обычно выделяют три основных способа правового регулирования: дозволение (управомочивание), запрещение, обязывание [1].

Выделяют следующие основные способы правового регулирования:

- дозволение – предоставление лицам права на свои собственные активные действия;
- запрещение – возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;
- обязывание – возложение на лиц обязанности активного поведения (что-то сделать, передать, уплатить и т. д.) [5].

Выделяют два типа правового регулирования:

- общедозволительный, основанный на формуле, – дозволено все, кроме запрещенного. Следовательно, индивид вправе совершать любые действия, не включенные в разряд запрещенных. Этот тип правового регулирования стимулирует инициативу, самостоятельность субъектов права в решении актуальных для них вопросов;
- разрешительный, исходящий из обратного – запрещено все, кроме разрешенного. Это означает, что индивид может совершать только те действия, которые прямо разрешены законом.

Механизм правового регулирования определяется как единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения [5].

В механизме правового регулирования выделяют самостоятельные элементы, которые обеспечивают правовое регулирование на различных стадиях. Основанием выделения таких элементов в механизме правового регулирования могут служить определенные функции, которые выполняет система юридических средств на определенных стадиях правового регулирования. На начальной стадии правового регулирования упорядочивание общественных отношений происходит при помощи норм регулятивного и охранительного содержания, обособленных в правовых институтах. Следующая стадия правового регулирования определяет возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей участников правоотношений. Последняя стадия правового регулирования реализует права субъектов при помощи специальных правовых средств.

Применительно к правовому регулированию общественных отношений, возникающих в целях восстановления нарушенных конституционных прав граждан в зоне чрезвычайной ситуации, автор формулирует и обосновывает определение механизма правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав, а также выделяет его элементы, как система правовых средств, субъекты чрезвычайных правоотношений, объект, правосубъектность, нормативные акты национального и международного уровня, акты

реализации конституционных прав граждан, правовая культура и правосознание субъектов чрезвычайных правоотношений.

Особое место в исследовании механизма правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав, занимает определение правовых средств и способов как юридического инструментария.

Правовые средства – это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и действиях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, а также обеспечивается достижение социально полезных целей [6]. Применяя данное определение к процессу специальной деятельности, в зоне чрезвычайной ситуации, можно добавить, что под правовыми средствами понимается не собственно профессиональная юридическая деятельность субъектов чрезвычайного правоотношения, а ее результат, который выражен в виде различных правовых актов, регулирующих возмещение вреда, причиненного конституционным правам граждан.

Поскольку вред, причиненный конституционным правам граждан в условиях чрезвычайной ситуации, должен быть возмещен в полном объеме, то необходимо рассмотреть различные правовые средства и способы, позволяющие за счет привлечения бюджетных и внебюджетных средств реализовать данную гарантию.

Мы предлагаем следующую классификацию правовых средств реализации права: механизм страховой защиты, механизм деликтной ответственности, механизм конституционно-правовой социальной защиты.

Все указанные средства имеют социально значимые и юридические цели – минимизация потерь и полное возмещение вреда.

Рассматривая юридические способы механизма правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав, необходимо соотносить их с правом на защиту. Таким образом, защита конституционных прав в условиях чрезвычайных ситуаций представляет собой санкционированные государством и обеспечиваемые нормами международного права правовые средства, включающие в себя:

- возможность человека пользоваться своими правами;
- возможность человека требовать от юридически обязанных лиц добросовестного и полного осуществления ими требований, вытекающих из его права на защиту;
- деятельность уполномоченных органов государственной власти по осуществлению и реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение охраны конституционных прав в условиях чрезвычайных ситуаций.

В указанных способах нашли отражение внешнее и внутреннее проявления деятельности государства по обеспечению безопасности граждан и конституционного строя в Российской Федерации. Внешнее проявление можно определить как правовую форму обеспечения введения режима чрезвычайной ситуации. Внутреннее проявление – есть организационно-правовая форма реализации деятельности государства, включающая в себя способы и методы защиты от ситуаций экстраординарного значения. Поэтому нами отмечается, что для защиты конституционных прав в условиях режима чрезвычайной ситуации особое внимание следует уделить следующему:

- каждому органу исполнительной власти или органу местного самоуправления, возглавляющему штаб по установлению правового режима чрезвычайной ситуации, необходимо определить угрожает ли обществу опасность, и если угрожает, то какие меры должны быть приняты для ее устранения;
- действия органа исполнительной власти или органа местного самоуправления

должны соответствовать всем конституционным принципам соблюдения, охраны и защиты прав человека;

- система мер не должна превышать возможные пределы ограничения прав;
- временные рамки установления режима чрезвычайной ситуации должны соответствовать нормам национального права и принципам международного права;
- в актах органов исполнительной власти или органа местного самоуправления, регламентирующих порядок введения режима чрезвычайно ситуации, необходимо указать на способы защиты нарушенных конституционных прав.

Говоря о противодействии чрезвычайным ситуациям и обеспечении безопасности личности, нельзя обойти вниманием гражданско-правовые средства, которые могут служить мощным инструментом в процессе минимизации последствий чрезвычайных ситуаций. Для создания указанного правового барьера применяются различные гражданско-правовые средства, включая страхование.

Нет сомнений, что безопасность личности – явление сложное и многоаспектное.

Как отмечают некоторые авторы, под безопасностью следует понимать отсутствие в данный момент реальной угрозы причинения охраняемым объектам, их ценностям, жилищу, имуществу вреда [7].

Легальное определение безопасности содержится в Законе РФ от 5 марта 1992 г. (с изм. от 2 марта 2007 г.) № 2446-И «О безопасности» [8]. Согласно ст. 1 указанного закона под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Следует указать, что легальное определение безопасности получило критику среди правоведов, термин «безопасность», употребляемый в контексте обязанностей государства, нередко воспринимается с негативным смысловым оттенком, поскольку вызывает ассоциации с наследием тоталитаризма и его носителями в лице органов государственной безопасности. Отсюда, по мнению судьи Конституционного суда Н.С. Бондаря, стремление искусственно «уйти» от этого термина, вместо того чтобы выявить его действительное содержание [9].

Вызывает возражение, как считает В.Г. Вишняков, определение безопасности как «состояния защищенности», используемое в законе и получившее широкое распространение. Конституция РФ применяет другие, более конкретные и значимые понятия: конкретный субъект государственной власти «принимает меры», «защищает», «гарантирует», «обеспечивает», «осуществляет», «привлекает к ответственности» и др. Не лучше и с понятием «состояние». Состояние – означает «быть», «находиться». Государство же активно действует, а не пассивно наблюдает за «состоянием защищенности», как считает ученый [9].

Интересна точка зрения Д.Б. Павлова. По его мнению, понятие «безопасность», закрепленное в законе, слишком абстрактно, поэтому его теоретическая и практическая значимость меньше, чем этого хотелось бы; акцент делается на том, что защищаются не все, а только жизненно важные интересы. Следует согласиться с подобной позицией, что эти установки хотя и верны в принципе, но слишком обобщены и нуждаются в дополнительном разъяснении и уточнении; закон основан на учете интересов, которые не могут быть юридически определены, в то время как целесообразнее было бы говорить об общественных отношениях; в качестве объекта защиты в нем не упомянуты ни территория, ни специфический уклад российского общества; единая система обеспечения безопасности разнесена по различным ведомствам. Иными словами, Закон «О безопасности» лишь декларирует некоторые основы безопасности, многие его положения нуждаются в доработке [10].

Анализ показал, что попытки точно оценить как величину жизненно важных интересов, так и их защищенность, пока не дали удовлетворительных результатов.

Проведенное авторами исследование позволило предположить, что указанное определение основывается на лингвистическом представлении о безопасности как «отсутствие опасности, сохранность, надежность [11]; безопасный – не опасный, не угрожающий, не могущий причинить зла или вреда, безвредный, сохранный, верный, надежный» или «положение, при котором не угрожает опасность кому-чemu-нибудь» [12, 13]. Этимологическому значению данного термина соответствует и определение правового понятия «безопасность» в законодательстве. Вероятно, тем самым законодатель подчеркивает, что безопасность выступает в качестве определенного социального явления со всеми присущими ему свойствами, важного социального блага, к сохранению и поддержанию которого государство и общество предпринимают всесторонние меры.

Важно уяснить, что само по себе понятие «безопасность» – категория конституционная, нормативно-правовое содержание которой пока не получило должного научного обоснования. Не ставя перед собой задачу всестороннего исследования данной, весьма широкой по своему содержанию проблемы, следует отметить, что Конституция РФ отражает различные стороны, во-первых, правовой (юридической) безопасности личности, имея в виду, например, физическую безопасность (ст.ст. 20–23), информационную безопасность (ст.ст. 24, 29), экономическую безопасность (ст.ст. 34, 35) и т. д., во-вторых, безопасности государства (ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, п. «м» ст. 71), в-третьих, безопасности общества (ч. 2 ст. 7). Однако наиболее широкая, в данном случае интегральная, основа юридической и, соответственно, конституционной безопасности личности воплощается в категории национальной безопасности [14].

Заметим, что понятие «безопасность» содержит указание на минимальное, обязательное условие безопасности – защищенность указанных объектов. Каким бы ни было состояние конкретного объекта, главный исходный момент его безопасности состоит в защите того, что есть, от разрушения, чтобы создать возможность для его последующего восстановления и развития.

Вместе с тем рассматриваемое понятие нуждается в дополнительном расширительном толковании.

Во-первых, «безопасность» употребляется применительно не только к объекту защиты, но и к источнику опасности.

Во-вторых, в данном понятии говорится о защищенности не в целом личности, общества и государства, а их жизненно важных интересов. Это означает, что условия безопасности нарушаются не только тогда, когда ликвидируется сам объект (например, уничтожается государство), но и тогда, когда страдает, не удовлетворяется отдельный интерес объекта, причем по важности такой, что неудовлетворение этого интереса может привести к ликвидации объекта. Таковой, например, применительно к государству является военная безопасность. Если лишить государство оборонного потенциала или средств вооруженной борьбы, государство в условиях войны, безусловно, погибнет.

Понятие «безопасность» как сложнейшее социально-правовое явление тесно связано с направлениями и формами человеческой жизнедеятельности. Смысловое значение оно приобретает лишь в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности. Применительно к практическим потребностям, по мнению А.В. Возженикова, наиболее общим следует считать понятие «безопасность жизнедеятельности», то есть состояние защищенности материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера [15].

С точки зрения концепции безопасности человека, впервые выдвинутой и обоснованной А.А. Тер-Акоповым, можно сделать вывод, что спасатель подвергается двойной, тройной опасности. Во-первых, как человек, гражданин и, во-вторых, как

сотрудник (работник) МЧС России субъект наемного труда и трудовых отношений. Поэтому наряду с обеспечением общей безопасности человека на сотрудника аварийно-спасательных подразделений распространяется еще и производственная безопасность как система мер, норм и правил по созданию и обеспечению здоровых и безопасных условий труда в процессе его работы, службы, профессиональной деятельности [16].

Это требует принятия и использования принципиально новых средств защиты работающих и совершенно новых правовых норм охраны и безопасности труда, защиты среды обитания соответствующих работников и лиц, занятых в новых высоких технологиях и новых производствах. Первые доказательства тому уже имеются. Это – обеспечение всесторонней безопасной работы зарубежных и российских водолазов и других лиц по поднятию со дна Баренцева моря тел погибшего экипажа АПЛК «Курск», а затем и самого поврежденного атомохода, работы сотрудников и коллективов МЧС в экстремальных ситуациях, создание надлежащих условий безопасности деятельности различных антитеррористических подразделений по обезвреживанию террористов, особая охрана и защита труда работников атомных электростанций и других объектов повышенной опасности [16].

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в России разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

К названным правовым нормам, регулирующим отношения в сфере безопасности, относятся и многие нормы гражданского права, в том числе и посвященные страховому механизму [7].

Формулирование принципа безопасности в сфере чрезвычайных ситуаций, по нашему мнению, должно включать в себя специальные указания на его осуществление в соответствие с законом, и на обязанность компетентных органов государства выявлять опасность (угрозу) и обеспечивать реальные меры безопасности личности.

Под обеспечением безопасности понимается принятие компетентными органами специальных мер, устраниющих угрозу охраняемым объектам [17]. Обеспечение общественной безопасности – гарантия создания в обществе таких социальных условий, при которых человек, его физические и духовные блага становятся действительно высшей социальной ценностью, а сам он может чувствовать себя социально защищенным. Социальная функция общественной безопасности выражается в том, что, отражаясь в общественной психологии, общественном сознании, она ассоциируется с определенным уровнем уверенности граждан в защищенности общества и конкретного гражданина от общественно опасных посягательств, неприкосновенности основных социальных благ. Чем больше реальные усилия общества и государства по обеспечению системы общественной безопасности, тем более уверенно чувствуют себя граждане в процессе вступления в различные социальные связи [18].

Роль правовых средств в обеспечении безопасности существенна. Как указывал А.А. Тер-Акопов: «Право является необходимым средством обеспечения безопасности, вне права невозможно реализовать экономический и духовный потенциалы общества, только с помощью права государство имеет возможность контролировать и обеспечивать социальную безопасность» [16].

Следует согласиться, что обеспечение безопасности включает в себя не только обеспечение техническими средствами защиты, но и обеспечение правовой безопасности, посредством специальных правовых норм, защищающих жизнь и здоровье личности.

Одними из таких правовых норм являются нормы, регулирующие обязательную страховую защиту. Сущность указанных отношений заключается в том, что жизнь и здоровье некоторых категорий лиц обеспечены страховой защитой государства и находятся под его гарантией.

Обеспечение безопасности лиц также можно понимать как процедуру осуществления защиты лица от возникших, возникающих угроз или от угроз, которые еще только могут возникнуть. Под средствами обеспечения безопасности следует понимать как общеправовые способы защиты прав личности, так и совершенствование действующих, принятие новых норм права, законодательное закрепление сложившихся правил поведения, возложение ответственности на субъектов обеспечения безопасности.

Если придерживаться точки зрения на безопасность как на защищенность, то понятие обеспечения безопасности тесно связано с категорией «защита». Эффективность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций зависит от совершенства нормативно-правового обеспечения. Любая деятельность в области защиты, если она не регламентирована законами, обречена на низкую эффективность [7].

Система конституционных гарантий воплощается в конституционной норме, утверждающей, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантировается (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ). Подобная гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Как отмечает В.П. Кашепов, чтобы обеспечить выполнение этой важнейшей государственной функции, Конституция предусматривает систему гарантий, включающих многообразные правовые и организационные способы и формы осуществления этой задачи [19].

По мнению В.А. Акимова, состояние защищенности достигается с помощью определенных механизмов. Защита состоит в снижении уровней негативных факторов, действующих на людей, а также мероприятия по ослаблению последствий чрезвычайных ситуаций [18].

При всем различии понятий реализации и защиты прав и свобод личности их нельзя противопоставлять. Реализация прав и свобод личности включает и их охрану (защиту) в случае нарушения в целях наиболее полного и всестороннего их осуществления. Защита, как правило, является стадией реализации, имеющей специальные цели и задачи: обеспечение реальной, наиболее полной и всесторонней реализации прав и свобод граждан.

Важным в рамках настоящего исследования является вопрос о понятии механизма правовой защиты. Его уяснение обеспечивает всесторонность и объективность анализа института страховой защиты. Изучение механизма ее действия позволяет выявить динамику этой защиты и, следовательно, создать и реализовать этот механизм на практике.

По мнению А.В. Стремоухова, механизм правовой защиты представляет собой взятую в единстве систему взаимодействующих правовых средств, при помощи которых государство осуществляет юридическое воздействие на правоотношения между субъектами права в целях признания, соблюдения и реализации прав человека. По мнению ученого, для того, чтобы обеспечить перевод прав человека из разряда возможностей в конкретные блага, нужен надежный механизм правовой защиты [20].

Как указывает И.Ю. Мигачев, механизм правовой защиты представляет собой систему закрепленных законом направлений, методов, способов, средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения прав, свобод и интересов граждан, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса.

Говоря о юридическом механизме защиты прав граждан, следует всегда помнить, что

он действует в определенном политическом, социальном, социально-психологическом контексте, который может усиливать эффективность правозащитных институтов или, напротив, снижать их действие. Самые совершенные юридические механизмы будут бессильны в условиях нестабильной политической ситуации, слабой экономики, потери ценностных ориентиров, морали и социальной конфронтации [16].

В словаре русского языка под «механизмом» понимается система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности, следовательно, механизм обеспечения безопасности представляет собой систему, определяющую порядок деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей, государственных, общественных и иных организаций и объединений, граждан по обеспечению безопасности [13].

Понятие «система» является неоднозначным, существует большое количество различных определений указанной категории [21]. Система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей, соединение) – это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство [22]. Поэтому, на наш взгляд, понятие «система обеспечения безопасности» включает в себя два основных аспекта: наличие соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам. То есть система обеспечения безопасности есть механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Использование категории «механизм», на наш взгляд, позволяет обозначить как статические элементы (структуру), так и динамические, то есть процесс развития соответствующих правоотношений.

Как отмечается в специальной литературе, в проблеме обеспечения безопасности основным ее объектом является человек. Безопасность человека, как объекта воздействия негативных факторов окружающей среды является основой понятия безопасности [23]. На страже прав и свобод личности в социальной среде стоят государственные институты и общественные организации [7]. Государство по своему предназначению является основным субъектом обеспечения безопасности и в соответствии с действующим законодательством должно обеспечивать безопасность каждого гражданина на территории РФ [24]. Свои функции в этой области государство осуществляет через совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Осуществление функции по обеспечению безопасности человека через органы законодательной власти происходит посредством принятия соответствующих нормативных актов: Федеральных законов и Законов субъектов РФ. Законодательство в сфере обеспечения безопасности в области чрезвычайных ситуаций относится к предмету ведения федерального законодателя.

Практически все законодательство в сфере чрезвычайных ситуаций является административно-властным, то есть публично-правовым. Оно служит закреплению, реализации и защите публичных интересов, представляя собой системно-структурную правовую целостность со своими особенностями. Публичное законодательство в сфере чрезвычайных ситуаций отличают, прежде всего, объект воздействия, предмет и способы регулирования. Указанное проявляется в следующих признаках:

- публичный интерес в обеспечении безопасности, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей выступает системообразующим явлением;

- публично-правовому регулированию присущ императивный метод, когда субъект с властными полномочиями устанавливает нормы в одностороннем порядке;

- имея публично-правовой характер оно включает в себя основные вопросы

формирования правовой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения её устойчивости;

– как публичное законодательство оно регулирует механизмы и процедуры юридической защиты всех субъектов права [25].

Следовательно, поскольку законодательство о чрезвычайных ситуациях имеет публично-правовой характер (преобладают императивные нормы, определяющим методом правового регулирования является метод субординации, государство по отношению к другим субъектам права занимает доминирующее положение), то, привлекая граждан к осуществлению функций по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, государство обязано всеми доступными средствами обеспечить безопасность каждой личности. Равно как и обеспечить безопасность каждого субъекта, столкнувшегося с последствиями чрезвычайных ситуаций.

### **Литература**

1. Мухаев Р.Т. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995.
3. Общая теория государства и права: Академический курс / под ред. И.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 435.
4. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 9.
5. Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 157.
6. Малько А.П. Политическая и правовая жизнь России. М., 2000. С. 88.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Украины: научно-практический комментарий / под ред. В.Т. Маляренко, Ю.П. Аленина. Харьков: Одиссей, 2003. С. 177–178.
8. О безопасности: Федера. Закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1-ФЗ // Рос. газ. 1992. 6 мая.
9. Бондарь Н.С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия, обеспечения социальной справедливости, равенства и прав человека // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
10. Павлов Д.Б. О правовом обеспечении экономической безопасности // Законы России. Опыт, анализ, практика. 2006. № 4.
11. Даляр В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1978. Т. 1. С. 67.
12. Даляр В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2002. С. 44.
13. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 38.
14. Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: монография. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 47.
15. Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции (по материалам науч.-практ. конф.) // Государство и право. 2002. № 5. С. 111.
16. Гущин В.З. Национальная безопасность и гражданские права // Законы России. Опыт, анализ, практика. 2007. № 1.
17. Курс уголовного права / под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комисарова. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. Т. 4: Особенная часть.
18. Акимов В.А., Лесных В.В., Радаев Н.Н. Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах. М.: Деловой экспресс, 2004. С. 35.
19. Кашепов В.П. Уголовно-правовая охрана безопасности личности // Правовое обеспечение национальных интересов: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 25–26 окт. 2005 г. / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 347.

20. Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2007. С. 161.
21. Абдеев Р.Ф. Механизм управления, его генезис и системообразующая роль // Философские науки. 1994. № 4.
22. Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1970–1978.
23. Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. М.: ЮИТИ-ДАНА, 2004.
24. Шаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура // Безопасность. 1999. № 1–2. С. 181.
25. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005.

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Н.А. Полянская, кандидат юридических наук;  
А.А. Пешков;  
А.Ю. Кузнецов.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы выбора направления совершенствования современной нормативно-правовой базы в части определения и назначения административного приостановления деятельности за правонарушения в области пожарной безопасности. Административное приостановление деятельности как мера административной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности. Механизм ее применения, участие органов Государственного пожарного надзора в осуществлении и контроле исполнения наказания. Общественные отношения, отношения органов исполнительной власти (ГПН, аппарат федеральных судей, служба судебный приставов, прокуратура), складывающиеся при назначении и исполнении административного приостановления деятельности.

*Ключевые слова:* государственный пожарный надзор, административное право, пожарная безопасность, общественная безопасность, Федеральный суд

## **ADMINISTRATIVE STAY OF ACTIVITY AS A MEASURE OF MAINTENANCE OF EXECUTION OF REQUIREMENTS OF THE LEGISLATION IN THE FIELD OF FIRE SAFETY**

**N.A. Polianskaia; A.A. Peshkov; A.Y. Kuznetcov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In the given work questions of election of a direction of perfection is standard-legal base regarding definition and appointment of administrative stay of activity for offences in the field of fire safety are considered. Administrative stay of activity as a measure of administrative responsibility for infringements of requirements of fire safety. The mechanism of its application, participation of State Fire Supervision in

realisation and control of an execution of the punishment. Public relations, relations of enforcement authorities (State Fire Supervision, the device of federal judges, service judicial police officers, Office of Public Prosecutor) developing at appointment and execution of administrative stay of activity.

*Key words:* The state fire supervision, administrative law, fire safety, public safety, Federal court

В настоящее время наша страна находится на пути глобальных преобразований в сфере системы государственного управления и административного реформирования. Первоочередной задачей для государственной власти по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению. Все большую значимость приобретает вопрос правильного и целесообразного применения мер административного воздействия, так как они непосредственно связаны с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности, сопряжены с ограничением прав и свобод человека и подчас не имеют строго установленной процессуальной формы применения. Наряду с проводимыми правовыми реформами, проводится реформа административного законодательства, результатом которой стало внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ или Кодекс). Административные правонарушения – один из наиболее распространённых видов правонарушений, которые причиняют значительный вред обществу и государству. В научной литературе отмечается, что с начала 90-х гг. ежегодно к административной ответственности привлекается не менее 60 млн человек, и обязанность государства, с одной стороны, обеспечить соблюдение прав лиц, привлекаемых к ответственности, а с другой – не допустить совершение новых правонарушений и обеспечить тем самым неотвратимость справедливого наказания за уже совершённые деяния. В связи с этим создание эффективного института административной ответственности приобретает особую актуальность.

С внесением изменений в КоАП РФ сделан существенный шаг в направлении реформирования института административной ответственности. Нормы Кодекса продолжают совершенствоваться применительно к современным объективным реалиям. В результате введенных в последние годы изменений система административных наказаний пополнилась новыми видами – дисквалификацией и административным приостановлением деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ введена в действие Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ). Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ введена ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1. КоАП РФ).

Расширяя перечень административных наказаний, законодатель делает важный шаг на пути индивидуализации административной ответственности, который позволит лучше учесть индивидуальные особенности правонарушителя и подобрать к нему наиболее действенный вид административного наказания.

Кроме того, исключая возможность внесудебного приостановления деятельности предприятий, законодатель стремится обеспечить реализацию хозяйствующим субъектом, предусмотренного ст. 34 Конституции Российской Федерации, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, а также оградить его от возможных незаконных действий контрольно-надзорных органов.

Вместе с тем, очевидным является то, что данное стремление законодателя, реализуемое посредством установления возможности приостанавливать деятельность предприятий, создающих угрозу жизни и здоровью людей, должно быть подкреплено

разработкой четко регламентированного законом механизма применения. В противном случае, достижение поставленных целей и задач будет, по меньшей мере, сомнительным.

С введением административного приостановления деятельности в систему мер административной ответственности существенно усилилась роль суда в применении таких мер к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, что в свою очередь требует выработки механизма назначения и реализации данного вида наказания, взаимодействия органов ГПН с судебным аппаратом. Административное приостановление деятельности в системе административных наказаний Российской Федерации, на наш взгляд, занимает существенное, исключительное место, что обусловлено возможными последствиями его применения, перечнем субъектов, претерпевающих такие последствия, и другими обстоятельствами.

В настоящее время проблемы назначения и исполнения административного приостановления деятельности по инициативе органов ГПН обусловлены кардинальными изменениями российской правовой системы, затронувшими, в частности, порядок осуществления органами ГПН своих обязанностей.

Реформирование российского законодательства предполагает существенное усиление защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица. Исходя из современного состояния процессуальных правовых норм, регулирующих назначение и исполнение рассматриваемого вида административного наказания, определение основных направлений совершенствования защиты интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при назначении административного приостановления деятельности за правонарушения в области пожарной безопасности нам представляется весьма своевременным.

Общественные отношения, отношения органов исполнительной власти (ГПН, аппарат федеральных судей, служба судебный приставов, прокуратура), складывающиеся при назначении и исполнении административного приостановления деятельности, являются далеко не полным перечнем вопросов, требующих пристального внимания.

Повышение эффективности юрисдикционного воздействия субъекта правоприменения по реализации в подконтрольной сфере (обеспечение пожарной безопасности) административного приостановления деятельности как самостоятельного вида административного наказания должно происходить на основе комплексного изучения возникающих проблем, особенностей его назначения и исполнения, разработки теоретических и практических выводов, научных рекомендаций, направленных на совершенствование административно-правового регулирования данных вопросов, а также деятельности уполномоченных должностных лиц по применению административного приостановления деятельности.

Под административным приостановлением деятельности предлагается понимать – основной вид административного наказания, назначаемый судьей Федерального суда и заключающийся в принудительном прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, осуществляемый путем приостановки работы производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг, на срок до 90 суток за нарушения, предусмотренные статьями Особенной части КоАП РФ, в частности, за нарушения требований пожарной безопасности.

Административное приостановление деятельности как вид наказания содержится в 12 из 17 глав Особенной части КоАП РФ, что говорит о том, что исследуемая мера наказания регулирует достаточно обширные, разноплановые отношения в различных сферах. В настоящее время рассматриваемое наказание содержится в ст. 41 Особенной части КоАП РФ, соответствует 52 составам правонарушения, большинство из которых по своей сущности являются формальными и лишь несколько составов материальными.

Анализ правовых норм, регулирующих исследуемую меру наказания, свидетельствует о том, что в них имеются пробелы и противоречия, требующие внесения необходимых изменений и дополнений.

Анализ административной практики свидетельствует, что, несмотря на законодательное закрепление административного приостановления деятельности в качестве меры административной ответственности, на практике до сих пор так и не сложился отлаженный механизм ее применения. Исполнение меры наказания должно происходить в полном объеме. Если правонарушителю выносится наказание в виде штрафа, то сумма штрафа фиксирована и оплачивается полностью в установленный законом срок. В свою очередь, административное приостановление деятельности также как и штраф является мерой наказания материального характера, так как неизбежным последствием ее применения является материальный ущерб (убыток), полученный за период действия указанной меры.

Однако при назначении в отношении правонарушителя судом административного наказания в виде административного приостановления деятельности были случаи, когда срок действия вышеуказанного административного наказания прекращался на основании решения того же суда в связи с устранением причин, способствовавших совершению правонарушения. Мероприятия по устранению выявленных правонарушений, наличие которых повлекло за собой назначение административного наказания, проводились в период действия данного наказания. По ходатайству лица, признанного виновным в совершении административного наказания, убедившись в том, что нарушения устраниены, суд выносил новый судебный акт об отмене наказания.

Подобные действия противоречат логике и не соответствуют целям административного наказания. В связи с этим возникают предпосылки к уточнению сути административного приостановления деятельности как меры наказания за совершенные правонарушения в области пожарной безопасности.

Для повышения эффективности применения, реализации и исполнения наказания в виде административного приостановления деятельности нам представляется целесообразным внести соответствующие корректизы в законодательные акты, цель внедрения которых – обеспечение общественной безопасности, законности и правопорядка. Достижение этой цели – основная задача правового государства.

## **Литература**

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.
2. О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68 ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
3. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 196 ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 2.
4. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2007. 400 с.
5. Административное право / под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ. 2002. 728 с.

# К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

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

**Е.В. Сливинский.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Государственный финансовый контроль является стратегической задачей государства. Но в связи с отсутствием федерального закона о государственном финансовом контроле нет четкого разграничения сфер деятельности, налицо нерациональное разделение обязанностей между субъектами контроля.

*Ключевые слова:* государственный финансовый контроль, финансово-бюджетный контроль, Гражданский кодекс, ревизия

## TO THE QUESTION ON FORMATION OF COMPLEX SYSTEM OF REGULATORY LEGAL ACTS OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

**L.S. Mutualieva; E.V. Slivinsky.**

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

The state financial control is a strategic problem of the state. But absence of the federal law about the state financial control does not give accurate differentiation of fields of activity and irrational division of duties between subjects of the control.

*Key words:* the State financial control, financially-budgetary the control, the Civil code, audit

Эффективность деятельности государства во многом определяется тем, как оно распоряжается государственными ресурсами, находящимися в его распоряжении. Активизация государственного финансового контроля в настоящее время является стратегической задачей государства, подтверждением чему является принятие в последнее время государственными органами многочисленных нормативно-правовых и подзаконных актов. Сложившаяся система государственного финансового контроля привела к тому, что на сегодняшний день в стране существует множество организаций и ведомств, имеющих контрольные функции. Обилие контрольных органов нередко порождает нездоровую конкуренцию, дублирование контрольных мероприятий и, как следствие, рост масштабов коррупционной среды, избыточное административное давление на экономику. Органами государственного управления неоднократно предпринимались меры к упорядочению действий контролирующих органов. Однако формирование единой системы контроля до принятия федерального закона, регламентирующего этот вид деятельности в финансово-бюджетной сфере, можно считать пока еще незавершенным.

Интеграция надзорных органов разных уровней власти, естественно, не означает их слияния или соподчинения – конституционное устройство Российской Федерации этого, в принципе, не допускает. Речь идет о создании условий для более широких взаимодействиях органов финансово-бюджетного надзора, в первую очередь, для решения уже очевидных проблем.

Помимо правовой неопределенности, вызывает тревогу неполная готовность надзорных органов регионального и муниципального уровней обеспечить финансово-бюджетный надзор как за средствами, передаваемыми из федерального бюджета, так и в целом за расширяющимися бюджетами соответствующего уровня. Дело даже не столько в малочисленности органов финансово-бюджетного надзора регионального и муниципального уровней, дело, в первую очередь, в отсутствии единых принципов и единой методологической базы государственного и муниципального финансового контроля. Проведенный авторами анализ показывает, что существующие различия в подходах к организации контроля и вынесению санкций настолько велики, что ставят под вопрос сам тезис единства системы государственного финансового контроля.

Исходя из вышеизложенного, задачей особой важности представляется разработка единых стандартов государственного финансового контроля для контрольных органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Международные стандарты могут стать в данном случае хорошей исходной базой, однако должны быть существенно дополнены и конкретизированы с учетом специфики бюджетной системы Российской Федерации. Росфиннадзор разработал проект таких стандартов, однако, прежде чем их принять, необходимо внести поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Различными кодексами и законами Российской Федерации, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, другими нормативно-правовыми актами определены органы власти и должностные лица, в права и обязанности которых входит назначение и проведение ревизий и проверок.

Однако до сих пор в России нет законодательного акта, которым было бы определено, что такое ревизия, каковы ее задачи, содержание, порядок проведения и оформления результатов. Равным образом не установлены функции, обязанности, права, способы деятельности ревизора (инспектора, проверяющего), возможности и правовое положение ревизуемой организации, требования к составлению документов ревизии. Все сказанное относится и к финансовой проверке.

В результате разные органы регламентируют свои контрольные мероприятия по-разному, то есть к проверяемым предъявляют требования, установленные не законом, а подзаконными актами. Это открывает широкие возможности и для уклонения от контроля, и для произвольных действий проверяющих. С другой стороны, все чаще усилия контролеров наталкиваются на правовые барьеры. К примеру, ст.ст. 12 и 13 Гражданского кодекса Российской Федерации предоставляют возможность оспаривать в суде даже подписанный ревизуемой стороной акт по результатам контрольного мероприятия [1]. Ревизия и проверка признаны Бюджетным кодексом в качестве методов контроля за исполнением бюджетов (ст.ст. 112, 157, 256 и др.) [2].

Отсутствие единых методик, стандартов контрольной деятельности влечет за собой разобщенность контрольных органов на всех уровнях. Представляется, что каждый из органов государственного финансового контроля должен иметь свои специфические цели и задачи. При этом проверки и ревизии целесообразно проводить, руководствуясь едиными методиками и программами. Кроме того, изменившиеся и продолжающие динамично меняться в сторону усложнения условия хозяйствования, политическая и социально-экономическая обстановка, рост ее нестабильности требуют пересмотра старых типовых инструкций и методических указаний, регулирующих единообразно основные вопросы организации и проведения комплексных ревизий и тематических проверок.

Все эти проблемы и должна решить стандартизация государственного финансового контроля. Заметим при этом, что сравнительно новый для России метод финансового

контроля, рожденный условиями и потребностями рыночного хозяйства, – аудит – в правовом отношении методически обеспечен [3].

Анализируя и формы организации системы финансового контроля, можно отметить следующие главные недостатки существующей системы:

– отсутствие четкой и полномасштабной нормативно-правовой базы. Государственный финансовый контроль не стандартизирован, нет общих правил контроля. Многочисленные проверки различных контролирующих структур, зачастую, лишь вносят разлад в функционирование хозяйствующих субъектов. В принципе, законодательство о государственном финансовом контроле основывается на соответствующих нормативно-правовых актах об органах государственного финансового контроля, но данные акты формируют только саму возможность разработки некой интегративной правовой базы общей системы государственного финансового контроля (объединяющую и справедливую для органов государственного финансового контроля всех ветвей власти), обеспечивающей ее реформирование и развитие;

– контрольная деятельность государственных органов не отвечает предъявляемым требованиям, существующая система отчетности в некоторых контрольных органах не позволяет судить о реальном исполнении ими своих функций;

– нет достаточно четкого определения места и роли каждого субъекта государственного финансового контроля в целостной системе, что, кроме всего прочего, порождает многочисленные коллизии и перекладывание ответственности;

– отсутствие четкого разграничения сфер деятельности и нерациональное разделение обязанностей между субъектами контроля. Деятельность контролирующих структур в значительной мере пересекается, что без соответствующей координации порождает неоправданное дублирование и параллелизм. Вследствие этого не только размывается ответственность контрольных органов, но и происходит нерациональное расходование выделенных на реализацию контрольных мероприятий бюджетных средств;

– органы финансового контроля слабо взаимодействуют, коммуникационные системы между ними не отработаны.

Таким образом, существующую в настоящее время систему государственного финансового контроля системой, как таковой, назвать весьма сложно. Существует скорее не система, а некая совокупность разрозненных и слабо связанных между собой контролирующих органов. На наш взгляд, это объясняется тем, что официальная концепция государственного финансового контроля в России до сих пор не сформулирована и отсутствием в настоящее время закона о государственном финансовом контроле.

Принятие закона о государственном финансовом контроле, по сути, ознаменовало бы собой начало формирования комплексной системы законодательных и нормативных актов государственного финансового контроля в современных условиях построения развитого демократического правового государства [4].

Закон должен учитывать все экономические и социально-политические условия, сложившиеся в стране в настоящий момент, он должен полностью отвечать требованиям нынешнего этапа государственного строительства и проводимой политики в области финансово-экономической стабилизации в обществе.

## Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ 1994. № 32. Ст. 3301. Ч. 1.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

3. Бурцев В.В. К вопросу о стандартизации государственного финансового контроля // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 1.

4. Экономическая безопасность России: Общий курс: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. М.: Бином. Лаборатория знаний, 2009. 815 с.

## **ЗНАЧЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ ПРАВОВЫХ БАЗ ДЛЯ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Е.Ю. Одинокова;**

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

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен анализ современного состояния электронных правовых баз и их значения в деятельности государственных органов. Обоснована необходимость создания механизмов, обеспечивающих повышение эффективности права и его применения за счет более полной правовой информированности граждан. Систематизация нормативных правовых актов рассмотрена как основа обеспечения правовой информатизации.

*Ключевые слова:* электронные правовые базы, систематизация нормативных правовых актов, правовая информатизация

## **THE IMPORTANCE OF ELECTRONIC LEGAL BASES FOR LEGAL INFORMATIZATION PUBLIC AUTHORITIES**

**E.Y. Odinokova; T.V. Zhukova.**

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

Expands to the current development of electronic legal databases of their importance in government. Justified by the creation of mechanisms to account for more legal awareness among citizens improving the efficiency of law and its application. Systematization of normative legal acts considered as the basis of legal informatization.

*Key words:* electronic legal databases, organize, regulations, legal informatization

Российская система права испытывает постоянное влияние процессов, происходящих во всем мире, поскольку находится в системе глобального информационного пространства. Правовая информация, поступающая по свободным каналам Интернета, также требует классификации и систематизации, так как в период перехода к информационному обществу происходит формирование новой культуры обращения с правовым знанием и систематизации правовых предписаний [1]. Основным признаком соответствия новой правовой культуры является готовность правовой систематизации к быстрым изменениям. Поэтому, чтобы успевать за этим процессом, необходимо постоянное пополнение знаний, что невозможно без современных способов систематизации правовых актов, создания и функционирования справочных правовых компьютерных систем [2].

Современное состояние и перспективы общественно-политического, экономического и социального развития страны требуют оперативного, качественного и информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти Российской Федерации.

До настоящего времени не удалось создать инфраструктуру, обеспечивающую информационно-правовую поддержку органов государственной власти Российской Федерации по учету нормативных правовых актов. А.В. Морозов утверждает, что в существующих информационно-правовых системах используемые технологии и программно-технические средства практически не согласованы между собой [3]. В процессе реализации нового подхода к информатизации предполагается осуществить создание и интеграцию в общее информационно-правовое пространство информационных фондов, банков и баз правовой информации органов государственной власти Российской Федерации.

Значение электронных баз данных определяется общей логикой развития информационного общества. Сегодня эти системы играют собственную, самостоятельную роль.

Мы можем классифицировать базы юридической информации на государственные (муниципальные), коммерческие и некоммерческие (научные, просветительские, правозащитные проекты). Действуют национальные системы (включают законодательство страны и международные договоры на соответствующем государственном языке), международные государственные (чаще всего они посвящены международному праву) и международные негосударственные банки данных (содержат правовые акты нескольких государств).

Специалисты выделяют десятки показателей качества нормативных баз данных. Основные из них: подбор текстов; их доступность через глобальные компьютерные сети; качество поиска и обработки информации (гиперссылки, поисковые системы, комментарии к текстам, взаимосвязи документов, которые позволяют установить дополнительную информацию и т. д.). Как справедливо констатирует А.А. Александров: «По этим трем критериям сегодня лидируют базы данных, созданные коммерческими организациями» [4].

В настоящее время существуют и действуют несколько десятков банков и баз правовой информации, разнообразных информационно-справочных систем правовой информации, находящихся в ведении различных государственных и коммерческих структур, обладающих различными по тематике, полноте и достоверности информационными фондами. Однако ведомственная разобщенность, информационная и техническая несовместимость этих систем, а также отсутствие надлежащего правового регулирования, нерешенность организационных, финансовых и технических проблем при создании систем правовой информации диктуют необходимость определения компетенции государственных органов по формированию и использованию информационно-правовых ресурсов и систем, прав и обязанностей поставщиков и потребителей правовой информации. Новое понимание, возможное лишь в эпоху компьютерных технологий, которые неизбежно будут использоваться в правовой сфере [5].

Правовая информатизация России может быть охарактеризована: наличием, количеством, состоянием и уровнем развития банков правовой информации, обеспечивающих удовлетворение правовых потребностей пользователей; развитием современных средств связи, используемых для передачи данных с высокой скоростью и надежностью, обеспечивающих доступ к банкам правовой информации; интеграцией информационно-правовых ресурсов; постоянным совершенствованием технических и программных средств, обеспечивающих подключение пользователей к информационно-правовым ресурсам для поиска необходимой информации; дальнейшим развитием новых

технологий хранения больших объемов информации при высокой скорости ее обработки и передачи пользователем [6].

Современная информационная система должна давать гражданам уверенность в качестве своих знаний, в реальной способности влиять на общественные процессы. Решения, оказавшиеся неверными, чаще всего бывают следствием недостатка объективной информации, а не отсутствием компетентности или неэффективного использования той имеющейся информации, попавшей в официальные информационные каналы.

Необходимо создать действенные механизмы, обеспечивающие, за счет более полной правовой информированности граждан, повышение эффективности права и его применения. Этой цели в значительной степени способствует правовая информатизация общества. Под правовой информатизацией России понимается процесс создания оптимальных условий максимально полного удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан на основе эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных технологий. Главная цель правовой информатизации России состоит в построении общенациональной правовой информационной системы, охватывающей все регионы, высшие государственные органы власти и управления, правоохранительные органы.

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

Изменение в начале 1990-х гг. социально-экономических условий, образование суверенного государства – Российская Федерация – потребовали дальнейшего развития работ по правовой информатизации на более высоком уровне [7].

Инициатором придания нового импульса работам по правовой информатизации выступило подразделение Администрации Президента Российской Федерации – Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. 28 июня 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 966, утвердивший Концепцию правовой информатизации России (далее – Концепция) [8].

В Концепции было определено, что построение общенациональной системы правовой информации необходимо осуществлять на основе высших достижений науки и техники, интеграции действующих средств коммуникации, связи и сопряжения различных систем правовой информации, поэтому функции головного исполнителя можно возложить только на организацию, обладающую мощным, научно-техническим потенциалом в сочетании с развитыми средствами коммуникации. Такой организацией в то время являлось Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации. Работу по организации интегральных банков нормативных актов, формируемых из копий эталонных банков, а также по обеспечению к ним оперативного доступа пользователей других уровней системы было признано целесообразным возложить на центральный узел правовой информации, функции которого выполнял научно-технический центр правовой информации «Система» (НТЦ «Система») [9].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

С 1 июля 2003 г. функции и задачи Федеральным агентством правительственной связи и информации в части правовой информатизации России были переданы созданной службе специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации (Спецсвязь России), однако все направления деятельности по правовой информатизации сохранились.

Сложившуюся в области систематизации законодательства практику следует скорректировать. Для повышения качественного уровня этой деятельности ее необходимо упорядочить в организационном отношении.

Около двадцати лет идет процесс информатизации всех сфер жизни, который получил название движения к информационному обществу, но правовая сфера использует

новые технологии в основном в таких направлениях как удобство хранения и поиска правовой информации, передача пользователям по сетям и некоторых других [10]. Заметных сдвигов в увеличении степени автоматизации процессов правотворчества и право реализации нет [11], очевидны и негативные последствия роста количества нормативных правовых актов как в странах романо-германской правовой семьи, так и в странах системы общего права: сложно соблюдать растущий массив меняющихся законов, которые граждане часто вообще не знают по причине их сложности, неэффективности механизмов их распространения, дороговизне печатных и электронных изданий, услуг адвокатов. Если ещё учесть противоречивость законов, сложности право реализации, то из обозначенных проблем вытекают следующие последствия:

- неэффективное регулирование общественных отношений устаревшими и несовершенными нормами права;
- незнание населением законов и принципиальная невозможность точного выполнения норм права вследствие сложности и изменчивости законодательства;
- отсутствие механизмов, обеспечивающих своевременную адаптацию законов к быстро изменяющимся реалиям жизни [12].

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

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

Осуществление правоприменительной деятельности в сетях подготовлено тем, что для государственного управления создана, в частности, автоматизированная информационная система. Определённые предпосылки модернизации права информационными средствами имеются и в Концепции [14] использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., которая поставила такие задачи, как развитие единой защищённой телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд, централизованное создание общих государственных информационных ресурсов (регистров, кадастров, реестров, классификаторов) и др. Что же касается права, то Концепция ставит задачу совершенствования законодательной и иной нормативной правовой базы в целях повышения эффективности использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти с учётом международной практики [15]. Конечно, обновление нормативной правовой базы необходимо для оптимизации использования информационных технологий. Однако с другой стороны, использование информационных

технологий в правовой сфере поднимет на качественно высокий уровень вопросы правоприменения и систематизации нормативных правовых актов.

Однако, с позиции теории права, мы можем выйти на обобщение более высокого теоретического плана: необходимо не только развивать право, регулирующее сектор информационно-коммуникационных технологий, но и коренным образом перестраивать само право, чтобы информационно-коммуникационные технологии и право развивались навстречу друг другу для более глубокого взаимопроникновения, а право соответствовало всем его возможностям.

Более ста лет назад К.П. Победоносцев отмечал: «Законы становятся сетью не только для граждан, но, что всего важнее, для самих властей, стесняя для них множеством ограничительных и противоречивых предписаний ту свободу рассуждения и решения, которая необходима для разумного действования власти» [16]. Чтобы не происходило указанных процессов, необходимо интегрировать информационно-коммуникационные технологии и право, прийти к возможности правового регулирования в режиме реального времени, а также к упреждающему правовому регулированию.

В настоящий период созиране текстов государственных документов является трудным делом. Более того, публикация в электронном виде сама по себе не упрощает работу с текстом. Необходима подготовка новых редакций, составление оглавлений, примечаний, систематизация актов и разработка специализированных баз нормативных правовых актов.

## **Литература**

1. Шеремет А.Н. Интернет как средство массовой коммуникации: дис. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2003. С. 24.
2. Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998. С. 113–114.
3. Морозов А.В. Методологические и организационные основы развития системы правовой информации Минюста России: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2000. С. 11.
4. Александров А.А. Социальные коммуникации и юридические информационно-поисковые системы: борьба с «коэффициентом молчания» // Вестник РГГУ. 2007. № 1. С. 73–96.
5. Любимов А.П., Рыжиков А.П., Королев А.Н. Путеводитель по информационно-правовым ресурсам Государственной Думы. Сер. Кодификация российского законодательства. Кн. четвертая. М.: Изд-во Государственной Думы, 2003. С. 43.
6. СЗ РФ. 1995. 7 авг. № 32. Ст. 3289.
7. Обзор истории формирования государственной системы правовой информатизации России / Федеральная служба охраны Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fso.gov.ru/pir/p2.html>.
8. Концепция правовой информатизации России (утверждена Указом Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 27. Ст. 2521.
9. Научно-технический центр правовой информации «Система»: [Электрон, ресурс]. URL: <http://www.systema.ru>.
10. Окинавская Хартия глобального информационного общества (Окинава, 22 июля 2000 года) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.
11. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. 2-е изд., доп. СПб., 2003.
12. Бойцова В.В., Гиренко А.Ф. Использование компьютерных средств и информационных технологий в юриспруденции // Правоведение. 1997. № 2. С. 90–98.

13. Егоров Г.Г. Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2006. С.13.
14. СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.
15. Семилетов С.И. Подходы к разработке концепции правового регулирования ИКТ // Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы. М., 2003. С. 70–71.
16. Победоносцев К.П. Сочинения / вступ. ст. А.И. Пешкова. СПб., 1996. С. 319.

## **ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ**

**Л.Д. Николаева. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.  
Ю.Н. Коряковцев, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет МВД России**

Проведен теоретический анализ понятия и состава государственного природно-заповедного фонда Российской Федерации, основных видов правового режима особо охраняемых природных территорий. Исследованы основные черты и проблемы административной ответственности за несоблюдение правового режима природно-заповедного фонда. Предлагаются направления совершенствования административного законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений.

*Ключевые слова:* природно-заповедный фонд Российской Федерации, нарушение природно-заповедного режима, административная ответственность, административное наказание, условия законности применения административных наказаний

## **PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR INFRINGEMENT OF A LEGAL REGIME ESPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES AND OBJECTS**

**L.D. Nikolaeva.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.  
Y.N. Korjаковцев.  
Saint-Petersburg university of the Ministry of Internal of Russia**

Presented article contains the theoretical analysis of concept and structure of the state reserved fund of the Russian Federation, principal views of a legal regime of especially protected natural territories. The basic lines and problems of administrative responsibility for non-observance of a legal regime of reserved fund are investigated. Directions of perfection of the administrative legislation regulating given sphere of public relations are offered.

*Key words:* reserved fund of the Russian Federation, infringement of a reserved mode, administrative responsibility, administrative punishment, conditions of legality of application of administrative punishments

Одним из элементов механизма поддержания правового порядка в общественных отношениях, складывающихся в области охраны окружающей среды и природопользования, инструментом государственного принуждения к соблюдению требований экологического законодательства, способствующим обеспечению права на благоприятную окружающую среду, служит юридическая ответственность субъектов правовых отношений за совершаемые ими правонарушения в области взаимодействия общества и природы [1]. Последние оказывают негативное влияние на развитие экологической ситуации, наносят ущерб окружающей среде и природным компонентам, влекут за собой уничтожение или ухудшение состояния экологических систем, объектов растительного и животного мира, снижают общий уровень экологической безопасности, создают угрозу жизни и здоровью граждан. Поэтому неслучайно государство, стараясь сохранить уникальные природные комплексы, природные объекты и естественные экологические системы от антропогенного воздействия, принимает решения о полном или частичном их изъятии из оборота и хозяйственного использования, устанавливает в отношении этих элементов природной среды особый правовой режим охраны и создаёт государственный природно-заповедный фонд.

В соответствии с законодательством в состав природно-заповедного фонда включаются природные территории, а также природные объекты, находящиеся под особой правовой охраной. При этом особо охраняемые природные территории представляют собой «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны» [2]. Под режимом особой правовой охраны следует понимать установленный законодательством и обеспечиваемый уполномоченными органами и должностными лицами порядок поведения и деятельности субъектов экологических правоотношений в пределах особо охраняемых природных территорий или по отношению к особо охраняемым природным объектам. Поскольку особо охраняемые природные территории, также как и охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [3] к числу природных территорий и природных объектов, находящихся под особой правовой охраной, относятся: государственные природные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки; ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты; редкие, исчезающие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные, а также иные особо охраняемые природные территории, образованные в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. [4].

Наукой экологического права [5] в зависимости от целей и задач, функций, характера и общих признаков, присущих тем или иным особо охраняемым природным территориям и природным объектам, разработана следующая классификация видов природно-заповедного режима:

1. *Абсолютно-заповедный режим охраны.* Такой правовой режим устанавливается для природных заповедников, памятников природы, а также для растений и животных,

занесённых в Красные Книги. Данные природные территории и объекты полностью изъяты из оборота и хозяйственного использования. Запрещается любое вмешательство в экологические системы, за исключением научных исследований, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций. Пребывание граждан в пределах заповедных территорий без специального разрешения не допускается. Под охраной находится природный комплекс в целом, то есть экологическая система, включающая в себя все без исключения природные компоненты и природные объекты, взаимосвязанные между собой и расположенные в пределах соответствующей территории.

2. *Относительно-заповедный режим охраны.* Данный правовой режим устанавливается только для государственных природных заказников. Эти территории частично изъяты из оборота и хозяйственного использования. В условиях такого правового режима запрещается любая деятельность, противоречащая целям и задачам создания данных территорий. Пребывание граждан в пределах государственных природных заказников ограничено. Под особой правовой охраной находятся одни природные компоненты или природные объекты, другие же – могут частично использоваться, на основе соответствующих разрешений или договоров, в пределах, установленных действующим законодательством.

3. *Смешанный режим охраны.* Подобный правовой режим устанавливается для иных особо охраняемых природных территорий, таких как национальные парки, природные парки, дендрологические парки, ботанические сады, курорты и т. п. Он сочетает в себе черты абсолютно-заповедного и относительно-заповедного режима и служит для обеспечения не только природоохранных и экологических целей, но и культурно-просветительских, эстетических, рекреационных и лечебно-оздоровительных задач и функций. Такой правовой режим предполагает создание в пределах соответствующих территорий функциональных зон с различными особенностями охраны и предназначен для организации оздоровления, отдыха и туризма.

В целях сохранения уникальных природных комплексов и экологических систем, имеющих существенное природоохранное и иное значение для общества и государства, а также обеспечения установленного правового режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов законодательством предусмотрен механизм государственного принуждения участников экологических правоотношений к соблюдению соответствующих правил поведения, в том числе и привлечение к юридической ответственности нарушителей экологического законодательства.

Законодатель не устанавливает понятие юридической ответственности за экологические правонарушения, ограничиваясь лишь перечислением её видов. Позиции же учёных, представленные в литературе по экологическому праву (С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Ю.Е. Винокурова, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, О.И. Крассова и др.), базируются на положениях теории права, и как следствие, содержат неоднозначное понимание и различные оценки рассматриваемого социально-правового явления, которые, по существу, также связаны с содержанием соответствующих правоотношений, то есть, основаны на соотношении прав и обязанностей субъекта правоприменительной деятельности с одной стороны, и субъекта ответственности – с другой [6].

Немаловажное значение для определения юридической ответственности за совершение экологических правонарушений имеют и подходы к исследованию правовой природы и содержания юридической ответственности, а также необходимых оснований её возникновения, которые, по существу, и приводят к различному пониманию данной правовой категории [7]. Анализируя многообразие аргументов в пользу большинства позиций о сущности юридической ответственности, предлагается определять юридическую

ответственность за нарушение экологического законодательства как субъективную юридическую обязанность лица, совершившего экологическое правонарушение, претерпеть установленные законом и применяемые к нему уполномоченным органом или должностным лицом негативные правовые последствия, а также возместить вред, причинённый окружающей среде и субъектам экологических правоотношений.

В зависимости от характера и степени общественной опасности совершённого противоправного деяния, от особенностей общественных отношений, на которые посягает правонарушитель, от размера причиненного вреда и других обстоятельств за нарушение экологического законодательства установлены имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность [8]. Каждый из перечисленных видов ответственности имеет ряд характерных признаков, отличающих их друг от друга. Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, предусмотренных за противоправные, виновные деяния физических или юридических лиц и устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях [9].

Основанием административной ответственности за нарушение установленного порядка особой охраны природных территорий и природных объектов является совершение административного правонарушения, посягающего на общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения правового режима природно-заповедного фонда Российской Федерации, наносящее вред окружающей среде, природным комплексам, экологическим системам, природным объектам, находящимся под особой правовой охраной или содержащее в себе угрозу причинения такого вреда.

Вышеуказанные административные правонарушения запрещены действующим административным и экологическим законодательством. Составы данного вида экологических правонарушений содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающем административную ответственность для физических и юридических лиц. При этом следует отметить, что в большинстве своём они сосредоточены в Главе 8 данного законодательного акта – «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования» [10]. Однако специфика экологических правонарушений, всецело зависящая от многообразия и разностороннего характера общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения особой правовой охраны природных территорий и природных объектов, не позволяет объединить их в одной главе. Поэтому к противоправным действиям экологического характера, нарушающим правовой режим природно-заповедного фонда, можно отнести целый ряд составов административных правонарушений, посягающих на отношения собственности (Глава 7) [11].

Законодатель установил, что к административной ответственности, в том числе за нарушения правового режима и использования особо охраняемых природных территорий, привлекаются физические и юридические лица [12].

По общему правилу административной ответственности подлежат физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста, вменяемые и не находившиеся при этом в состоянии крайней необходимости [13].

В дополнение к общим признакам, физические лица, совершившие административные правонарушения, зачастую обладают специальным правовым статусом (например, должностные лица; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; несовершеннолетние и др.), который в установленных административным законодательством случаях, влияет на квалификацию деяния, характер

ответственности, а, следовательно, на вид и пределы назначаемого правоприменителем административного наказания [14].

Правовой основой административной ответственности юридических лиц является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Несмотря на то, что указанный нормативно-правовой акт устанавливает возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности, существование подобного правового института вызывает определённые сомнения.

За совершение административных правонарушений экологического характера, посягающих, в том числе, на установленный правовой порядок особой охраны природно-заповедного фонда, юридические лица подвергаются, как правило, административному наказанию в виде штрафа в размере, установленном действующим законодательством. Субъектом административной ответственности в данном случае становится специфичная правовая конструкция – юридическое лицо, тогда как субъектом административного правонарушения, как правило, является должностное лицо или иной работник организации, в результате деятельности которого были нарушены требования экологического законодательства в пределах особо охраняемых природных территорий или по отношению к особо охраняемым природным объектам. Прослеживается явное несоответствие субъекта административного правонарушения и субъекта административной ответственности.

Если учесть то обстоятельство, что законом установлены принцип презумпции невиновности привлечения к административной ответственности и виновность совершения административных правонарушений [15] уполномоченному органу или должностному лицу перед применением административного наказания необходимо доказать вину в совершении административного правонарушения. Вина, как известно, представляет собой внутреннее психическое отношение правонарушителя к совершенному им деянию. Поэтому доказать форму вины юридического лица практически невозможно, поскольку у подобной правовой конструкции нет и не может быть психики, и, следовательно, – психического отношения к чему-либо. В связи с этим изменяется само содержание ответственности, теряется такое присущее конкретному правонарушителю, правовое качество, как субъективная юридическая обязанность претерпеть правовые последствия в связи с совершением правонарушения. Напротив, эта обязанность возникает у правовой конструкции, в отношении которой вина в совершении данного административного правонарушения не доказана и не может быть доказана.

Необходимо также серьёзным образом оценить административную ответственность казенных государственных организаций за совершённые их представителями административные нарушения правового режима природных территорий и природных объектов, находящихся под особой охраной. Подобные субъекты экологических правоотношений финансируются за счёт государственных средств, поступающих из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. За совершение же вышеуказанных административных правонарушений юридические лица в соответствии с законодательством Российской Федерации (при закреплении объективного вменения и невозможности определения формы вины) уплачивают штрафы, денежные суммы которых поступают в доход государства, то есть в те же виды государственного бюджета. В связи с этим создаётся впечатление, что, взимая штрафы с казенных государственных юридических лиц, государство осуществляет не столько правоохранительную деятельность, связанную с привлечением виновного к административной ответственности за совершённое административное правонарушение экологического характера, сколько некоторое перераспределение государственных средств, практически незаметное ни для государства, ни, тем более, для правонарушителя.

Вышеизложенное свидетельствует в пользу того, что субъектом административной ответственности могут быть только физические лица [16]. Поэтому объективно необходимо проведение самостоятельного научного исследования, посвящённого собственно существованию административной ответственности юридических лиц, и последующего совершенствования действующего административного и экологического законодательства Российской Федерации.

Поскольку административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [17], принятие нормативно-правовых актов, устанавливающих меры административной ответственности, в том числе за административные правонарушения в области обеспечения особой правовой охраны природных территорий и природных объектов, образующих государственный природно-заповедный фонд, находится в компетенции органов законодательной власти как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации [18]. При этом нормативные акты последних не должны противоречить федеральному административному законодательству, поскольку в случае такого противоречия – действует федеральный закон [19].

Полномочия органов и должностных лиц, в компетенции которых находятся рассмотрение дел об административных нарушениях правового режима природно-заповедного фонда и принятию по ним соответствующих решений, установлены действующим административно-деликтным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и ограничены вместе с тем санкцией статьи, предусмотренной за совершение конкретного административного правонарушения режима особой правовой охраны природных территорий и природных объектов. К числу уполномоченных органов и должностных лиц, рассматривающих дела и применяющих административные наказания за нарушение правового режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов, относятся: судьи, мировые судьи, судьи гарнизонных военных судов [20], комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы [21], уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административные комиссии, иные коллегиальные органы, порядок образования и полномочия которых определяются законодательством субъектов Российской Федерации [22]. Следует также отметить, что при привлечении к административной ответственности, в отличие от применения мер дисциплинарной ответственности, правонарушитель не находится с субъектом административной юрисдикции в отношениях прямого субординационного подчинения.

Применение административных наказаний за административные правонарушения, совершенные в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, основывается на положениях административного и административно-процессуального законодательства и оформляется в виде индивидуального правоприменительного акта – постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного в установленном законом порядке, в пределах предоставленной правоприменителю компетенции [23].

В качестве правовых последствий для правонарушителей применяются виды административных наказаний, установленные действующим законодательством об административных правонарушениях [24] и закреплённые в санкциях статей, предусматривающих ответственность за совершение административных правонарушений в области обеспечения особой правовой охраны природных территорий и природных объектов. При этом необходимо учитывать, что в отличие от правовых последствий

уголовной ответственности привлечение к административной ответственности для правонарушителя не влечёт за собой судимости.

Кроме того, по общему правилу, применение административного наказания в отношении лица, нарушившего требования природно-заповедного режима в случае исполнения им обязанностей по работе или службе, не влечёт для последнего и увольнения с работы. Однако нельзя исключать ситуации, при которых администрация юридического лица, привлечённого к административной ответственности за нарушение правового режима находящихся под особой охраной природных территорий и природных объектов, допущенное его работниками, применяет к виновным в его совершении меры дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения. В таких случаях парадокс заключается в том, что за совершённое конкретным работником нарушение правил поведения, установленных для особо охраняемых природных комплексов, природных объектов и экологических систем, административная ответственность возлагается на организацию, а непосредственный субъект административного правонарушения экологического характера претерпевает не административное наказание, а дисциплинарное взыскание в соответствии с трудовым законодательством.

Анализ соответствующих статей Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в области обеспечения установленного режима особой охраны природных территорий и природных объектов, включённых в состав государственного природно-заповедного фонда, позволяет сделать вывод, что за совершение подобных деяний законодательством предусмотрены следующие виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф; конфискация орудий совершения или предметов административных правонарушений; лишение специального права охоты, а также административное приостановление деятельности [25]. При этом предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. Конфискация же орудия совершения или предмета административного правонарушения может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания [26].

Иные виды административных наказаний, такие как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест, дисквалификация, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в санкциях статей, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, не содержатся. Однако, поскольку развитие административно-деликтного законодательства отличается высокой динамичностью, в процессе осуществления законотворческой деятельности не исключена вероятность внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, включая как и новые составы правонарушений экологического характера, в том числе в области обеспечения природно-заповедного режима, так и новые виды административных наказаний за их совершение.

Следует также отметить, что предупреждение и административный штраф как административные наказания за нарушение правового режима природных территорий и природных объектов, находящихся под особой охраной, могут устанавливаться как федеральными органами законодательной власти, так и органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Компетенция же органов государственной власти

субъектов Российской Федерации по закреплению в своих законодательных актах, предусматривающих административную ответственность за подобные противоправные деяния, совершенные в пределах особо охраняемых природных территорий регионального значения соответствующего субъекта Российской Федерации, а, следовательно, и по применению других административных наказаний ограничена федеральным законодательством [27]. Такие административные наказания как конфискация орудий совершения или предметов административных правонарушений, лишение специального права охоты, а также административное приостановление деятельности могут быть установлены только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [28].

Учитывая то, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица [29], законность применения любого административного наказания всецело зависит от соблюдения целого ряда существенных и необходимых условий:

1. Административное наказание должно быть введено в систему административных наказаний соответствующим законом Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации.

2. Вид административного наказания установлен санкцией статьи соответствующего нормативно-правового акта, определяющей административную ответственность за нарушение режима природных территорий и объектов, находящихся под особой правовой охраной, по которой квалифицируется противоправное действие и применяется в пределах этой санкции.

3. Административное наказание назначается только за совершённое административное правонарушение и только в отношении тех субъектов, к которым в соответствии с законодательством оно может быть применено.

4. Вид административного наказания назначается только уполномоченным органом или должностным лицом, к компетенции которого относится рассмотрение дел о правонарушениях в области обеспечения правил установленного режима особой охраны природных территорий, природных объектов и экологических систем и принятие по ним решений.

5. Принятие решения о назначении административного наказания по результатам рассматриваемого дела оформляется при соблюдении процессуальных правил и сроков производства по делам об административных правонарушениях.

Существуют также и условия правомерности назначения каждого административного наказания в отдельности.

В связи с этим следует иметь ввиду, что ещё одной особенностью применения к нарушителям экологического законодательства таких видов административных наказаний как конфискация орудий совершения или предметов административных правонарушений, лишение специального права охоты, а также административное приостановление деятельности является то, что они могут назначаться только судьёй [30], тогда как предупреждение и административный штраф могут применяться также и другими уполномоченными органами и должностными лицами, в компетенции которых находится возможность привлечения к административной ответственности за нарушение режима природных территорий и природных объектов, находящихся под особой правовой охраной.

Важно также отметить, что при совершении нескольких противоправных деяний, нарушающих требования режима особой охраны природно-заповедного фонда, действуют дополнительные правила определения вида и размера административного наказания.

В таких случаях административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение в отдельности. Если же противоправное деяние содержит составы нескольких административных правонарушений, рассмотрение дел о которых подведомственно одному субъекту правоприменительной деятельности, административное наказание назначается в пределах санкций, предусматривающей назначение правонарушителю более строгого административного наказания. Кроме того, при назначении административного наказания в подобных ситуациях могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций [31].

Законодатель не устанавливает за административные правонарушения в области обеспечения требуемого режима особой охраны природных территорий, природных объектов и экологических систем административное наказание в виде прекращения действия, приостановления действия или пересмотра условий специального разрешения (лицензии, открытого листа [32] и т. п.) на осуществление различных видов деятельности, связанной с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов для реализации различных социальных целей. Однако представляется обоснованным введение подобного вида административного наказания за совершение определённых административных правонарушений экологического характера, тем более, что аналогичные меры правового воздействия на нарушителей установленного порядка осуществления лицензируемой деятельности («приостановление действия лицензии» и «аннулирование лицензии») уже предусмотрены действующим законодательством [33].

В ситуации, сложившейся в административном законодательстве на сегодняшний день, нарушитель правил охраны окружающей среды и условий осуществления природопользования, предусмотренных лицензией или другим правонаделительным документом, сохраняет за собой соответствующее специальное право. Это обстоятельство позволяет ему в дальнейшем беспрепятственно осуществлять все виды разрешённой ему деятельности, что может повлечь за собой совершение нового аналогичного нарушения правового режима природных территорий и природных объектов, находящихся под особой охраной. Но и в этом случае лишение специального права законодателем не предусмотрено, что является не совсем логичным, поскольку даже за нарушение условий договора, последний может быть, расторгнут, а лицензия, как известно, представляет собой одностороннее волеизъявление уполномоченного государственного органа.

Законодательное закрепление в системе административных наказаний такого вида наказания как отзыв (приостановление на определённый срок, пересмотр условий или прекращение действия,) лицензии или иного правоустанавливающего документа на осуществление определённых видов деятельности, будет способствовать предупреждению противоправных деяний, нарушающих условия и порядок осуществления подлежащей лицензированию деятельности в пределах особо охраняемых природных территорий или по отношению к особо охраняемым природным объектам. Поэтому имеет смысл в систему административных наказаний внести ещё одну меру административной ответственности, сформулировав её название следующим образом: «Пересмотр условий, приостановление или прекращение действия специального разрешения (лицензии)». Целесообразно также установить данный вид административного наказания в санкциях статей, предусматривающих административную ответственность за нарушение определённых специальным разрешением (лицензией) условий и порядка осуществления соответствующих

видов деятельности, в том числе в области обеспечения установленного режима особой правовой охраны природных территорий, природных объектов и экологических систем, включённых в состав государственного природно-заповедного фонда.

### **Литература**

1. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2010 г.). Ст. 13; 75. // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
2. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон Рос. Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2010 г.) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. 2009. 21 янв. № 7.
4. Об особо охраняемых природных территориях Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 4 марта 1998 г. № 119-КЗ.
5. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 490–507.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд, перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 356–387.
- 7.. Коряковцев Ю.Н., Николаева Л.Д. Юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства // Экологическое право. Общая часть: курс лекций / под науч. ред. И.А. Соболя. СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2009. С. 171–175.
8. Об охране окружающей среды: Федер. Закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ. (в ред. от 29 дек. 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 75.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 8.2–8.6.; 8.8; 8.12–8.14; 8.17–8.21; 8.24–8.33; 8.35–8.40; 8.42.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 7.1–7.4; 7.6–7.11; 7.13; 7.15–7.17; 7.27.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 2.1.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 2.3, 2.7, 2.8.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 2.3–2.6.
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 1.5; 2.1.
16. Сорокин В.Д. Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института, 1998. С. 56–59.
17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.1.
18. Об административных правонарушениях: закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ (в ред. от 9 марта 2010 г.). СПС «Консультант Плюс».
19. Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 2009. 21 янв. № 7. Ст. 76.
20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 23.1, ч. 3.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 23.25, 23.26, 23.29.
22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 1.5; 2.1. Главы 22–23.
23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 29.9–29.11.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Гл. 3.
25. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Гл. 8.
26. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 3.3.
27. Никишин В.В. Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Норма, 2010.
28. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 1.5; 2.1. Ст. 3.2.
29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 3.1.
30. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст.ст. 3.7; 3.8; 3.12.
31. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 4.4.
32. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 7.15.
33. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Рос. газ. 2011. 6 мая. № 97.

## **К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ТЕРРОРИЗМЕ В СССР В 20-50-е ГОДЫ XX ВЕКА**

**А.Ю. Пиджаков, доктор юридических наук,  
доктор исторических наук, профессор;  
Ш.Б. Байрамов, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский государственный  
университет гражданской авиации.  
О.В. Гаврилова, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена система государственного терроризма в СССР. Исследован опыт борьбы с терроризмом в Советском Союзе в первой половине XX века.

*Ключевые слова:* опыт, борьба, терроризм, террористический акт, заложник

# **ABOUT QUESTION STATE TERRORISM IN 20-50 YEARS XX CENTURY IN USSR**

**A.U. Pidzhakov; S.B. Bairamov.**

**Saint-Petersburg state university of civil aviation.**

**O.V. Gavrilova.**

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

The examination by the states system terrorism in USSR. Explorations experience struggle with terrorism in Soviet Union on the first half XX century

*Key words:* experience, struggle, terrorism, terrorist act, hostage

Говоря о проявлениях государственного терроризма в СССР, нельзя не отметить – террор в нашей стране имеет давние исторические корни. Особенно жестокие проявления данного негативного явления в государстве, имевшие место в дореволюционный период, приились на конец XIX начало XX века. Достаточно вспомнить неоднократные покушения (их было семь) на царя Александра II. Восьмая попытка покушения завершилась смертельным ранением Царя-освободителя террористом Игнатием Гриневицким 1 марта 1881 г. Видный государственный деятель Премьер-министр Российской империи Петр Столыпин также был смертельно ранен эсером Д.С. Богровым в Киеве 1 сентября 1911 г. (Столыпин скончался от ранения 5 сентября). Имели место также покушения и убийства на других видных государственных чиновников царской России. В рамках исследования нельзя не сказать и о попытке убийства народницей террористкой Верой Засулич петербургского градоначальника Ф.Ф. Трепова. Однако ответные действия руководителей Российской империи (даже самые жесткие – за организацию убийства императора Александра II были повешены его организаторы А. Желябов и С. Перовская) на террористические проявления в стране не сравнимы по своей суровости и жестокости с начавшимся после Октябрьского переворота 1917 г., так называемым, «красным» или революционным террором. Напомним – В. Засулич присяжными был вынесен оправдательный приговор в судебном процессе под председательством А.Ф. Кони.

Исследуя государственный терроризм в молодой Советской республике, необходимо отметить, что новое государство не смогло избежать проявлений террористической угрозы уже в первые месяцы своего существования. Массовый террор в Советской России начал осуществляться после убийства видного государственного деятеля и революционера Д. Урицкого и покушения на В.И. Ленина в начале сентября 1918 г. 2 сентября 1918 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган государственной власти в стране принял резолюцию: «На белый террор врагов рабоче-крестьянской власти рабочие и крестьяне ответят массовым «красным террором» против буржуазии и ее оппонентов» [1].

После Октябрьского переворота революционный террор становится вполне «законным» средством политической борьбы, причем не исключительным, а постоянным. К нему прибегают как в ответ на террористические акты против большевиков (например, в ответ на убийство в июне 1918 г. видного деятеля РКП(б) В. Володарского, а в августе – М. Урицкого), так и в качестве превентивной меры. Приведем лишь некоторые выдержки из «указаний» первого руководителя нового государства. Из телеграммы В.И. Ленина Г. Федорову: «Т. Федоров! В Нижнем, явно, готовится белогвардейское восстание. Надо

напрячь все силы, составить тройку диктаторов (Вас, Маркина и др.), навести тотчас массовый террор...» [2, С. 142]. Приведем высказывание еще из одного поручения вождя революции (телеграммы Пензенскому Губернскому исполнительному комитету): «Необходимо организовать усиленную охрану из отборно надежных людей, провести беспощадный массовый террор против кулаков, попов и белогвардейцев: сомнительных запереть в концентрационный лагерь вне города» [3, С. 144].

В этом же году начинается практика взятия и расстрела заложников сначала из среды нетрудовых классов, а затем и из крестьянства (во время крестьянских восстаний, например).

Следует признать тот факт, что большевики немало потрудились над созданием атмосферы непримиримой ненависти в стране (об этом очень точно писал В. Короленко в письмах А. Луначарскому) [3, С. 119].

Широко распространена точка зрения, что революционный террор был навязан большевикам, был вызван отчаянным сопротивлением свергнутых эксплуататорских классов. Тем самым происходит оправдание террора. Неужели массовое использование антигуманых политических средств, сопровождающееся большим количеством невинных жертв, оправдывается тем, что оно было навязано противником? Ну, и, наконец, приемлемо ли поощрение и приздание «образцово-показательного» характера народным расправам над классовым врагом, даже если они не происходят спонтанно и не являются выражением гнева по поводу преступлений белогвардейцев? Такое отношение к стихийному террору встречается у Ленина нередко. Например: «Надо поощрять энергию и массовидность террора против контрреволюции» [3, С. 106]. И еще: «Уверен, что подавление казанских чехов и белогвардейцев, а равно поддерживающих их кулаков-кровопийцев, будет образцово-беспощадное» [3, С. 187]. Ленин в разгар Гражданской войны писал, что «обвинение в терроризме, поскольку оно справедливо, падает не на нас, а на буржуазию. Она навязала нам террор» [4].

В революционных событиях 1917 г. и после них во время «красного террора» были уничтожены не только люди, боровшиеся против «красных», но и сочувствующие им или принадлежащие к «подозрительным» слоям населения – священнослужители, офицеры бывшей царской армии и др. Во время Гражданской войны поддерживающие революцию подвергались ответному «белому террору». Широко практиковались взятие и расстрел заложников. Можно только удивляться свирепости и жестокости обеих сторон против своих же соотечественников.

После окончания Гражданской войны, причины террора, казалось бы, отпали, но он продолжался. Более того, с налаживанием мирной жизни, укреплением государственных органов вместо прежней стихийности расправ, скоропалительных расстрелов и всех прочих ужасов, в основе которых часто лежали раскаленные эмоции, пришел более четко организованный, законодательно закрепленный террор, который приобрел черты – воспользуемся выражением В. Короленко – «систематизированной ярости» [3, С. 120.].

Первый мирный год после гражданской войны отмечен приказом Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) № 10 (от 8 января 1921 г.), который гласил: «В отношении буржуазии репрессии усилить» [3, С. 120]. Законодательно оформленные черты террор обрел в первом советском Уголовном кодексе 1922 г. [5]. После Октябрьской революции большевики, как известно, вообще отменили смертную казнь. К пятому году пребывания Советов у власти произошла весьма заметная эволюция. Давая рекомендации наркому юстиции Д. Курскому, Ленин в мае 1922 г. писал: «Надо расширить применение смертной казни .... ко всем видам деятельности меньшевиков и т.п.; найти формулировку, ставящую эти деяния в связь с международной буржуазией и ее борьбой с нами». Здесь же Ленин

предлагает и вариант формулировки: «Пропаганда или агитация, объективно содействующие или способные содействовать международной буржуазии» [6].

Опаснейшая формулировка – не прообраз ли будущей 58-й, а позже и 70-й статьи?

После смерти Ленина власть в стране была захвачена диктатором Иосифом Сталиным. Именно Сталина и его «соратников» (Ягоду, Ежова, Берию, Вышинского, Абакумова и др.) по праву можно считать создателями системы государственного терроризма в стране, которая успешно функционировала на протяжении десятилетий. Причем массовые репрессии против собственного народа «вождь всех народов» лицемерно прикрывал тезисом о том, что по мере продвижения к социализму классовая борьба в СССР будет обостряться.

В 1920–30-х гг. и далее в СССР власть уничтожала зажиточных крестьян, слой за слоем бывших соратников-революционеров, командиров Красной армии и других граждан, казавшихся нелояльными, или просто по разверстке, спускаемой сверху. После присоединения прибалтийских стран там были арестованы и высланы десятки тысяч местных жителей.

Политика террора населения проводилась через карательные органы (ВЧК, ГПУ, НКВД, МГБ, КГБ, суд, прокуратуру, Военную коллегию Верховного суда, Особое совещание НКВД). Трагические последствия массовых репрессий 30–50-х гг. XX века в Советском Союзе велики. Их жертвами стали как члены Политбюро ЦК партии, так и рядовые труженики, представители всех социальных слоев и профессиональных групп, возрастов, национальностей и вероисповеданий. По официальным данным в 1930–1953 гг. в стране было репрессировано 3,8 млн человек, из них 786 тыс. – расстреляно.

Во время Великой Отечественной войны на оккупированных территориях активно действовало партизанское движение. Немецкое командование отвечало на это массовым террором против населения, поддерживающего партизан. После изгнания немецких войск в 1943–1944 гг. акциями государственного террора против своих же граждан явились депортации – насильственные переселения граждан страны из Крыма и Кавказа. Целые народности в течение нескольких суток погружались в эшелоны товарных вагонов и отправлялись на Восток, в Среднюю Азию, где практически отсутствовали какие-либо бытовые условия для жизни. Были выселены чеченцы, карачаевцы, балкарцы, ингуши, калмыки, крымские татары и ряд других народностей, еще раньше – немцы Поволжья – всего более двух миллионов граждан. В процессе депортации погибла значительная часть перемещенного населения. До войны в 1937 г. с Дальнего Востока в Среднюю Азию были вывезены корейцы; произошли массовые переселения и из других регионов. По окончании Войны репрессиям подверглись и бывшие военнопленные, и жители, угнанные фашистами в Германию. После победы над Японией советские войска вошли в г. Харбин, куда после революции эмигрировали многие российские граждане; была вывезена, отправлена в лагеря или уничтожена значительная их часть, другие бежали; в течение нескольких месяцев русское население г. Харбина уменьшилось почти на миллион человек.

В Советском Союзе действовали уникальная система государственного терроризма. В 1937–1938 гг. было вынесено 681 692 смертных приговора – около 1 000 приговоров в день, в период 1950–1957 гг. примерно по 1 000 приговоров в год. В 1934–1956 гг. действовала система ГУЛАГ (Главное управление лагерей), в которую входили лагеря заключенных на Крайнем Севере, Дальнем Востоке и других отдаленных регионах страны. Следует особо отметить, что ГУЛАГ давал накануне Великой Отечественной войны 1/3 промышленной продукции в СССР. В 1940 г. система Главного управления лагерей состояла из 53 лагерей, 425 исправительно-трудовых колоний, 50 колоний для несовершеннолетних. В них содержалось 1 млн 668 тыс. заключенных [7].

После войны численность осужденных по политическим обвинениям составила: в 1946 г. – 123 294 человека, 1947 г. – 78 810, 1949 – 28 800, при общем количестве осужденных, например, в 1947 г. – около полутора миллионов человек. После Великой Отечественной войны для борьбы с терроризмом в стране в структуре нового Министерства государственной безопасности (МГБ) в 1946 г. был образован специальный отдел «Т» (борьбы с террором).

Немалое количество дел и сигналов, а также террористических акций в конце 40-х – начале 50-х гг. приходились на западные районы Украины и Белоруссии, а также республики Прибалтики, где сохранились и продолжали действовать националистические подполья и связанные с ними «повстанческие» группы «сопротивления» («Лесных братьев»).

Одной из первых акций террора после создания Комитета государственной безопасности (КГБ) в марте 1954 г. стал расстрел присутствующих на трибуне, на демонстрации в Архангельске 1 мая 1955 г. В целом в начале 1950-х гг. антисоветские террористические движения были разгромлены и терроризм практически исчез из жизни советского общества на десятилетия.

### **Литература**

1. Первый созыв ВЦИК Советов рабочих, крестьянских, казачьих красноармейских депутатов. М., 1919. С. 11.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50.
3. Залысин И., Смагин А. Ящик Пандоры (террор в двух революциях) // ОНС: общественные науки и современность. 1990. № 4. С. 119, 120.
4. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 355.
5. СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.
6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 189–191.
7. Королев А.А. Массовые политические репрессии в 30-х – начала 50-х гг. в СССР // Энциклопедический словарь юного историка: Отечественная история / сост. В.Б. Перхавко. М., 1997. С. 282, 283.



---

---

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

---

---

## **ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ СУДЕБНЫХ ЭКСПЕРТИЗ ПРИ РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ЗАГРЯЗНЕНИЕМ ВОД**

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

Рассмотрены вопросы использования результатов судебных экспертиз при раскрытии преступлений, связанных с загрязнением вод, привлечения специалистов в целях оказания следователю помощи в расследовании данной категории преступлений.

*Ключевые слова:* судебная экспертиза, специалист, загрязнение вод

## **THE POSSIBILITY OF USING RESULTS OF FORENSIC ANALYSIS IN SOLVING CRIMES RELATED TO WATER POLLUTION**

**B.B. Tangiev; R.E. Agayeva.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The paper considers the use of results of forensic analysis in solving crimes related to water pollution. Involvement of experts in order to help the investigator in the investigation soup of the categories of crimes.

*Key words:* forensics analysis, specialist, water pollution

Полное и объективное расследование преступлений зачастую невозможно без использования специальных знаний в науке и технике, искусстве и ремесле. УПК РФ регламентирует две процессуальные формы использования помощи сведущих лиц: привлечение в качестве специалиста (ст. 58) – для содействия в обнаружении, закреплении, изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию; эксперта (ст. 57) – для производства судебной экспертизы и дачи заключения.

Необходимо отметить, что обязательной мерой охраны окружающей среды, предшествующей принятию хозяйственного решения, является экологическая экспертиза. Она представляет собой установление соответствия намеченной хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта [1].

Невыполнение положений данной экспертизы или отсутствие ее положительного заключения является одним из способов совершения преступления, признаки которого предусмотрены ст. 250 УК РФ. За время своего существования правовой институт экологической экспертизы переживал различные ситуации. Экспертиза подвергалась критике, предпринимались серьезные попытки изменения законодательной базы экологической экспертизы и превращения ее в институт с рекомендательными полномочиями. Тем не менее ежегодно органы, осуществляющие экологическую экспертизу, рассматривают более 2000 единиц документации с просьбой на разрешение планирования объектов. Из них 2,5 % не согласовываются и около 14 % возвращаются на доработку [2]. Наиболее часто повторяющимися причинами несогласования проектов являются: отсутствие резерва мощностей канализационных очистных сооружений для приема сточных вод от новых и с развивающимися мощностями объектов; отсутствие разработанных и утвержденных проектов и схем промышленных зон, предпроектного анализа территорий, намеченных к застройке; недостаточная проработка технических решений и вопросов охраны окружающей среды; несоответствие проектной документации требованиям нормативов размещения объектов в водоохранных зонах; несогласование с органами Госсанэпидемнадзора, другими органами и т. д. Однако нередки случаи строительства объектов и без такого заключения, особенно при финансировании через коммерческие банки или путем прямых выплат. Анализ жалоб (по материалам прокурорского надзора) по поводу таких нарушений законодательства показывает, что органы исполнительной власти и местного самоуправления выдают разрешения на размещение и строительство новых объектов без учета требований законодательства в области охраны окружающей среды.

Одним из позитивных нововведений, содержащихся в УПК Российской Федерации, является установленная законодателем возможность более широкого привлечения специалистов в целях оказания следователю помощи в расследовании преступлений.

Квалифицированное участие специалиста дает возможность уже в первые часы получить исходную информацию о расследуемом событии, необходимую для установления оснований возбуждения уголовного дела, провести всесторонний ситуационный анализ места происшествия. Выезд на место происшествия специалистов, работающих в разных областях науки и техники, позволит зафиксировать обстановку преступления по разным направлениям. Кроме того, такое участие специалистов в рассматриваемой категории дел необходимо, потому что погодные условия могут способствовать быстрому уничтожению следов и осматриваемые территории могут быть очень большими по протяженности – одному человеку сделать необходимые замеры сложно.

Установление признаков преступления предполагает наличие фактических обстоятельств. Применительно к расследованиям рассматриваемого нами вида преступления выяснению подлежат: какие экологические правила были нарушены, кто виновен в их нарушении; какие последствия наступили в результате нарушения правил, какой объект подвергся загрязнению, какой материальный ущерб причинен загрязнением или иным проявлением нарушения экологических правил, каков состав загрязняющего вещества, причины гибели или заболевания людей и животных и т. д.

Специфичность названных обстоятельств требует для их выяснения привлечения экспертов разного профиля: экологов, зоологов, метеорологов, ихтиологов, почвоведов, агротехников и др.

Судебная экологическая экспертиза устанавливает наличие проектной документации, заключений с выводами ведомственных экспертиз, документов, подтверждающих предварительное обсуждение вопроса о строительстве объекта, выводов местных служб охраны здоровья и других природоохранных комитетов. В заключении данной экспертизы

должны быть указаны: уровень загрязнения; причины, вызвавшие экологический вред; превышает или нет уровень предельно допустимых выбросов и предельно допустимых концентраций в конкретной местности; каков экологический вред, причиненный в результате нарушения правил.

При расследовании преступлений, связанных с загрязнением вод, производство экспертизы на месте происшествия в ряде случаев просто необходимо, поскольку исследованию подлежит не один какой-либо предмет, а вся материальная обстановка, включающая большое количество следов; необычные условия исследования, нередко неблагоприятные – под дождем, сильным ветром; обстановка окружающей среды мобильна. В юридической литературе подобная постановка вопроса рассматривается в плане участия в осмотре места происшествия специалиста.

Подводя итог, отметим, что сегодня экологическая экспертиза в России является одним из наиболее эффективных управленческих рычагов рационального природопользования и охраны окружающей среды. Существуют определенные успехи и недостатки в развитии этого института.

Одной из главных внутренних сложностей в осуществлении экспертных оценок является, отчасти, их субъективный характер и трудности оценки экологических параметров окружающей среды. К числу внешних трудностей и нерешенных проблем экологической экспертизы относятся их нормативно-процедурные различия и сложности в адаптации международных правил в этой области к национальному природоохранному законодательству. Нередко мешают длительные сроки производства экспертиз, снижающие их эффективность. Самым уязвимым местом экологической экспертизы остается внутренняя проблема оценки качественных параметров окружающей среды, не только реальных, но, главное, прогнозируемых.

### **Литература**

1. Судебные экспертизы / В.В. Колкутин [и др.]. М., 2001. С. 216.
2. Храмова Ю.Р. К вопросу о правовых проблемах осуществления экологической экспертизы // Государство и право. 2000. № 8. С. 12.

## **ДЕКЛАРИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА ПОЖАРНОГО РИСКА НА ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТАХ (НЕФТЕБАЗАХ) ПРИ АНАЛИЗЕ ВЕРСИЙ О НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ПРИЧИНЕ ПОЖАРА**

**А.В. Зыков;  
А.Б. Палицын, кандидат технических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрен процесс подготовки заключения технического специалиста, которое включает различные дополнительные мероприятия, непосредственно для специфических объектов, например нефтебазы; при выявлении причины пожара, специалист может воспользоваться информацией представленной в декларации пожарной безопасности.

*Ключевые слова:* причина пожара, декларация, риск, вероятность

# DECLARATION AND ASSESSMENT FIRE RISK AT HAZARDOUS INDUSTRIAL FACILITIES (TANK FARMS) WHEN ANALYZING VERSION PROXIMATE CAUSES FIRE

A.V. Zykov; A.B. Palitsin.

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

In preparation for the conclusion of a technical specialist conduct a variety of additional activities. Directly to specific objects, such as a tank farm, in identifying the causes of fire, the specialist may use the information, she provided in the declaration of fire safety.

*Key words:* cause of the fire, declaration, risk, probability

После того, как пожар потушен, работа пожарной охраны и полиции не заканчивается – наступает новый ее этап, не менее ответственный чем тушение пожара.

Все работы по исследованию и расследованию пожаров могут производиться в рамках процессуального направления или являться работами, не регламентируемыми правовыми актами. Процессуальное направление ведется в рамках закона и включает в себя работу по установлению наличия признаков преступления, выяснения его обстоятельств и их предварительной оценки.

На большинстве пожаров наличие состава преступления далеко не всегда очевидно, поэтому рассмотрение заявления или сообщения о пожаре проводится в форме проверки по факту пожара [1].

*Проверка по факту пожара* включает в себя следующие мероприятия:

- осмотр места происшествия, связанного с пожаром;
- опрос очевидцев, потерпевших, участников тушения;
- истребование и изучение технической и служебной документации, имеющей отношение к пожару.

Первым должностным лицом по вопросам расследования пожара является дознаватель, технические задачи которого – осмотр места пожара, установление его очага и причины. При решении данных вопросов дознавателю зачастую помогают инженеры испытательных пожарных лабораторий (ИПЛ). По своему процессуальному статусу инженер ИПЛ, участвующий в расследовании пожара, является *специалистом*. Основной этап работы пожарного специалиста – подготовка технического заключения по вопросам экспертизы пожара.

Изучив предварительные материалы по данному пожару, в ходе суждения о непосредственной (технической) причине пожара, инженер ИПЛ рассматривает различные версии. При необходимости анализа версий специалистом проводятся эксперименты, расчеты, изучение технической литературы и дополнительной документации (например, *декларации пожарной безопасности*) и т. д.

Рассмотрим возможность применения данных и расчетов, представленных в декларации пожарной безопасности, и их роль при выдвижении версий о непосредственной (технической) причине пожара на примере нефтебазы.

В соответствии с Приказом № 131 (прил. 1) – нефтебазы являются опасными производственными объектами (ОПО) нефтепродуктообеспечения [2].

В Федеральном законе № 123-ФЗ установлено, что декларация пожарной безопасности составляется в отношении объектов защиты, для которых законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности предусмотрено проведение

государственной экспертизы проектной документации [3]. Согласно ст. 49, государственная экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства [4], в перечень которых ОПО не попадает, следовательно, на данные объекты должна разрабатываться декларация пожарной безопасности. Помимо этого данное требование относится не только к объектам капитального строительства, но также к отдельным этапам строительства, реконструкции и их капитального ремонта.

Наряду с декларацией пожарной безопасности, № 116-ФЗ устанавливает обязательность разработки деклараций промышленной безопасности ОПО, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества в количествах, указанных в прил. 2 к настоящему Федеральному закону [5]. В случае суммарного предельного количества горючих жидкостей на товарно-сырьевых складах и базах до и более 50 000 тонн, на данные объекты должны разрабатываться декларация промышленной безопасности.

Проанализировав данные, представленные в табл. 1, можно констатировать, что основной составляющей каждой декларации является оценка риска. Таким образом, требования о необходимости проведения оценки риска содержатся в документах по декларированию не только пожарной безопасности, но и промышленной безопасности, а также техническому регулированию, в планах по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и др.

Таблица 1

	Декларация	
	Пожарной безопасности	Промышленной безопасности
Базирующийся документ	«Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (№ 123-ФЗ)	«О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№ 116-ФЗ)
Определение	Декларация пожарной безопасности – форма оценки соответствия, содержащая информацию о мерах пожарной безопасности, направлена на обеспечение на объекте защиты нормативного значения пожарного риска (№. 123-ФЗ)	Декларация промышленной безопасности – включает всестороннюю оценку риска аварии и связанный с ней угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, обеспечению готовности организации к эксплуатации ОПО в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на ОПО; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на ОПО (РД 03-14-2005)[16]
Методы расчета.	Определение расчетных величин пожарного риска проводится по методикам: – Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 38 [6]; – Приказ МЧС России от 4 июля 2009 № 404 [7]; – Приказ МЧС России от 14 декабря 2010 г. № 649 [8]; – СП 12.13130.2009 [9]	Любые обоснованные модели и методы расчета: – ГОСТ 12.1.004-91 [10]; – ГОСТ Р 12.3.047-98 [11]; – НПБ 105-03 [12]; – ПБ 540-03 [13]; – РД 03-418-01 [14]; – РД 03-409-01 [15]; – РД 03-496-02 [16]; – РД 03-14-2005 [17]; – РД-03-26-2007 [18]

Целью оценки пожарного риска является определение уровня пожарной опасности объекта. Оценка пожарного риска это процесс, используемый для определения частоты и степени тяжести последствий реализации опасных факторов пожара для здоровья человека.

В главе 21 Федерального закона № 123-ФЗ представлен перечень сведений, включаемых в декларацию пожарной безопасности. Выделим те необходимые данные (табл. 2), которые могут помочь инженеру ИПЛ при выдвижении версий о непосредственной (технической) причине пожара.

Таблица 2

№ статьи	№ 123-ФЗ
Ст. 94	1) анализ пожарной опасности ОПО; 2) анализ пожарной опасности технологической среды и параметров технологических процессов на ОПО; 3) определение перечня пожароопасных аварийных ситуаций и параметров для каждого технологического процесса; 4) определение перечня причин, возникновение которых позволяет характеризовать ситуацию как пожароопасную, для каждого технологического процесса
Ст. 95	1) для каждой пожароопасной ситуации на ОПО должно быть приведено описание причин возникновения и развития пожароопасных ситуаций, места их возникновения и факторов пожара, представляющих опасность для жизни и здоровья людей в местах их пребывания; 2) для определения причин возникновения пожароопасных ситуаций должны быть определены события, реализация которых может привести к образованию горючей среды и появлению <u>источника зажигания</u>

### *Основные этапы количественной оценки пожарного риска*

#### *1. Идентификация опасностей*

При идентификации опасностей определяется, какие элементы, технические устройства, технологические блоки и процессы требуют более серьезного анализа, а какие представляют меньший интерес с точки зрения безопасности.

#### *2. Определение перечня инициирующих аварийную ситуацию событий*

Определение перечня инициирующих аварийную ситуацию событий проводится с целью выявления возможных причин и мест возникновения аварийной ситуации. Рассматриваются события, реализация которых может привести к образованию горючей среды и появлению источника зажигания.

#### *3. Анализ возможных аварийных ситуаций*

Анализ возможных аварийных ситуаций проводится с целью выявления указанных ситуаций и установления частот их реализации.

#### *4. Построение множества сценариев возникновения и развития аварийных ситуаций и аварий*

В настоящее время наиболее часто для построения множества сценариев возникновения и развития аварийных ситуаций и аварий используется метод логических деревьев событий. Он предназначен для графического отражения общего характера развития возможных аварийных ситуаций и аварий с отражением причинно-следственной взаимосвязи событий в зависимости от специфики опасности объекта.

В РД-03-14-2005 представлен перечень сведений, включаемых в декларацию промышленной безопасности. Выделим те необходимые данные (табл. 3), которые могут помочь инженеру ИПЛ при выдвижении версий о непосредственной (технической) причине пожара.

Таблица 3

№ раздела	РД-03-14-2005
Раздел 1 «Сведения о технологии»	1) принципиальная технологическая схема с обозначением основного технологического оборудования, указанием направлений потоков опасных веществ и отсекающей арматуры и кратким описанием технологического процесса
Раздел 2 «Анализ риска»	1) определение возможных причин возникновения аварии и факторов, способствующих возникновению и развитию аварий; 2) определение сценариев аварий с участием опасных веществ

На сегодняшний день в России существует несколько нормативно-технических документов, связанных с оценкой пожарного риска. В методику определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах вошли большинство положений Руководства по оценке риска для промышленных предприятий ГОСТ Р 12.3.047-98, ГОСТ 12.1.004-91, НПБ 105-03 и формул РД 03-409-01 для расчета последствий взрыва топливно-воздушных смесей.

В свою очередь следует отметить, что декларация пожарной безопасности во многих случаях перекликается с декларацией промышленной безопасности. А также специфика ОПО нефтебазы в случае проверки по факту пожара неотъемлемо вынудит инженера ИПЛ обратиться к информации, отображеной в декларациях на стадии подготовки заключения технического специалиста.

Анализ произошедших техногенных аварий на заводах, мостах, трубопроводах, нефтебазах и других стратегических объектах за последние годы в Российской Федерации показал, что из-за изношенностя технологического оборудования происходит более 60 % аварий (табл. 4) и ежегодный ущерб от них составляет около пятидесяти миллиардов рублей.

Таблица 4

Человеческий фактор	Изношенность оборудования	Стечение обстоятельств
23,4 %	62,2 %	14,4 %

В свою очередь анализ рассмотренных методик при определении индивидуального и социального рисков не учитывает положения теории надежности с точки зрения показателей безотказности и долговечности технологического оборудования.

В связи с этим для получения действительных (истинных, достоверных) значений пожарного риска и дальнейших рекомендаций по его управлению считаем необходимым при расчетах риска учитывать действительное состояния технологического оборудования, так как от полноты и качества представленной информации в декларации пожарной безопасности будет зависеть уровень пожарной опасности объекта и, как следствие, выдвижение версий о непосредственной (технической) причине пожара.

### Литература

- Галишев М.А., Моторыгин Ю.Д. Расследование пожаров. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2004.
- Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению идентификации опасных производственных объектов: приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 5 марта 2008 г. № 131.

3. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.
  4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // Рос. газ. 2004. № 290.
  5. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. 1997. 28 июля. № 30. Ст. 3588.
  6. Методика определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях различных классов функциональной пожарной опасности (утв. приказом МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382).
  7. Методика определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах (утв. приказом МЧС России от 4 июля 2009 г. № 404).
  8. О внесении изменений в приказ МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 (утв. приказом МЧС России от 14 дек. 2010 г. № 649).
  9. СП12.13130.2009. Определение категорий помещений, зданий и наружных установок по взрывопожарной и пожарной опасности.
  10. ГОСТ 12.1.004-91. Пожаробезопасность. Общие требования.
  11. ГОСТ Р 12.3.047-98 ССБТ. Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля (введен. 3 августа 1998 г.). М.: Изд-во стандартов, 2000.
  12. НПБ 105-03. Определение категорий помещений, зданий и наружных установок по взрывопожарной и пожарной опасности.
  13. ПБ 09-540-03 Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств. Федеральный горный и промышленный надзор России.
  14. РД 03-418-01. Методические указания по проведению анализа риска опасных производственных объектов (утв. Госгортехнадзором России 10 июля 2001 г. №30).
  15. РД 03-409-01. Методика оценки последствий аварийных взрывов топливно-воздушных смесей (утв. Госгортехнадзором России 26 июня 2001 г.).
  16. РД 03-496-02. Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах (утв. Госгортехнадзором России 25 июля 2000 г.)
  17. РД 03-14-2005. Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений (утв. приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 нояб. 2005 г. № 893).
  18. РД-03-26-2007. Методические указания по оценке последствий аварийных выбросов опасных веществ (утв. приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 14 дек. 2007 г. № 859).
-

## Сведения об авторах

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

**Агаева Рамиля Эльмурад кызы** – адъюнкт фак-та подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 342-89-94, e-mail: a.r83@mail.ru;

**Байрамов Шакир Байрам-оглы** – доц. каф. междунар. права СПб гос. университета гражд. авиации (196210, Санкт-Петербург, ул. Пилотов, д. 38), тел (812) 704-15-91;

**Безносов Дмитрий Сергеевич** – зам. нач. каф. психол. и педаг. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-28, канд. психол. наук, доц.;

**Гаврилова Ольга Вячеславовна** – редактор объединенной редакции ред. отд. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-68-91, канд. юр. наук;

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

**Жукова Татьяна Валерьевна** – зам. нач. каф. теор. и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юр. наук;

**Зыков Александр Владимирович** – адъюнкт фак-та подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 342-89-94;

**Карпачева Алена Юрьевна** – курсант ф-та экономики и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-57-49;

**Коряковцев Юрий Николаевич** – проф. каф. междунар. и конституц. права СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1) тел. (812) 744-70-68, канд. юр. наук, доц.;

**Кузнецов Александр Юрьевич** – соиск. фак-та подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 342-89-94;

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

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

**Николаева Любовь Джоновна** – ст. препод. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76;

**Одинокова Елена Юрьевна** – адъюнкт ф-та подг. и переподг. науч. и науч.-педаг. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-97-95;

**Палицын Алексей Борисович** – доц. каф. пож. безоп. технолог. проц. и произв. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-00-12, канд. техн. наук, доц.;

**Пешков Анатолий Анатольевич** – инсп. Кировского отделения ГПН УГПН ГУ МЧС России по Волгоградской области;

**Пиджаков Александр Юрьевич** – проф. СПб гос. университета гражд. авиации (196210, Санкт-Петербург, ул. Пилотов, д. 38), тел. (812) 704-15-91, д-р юр. наук, д-р ист. наук, проф., засл. деят. науки РФ, почет. работник высш. проф. образов. РФ;

**Полянская Наталья Анатольевна** – доц. каф. криминал. и инжен.-техн. экспертиз СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-86-28, канд. юр. наук;

**Романенко Варвара Ивановна** – адъюнкт фак-та подгот. и переподгот. науч. и науч.-пед. кадров СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 342-89-94;

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

**Сливинский Елисей Владимирович** – препод. каф. переподг. и повыш. квалификации СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 773-50-77;

**Тангиев Бахаудин Батырович** – проф. каф. теор и ист. госуд. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 601-31-20, канд. техн. наук, канд. юр. наук, доц., акад. МАНЭБ;

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

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

**Щербакова Екатерина Сергеевна** – курсант ф-та экономики и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-57-49.

# ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

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

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета приумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 31 кафедре университета свои знания и опыт передают 11 заслуженных деятелей науки РФ, 14 заслуженных работников высшей школы РФ, 2 заслуженных юриста РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют: 2 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 91 доктор наук, 222 кандидата наук, 84 профессора, 121 доцент, 14 академиков, 10 членов-корреспондентов, 5 почетных работника высшего профессионального образования РФ, 2 почетных работника науки и техники РФ.

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

*В состав университета входят:*

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

*Три факультета:*

- инженерно-технический;
- экономики и права;
- подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров.

Филиал университета: Сибирский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, г. Железногорск, Красноярский край.

Университет имеет представительства в других городах: Стрижевой (Томская обл.), Магадан, Мурманск, Алматы (Казахстан), Полярные Зори (Мурманская обл.), Махачкала, Выборг (Ленинградская обл.), Чехов (Московская обл.).

В университете созданы:

- учебно-методический центр;
- научно-исследовательский центр;
- центр информационных технологий и систем;
- учебно-научный центр инженерно-технических экспертиз;
- центр дистанционного обучения;
- экспертный центр;
- технопарк науки и инновационных технологий.

Университет осуществляет подготовку по программам высшего и среднего профессионального образования по следующим специальностям:

Специальность	Квалификация	Направление	Специализация	Предназначение
Пожарная безопасность	Инженер (старший техник)	Безопасность жизнедеятельности	Пожаротушение, государственный пожарный надзор	Органы управления и подразделения МЧС России
Психология	Психолог	Гуманитарные науки	Безопасность в ЧС	Психологическое обеспечение деятельности МЧС России
Юриспруденция	Юрист	Гуманитарные науки	Безопасность в ЧС. Проведение проверок и дознаний по делам о пожарах	Законодательное и правовое регулирование в обеспечении деятельности МЧС России
Бухгалтерский учет, анализ и аудит	Экономист	Экономика и управление	Бухгалтерский учет, анализ и контроль в бюджетных и некоммерческих организациях	Бюджетный учет и учет в подразделениях МЧС России
Системный анализ и управление	Бакалавр техники и технологии	Автоматика и управление		Подразделения управления силами и средствами
Прикладная математика	Инженер-математик	Информатика и вычислительная техника	Информационные технологии в системе управления ГПС	Аналитические подразделения
Безопасность технологических процессов и производств	Инженер	Безопасность жизнедеятельности		Подразделения МЧС России по охране специальных объектов и объектов национального достояния
Судебная экспертиза	Судебный эксперт	Гуманитарные науки	Инженерно-технические экспертизы	Дознание по делам о пожарах, испытательные пожарные лаборатории

Специальность	Квалификация	Направление	Специализация	Предназначение
Автомобили и автомобильное хозяйство	Инженер	Эксплуатация наземного транспорта и транспортного оборудования	Техническая эксплуатация автомобилей	Автомобильное хозяйство, автопарки МЧС России
Управление персоналом	Менеджер	Экономика и управление	Управление персоналом в организациях МЧС России	Кадровой аппарат подразделения МЧС России
Государственное и муниципальное управление	Менеджер	Экономика и управление	Управление в ЧС	Организация управления в подразделениях МЧС России
Менеджмент организации	Менеджер	Экономика и управление	Менеджмент в материально-техническом обеспечении	Пожарно-технические центры, тыловые подразделения
Организация и технология защиты информации	Специалист по защите информации	Информационная безопасность	Защита информационных процессов в компьютерных системах и вычислительных сетях МЧС России	Обеспечение информационной безопасности в подразделениях МЧС России
Безопасность жизнедеятельности	Учитель безопасности жизнедеятельности	Образование и педагогика		Подготовка преподавателей учебных центров
Защита в чрезвычайных ситуациях	Инженер	Безопасность жизнедеятельности		Органы управления и подразделения МЧС России
Дополнительное образование				
На основе специальности «Пожарная безопасность»	Переводчик в сфере профессиональной коммуникации	Безопасность жизнедеятельности		Органы управления и подразделения МЧС России

В университете действуют шесть диссертационных советов по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим, педагогическим, психологическим, юридическим и экономическим наукам.

В университете осуществляется подготовка научных и научно-педагогических кадров, в том числе и на возмездной основе. Подготовка докторантов, аспирантов и соискателей осуществляется по ряду специальностей технических, экономических, юридических, педагогических и психологических наук.

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

Ежегодно в университете проводятся международные научно-практические конференции, семинары и «круглые столы» по широкому спектру теоретических и научно-

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

Вуз является членом Международной ассоциации пожарных «Институт пожарных инженеров», объединяющей более 20 стран мира. В настоящее время университет проводит совместные научные исследования с пожарно-техническими службами США по проблемам борьбы с огнем в условиях низких температур и отдаленных территорий, сотрудничает с Учебным пожарным центром г. Куопио (Финляндия), осуществляет проект по обмену курсантами и профессорско-преподавательским составом с пожарным департаментом г. Линдесберг (Швеция). Разработана и успешно осуществляется программа совместных действий по тушению пожаров на границе России и Финляндии. В целях объединения усилий научных работников и ведущих специалистов в области гражданской защиты для создания более эффективной системы подготовки высококвалифицированных кадров пожарных и спасателей по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня научно-исследовательской и педагогической работы в 2004–2005 гг. учебным заведением были подписаны соглашения о сотрудничестве с Государственным институтом Гражданской Защиты Французской Республики, университетом Восточного Кентукки (США), Центром исправительных технологий Северо-запада США, Государственной пожарной школой Гамбурга (Германия), учебными заведениями пожарно-спасательного профиля стран СНГ.

За годы существования университет подготовил более 1000 специалистов для пожарной охраны Афганистана, Болгарии, Венгрии, Вьетнама, Гвинеи-Бисау, Кореи, Кубы, Монголии, Йемена и других зарубежных стран. В 2008 г. по направлению Международной организации гражданской обороны в университете по программам повышения квалификации обучались сотрудники пожарно-спасательных служб Иордании, Бахрейна, Азербайджана, Монголии и Молдавии.

Компьютерный парк университета, составляет около 400 единиц, объединенных в локальную сеть. Компьютерные классы позволяют курсантам работать в международной компьютерной сети Интернет. С помощью сети Интернет обеспечивается выход на российские и международные информационные сайты, что позволяет значительно расширить возможности учебного, учебно-методического и научно-методического процесса. Необходимая нормативно-правовая информация находится в базе данных компьютерных классов, обеспеченных полной версией программ «Консультант-плюс», «Гарант», «Законодательство России», «Пожарная безопасность». Для информационного обеспечения образовательной деятельности в университете функционирует единая локальная сеть.

Нарастающие сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации учебного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения, приобретающими статус одной из равноправных форм обучения.

В настоящее время аудитории, в которых проходят занятия, оснащены телевизорами и техникой для просмотра методических пособий на цифровых носителях, интерактивными учебными досками. Библиотека университета соответствует всем современным требованиям:

каждое рабочее место читального зала оборудовано индивидуальным средством освещения, в зале установлены компьютеры с возможностью выхода в интернет, телевизоры и видеотехника для просмотра учебных пособий, произведена полная замена мебели. Общий фонд библиотек составляет сегодня более 320 тыс. экземпляров.

Библиотека выписывает свыше 100 наименований журналов и 15 наименований газет, в том числе обязательные, в соответствии с ГОСВПО. Университет активно сотрудничает с ВНИИПО МЧС России и ВНИИ ГОиЧС МЧС России, которые ежемесячно присыпают свои издания, необходимые для учебного процесса и научной деятельности университета. В работе библиотеки используется автоматизированная библиотечная система ИРБИС, которая включена в единую локальную сеть университета.

Университет обладает современным общежитием для курсантов и студентов учебного заведения. В общежитии созданы интернет-кафе, видео-зал, зал для фитнеса.

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

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

Курсанты и слушатели университета имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей. Наложены связи с театрами и концертными залами города. В Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России созданы все условия для подготовки высококвалифицированных специалистов, как для Государственной противопожарной службы, так и в целом для МЧС России.

---

---

# АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

---

---

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

**1. Материалы** для публикации представляются в редакцию с *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 6.0). Название файла должно быть следующим:

Автор1\_Автор2 - Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов - Анализ существующей практики.doc**;

г) *плата* с адъюнктов и аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

**2. Статьи**, включая рисунки и подписи к ним, список литературы, должны иметь объем от 8 до 13 машинописных страниц.

## **3. Оформление текста:**

а) текст материала для публикации должен быть тщательно отредактирован автором;

б) текст на одной стороне листа формата А4 набирается на компьютере (шрифт Times New Roman 14, *интервал 1,5*, без переносов, в одну колонку, *все поля по 2 см*, нумерация страниц внизу посередине);

в) на первой странице авторского материала должны быть напечатаны **на русском и английском языках**: название (прописными буквами, полужирным шрифтом, без подчеркивания); инициалы и фамилии **авторов (не более трех)**; ученая степень, ученое звание, почетное звание; место работы (название учреждения), аннотация, ключевые слова.

*Требования к аннотации.* Аннотация должна быть краткой, информативной, отражать основные положения и выводы представляемой к публикации статьи, а также включать полученные результаты, используемые методы и другие особенности работы. Примерный объем аннотации 40–70 слов.

## **4. Оформление формул в тексте:**

а) формулы должны быть набраны на компьютере в редакторе формул Microsoft Word

(Equation), размер шрифта эквивалентен 14 (Times New Roman);

б) в формулах рекомендуется использовать буквы латинского и греческого алфавитов (курсивом);

в) формулы печатаются по центру, номер – у правого поля страницы (нумеровать следует только формулы, упоминаемые в тексте).

## **5. Оформление рисунков и таблиц:**

а) рисунки необходимо выделять отдельным блоком для удобства переноса в тексте или вставлять из файла, выполненного в любом из общепринятых графических редакторов, под рисунком ставится: Рис. 2. и далее следуют пояснения;

б) если в тексте не одна таблица, то их следует пронумеровать (сначала пишется: Таблица 2, на той же строке название таблицы полужирно, и далее следует сама таблица);

в) если в тексте одна таблица или один рисунок, то их нумеровать не следует;

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

д) в тексте ссылки на таблицы и рисунки делаются следующим образом: рис.2, табл.4, если всего один рисунок или одна таблица, то слово пишется целиком: таблица, рисунок.

## **6. Оформление библиографии (списка литературы):**

а) в тексте ссылки на цитируемую литературу обозначаются порядковой цифрой в квадратных скобках;

б) список должен содержать цитируемую литературу, пронумерованную в порядке ее упоминания в тексте.

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5-2008.

Примеры оформления списка литературы:

### **Литература**

1. Адорно Т.В. К логике социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 76–86.

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев, С.В. Шарапов, С.В. Тарасов, С.А. Кондратьев // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

3. Щетинский Е.А. Тушение лесных пожаров: пособ. для лесных пожарных. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВНИИЛМ, 2002.

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электронный научный журнал. 2006. № 4 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5\\_3\\_1.htm](http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5_3_1.htm) (дата обращения: 15.12.2007).

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // С3 РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

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

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

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

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

**Научно-аналитический журнал**

**Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации**  
**№ 3 (12) – 2011**

Издается ежеквартально

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

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

---

Подписано в печать 26.09.2011. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. л. 10,25. Тираж 1000 экз.

---

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