

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

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 4 (13) – 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 технических наук, профессор подполковник внутренней службы **Шарапов Сергей Владимирович**, заместитель начальника университета по научной работе.

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

Члены редакционного совета:

доктор юридических наук, профессор **Артамонова Галия 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, доцент подполковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий;

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

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

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

Секретарь коллегии:

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



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Рыбкина М.В., Лебедева А.С. Особенности гражданско-правового статуса учреждений.....	5
Балабанов В.А., Савинова Ю.А. Организация договора о коллективной безопасности: основные задачи, структура органов, их полномочия, деятельность.....	12
Жильский Н.Н., Кепов В.А. Саморегулирование общественных отношений.....	16
Воронов С.П., Попов А.В., Михайлова С.С., Домрачев А.А. О некоторых результатах оценки правового поля субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности.....	22
Иванов К.М., Титова Е.А. Особенности межгосударственного сотрудничества по оказанию гуманитарной помощи.....	30
Смертин А.Н. Правовая природа права собственности граждан.....	36

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Немченко С.Б., Глебова Д.О. Ограничение прав сотрудников ГПС МЧС России в контексте реформирования законодательства о государственной службе в Российской Федерации.....	40
Жукова Т.В., Бойкова О.Б. К проблеме определения понятий «безопасность» и «обеспечение безопасности» в действующем законодательстве Российской Федерации.....	44
Скрементова О.С. К вопросу о реформировании и модернизации юридического образования в Российской Федерации.....	48
Степанов Р.А., Шелепенькин А.А. Основные направления совершенствования системы подготовки профессиональных кадров МЧС России.....	52
Зорина Е.А. Влияние современных тенденций изменения правосознания на правовые позиции субъектов правоотношений.....	58
Сулейманов А.М., Чистов Е.А., Чабан Т.А. Взаимодействие Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий с Министерством внутренних дел Российской Федерации в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций.....	67

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Грешных А.М., Филиппов А.Р. Несовершеннолетние участники организованных преступных групп террористической направленности.....	72
Гаврилова О.В. К вопросу о причинах возникновения терроризма.....	76

Сведения об авторах.....	82
Информационная справка.....	84
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации».....	89

Полная или частичная перепечатка, воспроизведение, размножение
либо иное использование материалов, опубликованных в журнале
«Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»,
без письменного разрешения редакции не допускается

ББК 67

Отзывы и пожелания присылать по адресу: 196105, Санкт-Петербург, Московский пр., 149.

Объединенная редакция редакционного отдела Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России; тел. (812) 369-68-91, e-mail: redakziaotdel@yandex.ru

Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России:
WWW.IGPS.RU

ISSN 2074-1626

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

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УЧРЕЖДЕНИЙ

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

А.С. Лебедева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы гражданско-правового статуса учреждений. Исследованы особенности правового положения учреждений в процессе реформирования законодательства Российской Федерации. На основании проведенного теоретического анализа высказана позиция о дуалистической природе учреждений и необходимости внесения в действующее гражданское законодательство изменений путем его конкретизации и унификации.

Ключевые слова: некоммерческая организация, гражданско-правовой статус учреждений, вещно-правовой режим, ответственность

FEATURES THE LEGAL STATUS OF CIVIL AGENCIES

M.V. Rybkin; A.S. Lebedeva.

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

Article is devoted to the legal status of civil agencies. The article investigates the right side of the agencies in the reform legislation of the Russian Federation. Conducted a theoretical analysis. After the analysis, the authors express the view of the dualistic nature of the agencies and the need to make to the existing civil law changes by its specificity and standardization.

Key words: nonprofit organization, civil status agencies, proprietary regime, responsibility

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера [1]. Таким образом, учреждение – это организационно-правовая форма некоммерческой организации, предусмотренная законодательством РФ.

В отечественной юридической науке деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие отрицалось учеными, так как, по мнению юристов того времени, такая классификация была характерна только для буржуазных правопорядков.

С переходом нашей страны на рыночный путь развития произошла рецепция теории деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. На законодательном уровне это нашло свое отражение в ст. 18 Основ гражданского законодательства Союза ССР 1991 г. [2] и получило свое дальнейшее развитие в ст. 50 ГК РФ и Федеральном законе от 12 января

1996 г. «О некоммерческих организациях» [3]. Этот Закон впервые в истории российского гражданского права кодифицировал нормативные основы деятельности некоммерческих организаций.

Объяснить интерес современной российской цивилистики к проблеме некоммерческих организаций весьма просто. Законодательство о некоммерческих организациях в его нынешнем формате характеризуется нечеткостью, неопределенностью, противоречиями одних нормативно-правовых актов другим. Без его кардинального изменения в настоящее время не обойтись. Не последнюю роль в негативных последствиях сыграла и цивилистическая доктрина, которая не смогла в 90-е гг. XX в. четко определиться с сущностью некоммерческих организаций, их местом в гражданско-правовом обороте и основой правосубъектности. Только в последнее время появились комплексные исследования, посвященные проблемам совершенствования законодательства о некоммерческих организациях, и определения сущности данных организаций как юридических лиц [4].

Учреждение является наиболее распространенной организационно-правовой формой юридического лица и играет весьма важную роль в обеспечении интересов государства и общества.

В этой связи возникает вопрос о статусе учреждений их правовом положении и правовом регулировании конструкции как способа управления имуществом собственника.

Правовое положение учреждений определяется Гражданским кодексом РФ, а частных учреждений – также Законом о некоммерческих организациях. На государственные учреждения Закон о некоммерческих организациях не распространяется. Их правовое положение регулируется Бюджетным кодексом РФ и специальным Законом «Об автономных учреждениях». Помимо этого, особенности правового положения отдельных видов учреждений определяются Законом об образовании (ст. 11), а также Законом «Об общественных объединениях» (ст.ст. 11, 35).

Правовой статус учреждения определяется также уставом, а для некоторых видов учреждением общим положением об организациях этого вида и решением собственника о создании (ст. 52 ГК).

К отдельным видам учреждений, особенности правового положения которых регулируются специальными правовыми актами, относятся, в частности, благотворительные учреждения (ст. 7 Закона о благотворительной деятельности), общественные учреждения (ст. 11 Закона об общественных объединениях), образовательные учреждения (ст. 47 Закона об образовании).

Итак, учреждение является некоммерческой организацией со специальной правоспособностью. В силу специальной правоспособности учреждения сделки по распоряжению любым его имуществом, в том числе самостоятельно полученным (созданным или приобретенным), а также имущественными правами должны соответствовать целям и задачам его деятельности.

Учредителем (собственником имущества учреждения) может быть гражданин или юридическое лицо (для частного учреждения) либо Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование (для государственного или муниципального учреждения).

«Управление учреждением может осуществляться несколькими способами: а) собственник (учредитель) непосредственно осуществляет управление учреждением, выполняя функции как высшего органа управления, так и исполнительного органа; б) собственник (учредитель) является высшим органом управления, а текущее руководство осуществляется созданным им исполнительным органом; в) собственник (учредитель) не принимает непосредственно участия в управлении учреждением, а формирует для этого

соответствующие органы управления» [5].

Учреждения некоторых видов имеют особенности управления. Например, в соответствии со ст. 36 Закона «Об образовании» негосударственным образовательным учреждением может управлять непосредственно сам учредитель либо созданный им попечительский совет.

Государственные и муниципальные учреждения подразделяются на бюджетные, автономные и, в связи с внесенными в гражданское законодательство изменениями, казенные учреждения.

Учреждения, в отличие от остальных видов некоммерческих организаций, не являются собственником своего имущества. Собственником имущества учреждения является его учредитель. Учреждения обладают ограниченным правом на переданное им имущество – правом оперативного управления [6]. Учреждения, имеющие имущество на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и заданиями собственника, а также в соответствии с назначением имущества.

На основании вышеизложенного, одним из признаков учреждения является цель, для достижения которой создается учреждение. Она состоит в осуществлении не связанных с извлечением прибыли функций управленческого, социально-культурного, образовательного, медицинского характера. Другим признаком является правовой режим имущества, передаваемого ему учредителем (собственником) для осуществления его деятельности.

Различия в правовом режиме имущества является критерием разграничения учреждений на автономные, бюджетные и казенные.

Казенные учреждения являются достаточно новой организационно-правовой формой некоммерческих юридических лиц.

Данный вид учреждений появился в связи с принятым 8 мая 2010 г. Федеральным законом № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», вступившим в законную силу 1 января 2011 г.

Статус казенных учреждений закрепляется в ст.ст. 6, 161 БК РФ и п. 4 ст. 298 ГК РФ. Согласно ст. 6 БК РФ (в ред. ФЗ № 83-ФЗ) казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы [7].

Необходимо отметить, что статус казенного учреждения во многом совпадает со статусом бюджетных учреждений, действовавшем в гражданском законодательстве РФ до внесения изменений. При этом финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Частью 1 ст. 31 Федерального закона № 83-ФЗ предусмотрено создание федеральных казенных учреждений путем изменения типа следующих федеральных государственных учреждений:

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

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

в) специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

г) учреждения МВД России, Главного управления специальных программ Президента РФ, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы МЧС России, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;

д) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения [8].

Необходимо отметить, что изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения (п. 1 ст. 17 Закона о «Некоммерческих организациях»).

Таким образом, в настоящее время происходит смена организационно-правовой формы учреждений, которая затронет некоторые виды учреждений МЧС России.

Возникает вопрос о том, чем вызваны и насколько оправданы изменения организационно-правовой формы учреждений?

С.А. Соменков убежден: «Смена облика учреждения вряд ли, на наш взгляд, позволит решить те проблемы, которые существуют в настоящее время. Конструкция учреждения как организационно-правовой формы некоммерческой организации вполне выдержала испытание временем, полностью оправдала себя в плане выполнения поставленных государством задач перед обществом. Организационно-правовая форма учреждения позволяет его учредителю реализовывать с помощью создания такого юридического лица свои интересы, при этом оставаясь собственником его имущества и осуществляя весьма значительный контроль в области управления организацией и распоряжения ее имуществом» [9].

Реформирование затронуло также бюджетные и автономные учреждения.

Особенности правового положения бюджетных учреждений установлены ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Бюджетное учреждение некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности (в обязательном порядке указанным в учредительных документах) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, от выполнения которого оно не вправе отказаться. Финансовое

обеспечение выполнения этого задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета. Сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания, бюджетное учреждение вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Бюджетное учреждение также вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Доходы, полученные от приносящей доход деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (п. 3 ст. 298 ГК РФ).

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом (перечень которого будет установлен дополнительно), а также недвижимым имуществом.

Согласно п. 4 ст. 24 Закона, в интересах достижения целей, предусмотренных уставом, бюджетное учреждение может создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации и союзы.

Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия учредителя бюджетного учреждения (критерии крупной сделки в п. 13 ст. 9.2 Закона).

Порядок открытия и ведения лицевых счетов бюджетных учреждений, осуществления операций со средствами бюджетных учреждений, а также обращения на них взыскания установлен ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ.

В отличие от бюджетного учреждения автономное учреждение не финансируется по смете доходов и расходов.

Автономное учреждение – это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Статус этих учреждений устанавливается Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [10].

Автономное учреждение, как и другие учреждения, обладает всеми признаками юридического лица, но с некоторыми особенностями.

Они действуют наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями, однако в отличие от них обладают большей свободой в вопросах распоряжения имуществом и осуществления своей уставной деятельности. По существу, это самостоятельная форма организаций. Такие организации действуют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Автономное учреждение не финансируется по смете доходов и расходов. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества не имеет права на получение доходов от деятельности автономного учреждения и от использования его

имущества.

В связи с более свободным имущественным режимом, чем у государственных и муниципальных учреждений, автономное учреждение самостоятельно отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам этого учреждения, а учреждение не отвечает по долгам учредителя.

В связи с произошедшими изменениями в законодательстве автономное и бюджетное учреждения наделяются большим объемом правомочия распоряжения в рамках права оперативного управления. Однако свобода такой имущественной деятельности автономного, а теперь и бюджетного учреждения компенсируется отменой субсидиарной ответственности собственника по обязательствам учреждения и отменой финансирования со стороны собственника деятельности, названных государственных учреждений.

Правоведы усматривают в этом негативные моменты. Так, Ю.Г. Лескова отмечает: «...такой законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника учредителя по обязательствам автономного и бюджетного учреждения полностью противоречит самой правовой природе учреждения как субъекта права оперативного управления. Особенность права оперативного управления заключается в том, что оно является для собственника способом осуществления права собственности, ибо есть средство удовлетворения, прежде всего, его интересов. Применительно к автономным и бюджетным учреждениям собственник сохраняет широкие полномочия в области управления, определения государственных заданий для названных учреждений, совершения определенных законом сделок, а также осуществления финансового обеспечения выполнения задач с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного имущества, закрепленного за названными учреждениями. Тем самым собственник активно вмешивается в деятельность названных учреждений. Таким образом, независимость таких учреждений носит условный характер» [11].

В Концепции развития гражданского законодательства РФ, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., отмечается, что «на нынешнем этапе совершенствования ГК РФ конструкция учреждения как юридического лица, не являющегося собственником имущества, может быть сохранена. В перспективе следует ориентироваться на модернизацию гражданско-правового положения учреждения в качестве собственника своего имущества, отвечающего по обязательствам перед кредиторами всем своим имуществом (по типу германского *Stiftung'a*)» (п. 7.2.1) [12].

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что учреждения, обладая всеми признаками юридического лица, имеют свои особенности, характеризующие его гражданско-правовой статус. Учредитель, передавая учреждению имущество, продолжает оставаться его собственником (сохраняет свои вещные права). При этом учредитель признается собственником и всего того, что приобретается юридическим лицом в процессе деятельности. Вместе с тем, учреждения выступают самостоятельным участником гражданского оборота, самостоятельно отвечают по своим обязательствам своим имуществом, однако с определенными ограничениями. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за некоторым исключением. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем

закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Субсидиарная ответственность наступает только у учредителя казенного учреждения, вместе с тем данная гарантия исключает у казенных учреждений право распоряжаться имуществом, включая имущество, приобретенное за счет предпринимательской деятельности.

Таким образом, учреждения, изначально являясь организацией, нацеленной на решение управлеченческих задач, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, невольно становится участником предпринимательских отношений, в связи с чем приобретают «двойственный финансово-правовой статус» [13]. Двойственность статуса учреждений заключается и в том, что они, с одной стороны, являются юридическими лицами, то есть субъектами гражданского права, вместе с тем, образуются органами, обладающими властными полномочиями, такими как органы государственной власти и местного самоуправления, как правило, для выполнения какого-либо задания, общественно-полезных функций. В данном виде учреждения выступают как публично-правовые образования.

Учреждения обладают дуалистической, не совсем четкой природой. Конкретизация и более четкое определение правой природы учреждений возможны посредством совершенствования гражданского законодательства и объединения норм, касающихся учреждений в один нормативно-правовой акт. В свою очередь, это позволит упростить законодательное регулирование в данной сфере, устранив как необоснованное дублирование одних и тех же правил в различных законодательных актах.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 6 апр. 2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. № 2211-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.
3. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
4. Нуждин Т.А. Некоммерческие организации как субъекты гражданского права: проблемы теории и практики // Право. 2010. № 2. С. 58.
5. Семенихин В.В. Изменение правового положения госучреждений // Аудит и налогообложение. 2011. № 2. С. 2.
6. Ершов В.А., Сутягин А.В., Кайль А.Н. [Электронный ресурс]: постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс». 2009.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27 июня 2011 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федер. Закон Рос. Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
9. Соменков С.А. Учреждения на современном этапе развития законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 2. С. 14.

10. Об автономных учреждениях: Федер. закон Рос. Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
11. Лескова Ю.Г. К вопросу о правовом положении государственных (муниципальных) учреждений: новеллы законодательства // Российская юстиция. 2010. № 10.
12. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
13. Селюков А.Д. Реформирование статуса государственных учреждений в свете положений 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Программа Всероссийского спутникового онлайн-семинара 12 окт. 2010 г.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, СТРУКТУРА ОРГАНОВ, ИХ ПОЛНОМОЧИЯ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**В.А. Балабанов, кандидат медицинских наук, доцент;
Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена деятельность Организации Договора о коллективной безопасности, ее основные задачи, структура органов, их полномочия.

Ключевые слова: организация, коллективная безопасность, договор, чрезвычайная ситуация

COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION: MAIN TASKS, STRUCTURE, FULL POWERS, ACTIVITY

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

The article is devoted to the Collective Security Treaty Organization. Main tasks, the structure, full powers and activity of the Collective Security Treaty Organization are considered.

Key words: organization, collective security, contract, an emergency situation

Важнейшим институтом поддержания международного мира служит система коллективной безопасности.

О.Ж. Саматов указывает, что с позиции международного права коллективная безопасность представляет собой совокупность совместных мероприятий государств и международных организаций, направленных на предотвращение и устранение угрозы международному миру и безопасности, а также пресечение актов агрессии и других нарушений мира. Юридическая система международной безопасности оформлена международными договорами [1, С. 10].

15 мая 1992 г. между Арменией, Казахстаном, Киргизией, Россией, Таджикистаном, Узбекистаном и в дальнейшем Азербайджаном, Грузией и Белоруссией был подписан Договор о коллективной безопасности (далее – Договор).

На настоящий момент членами Организации Договора о коллективной безопасности являются семь государств: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Узбекистан.

Генеральный секретарь Организации Договора о коллективной безопасности Н.Н. Бордюжа отмечает, что заключение данного Договора было обусловлено стремлением государств на изломе истории совместными усилиями обеспечить территориальную безопасность и целостность бывших советских республик, воссоздать единое для них оборонное пространство [1, С. 15].

Основными статьями Договора являются: ст. 2, предусматривающая обязательство незамедлительно приводить в действие механизм совместных консультаций в случае возникновения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы международному миру и безопасности; а также ст. 4, регламентирующую условие о том, что если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников. В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставлят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Важным событием стало создание в 2003 г. на базе Договора международной региональной структуры – «Организации Договора о коллективной безопасности» (далее – ОДКБ) со своим Уставом, который в декабре 2003 г. был зарегистрирован в Секретариате ООН, а Организация получила статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН.

В итоге за все время своего существования ОДКБ превратилась в многофункциональную интеграционную структуру безопасности, которая активно развивает рабочие контакты и взаимодействие с другими международными организациями, занятыми в сфере безопасности.

О.Ж. Саматов подчеркивает, что ключевая цель ОДКБ – совместными усилиями предотвратить, а в случае необходимости ликвидировать военную угрозу суверенитету и территориальной целостности государств-участников. Государства-участники достигли договоренности, что в целях противодействия новым вызовам и угрозам национальной, региональной и международной безопасности они будут активизировать деятельность на данном направлении, предпринимая конкретные действия, ориентированные на решительную борьбу с международным терроризмом [1, С. 17].

ОДКБ также сориентирована на противодействие коллективными усилиями терроризму и наркоугрозе, на борьбу с проявлениями экстремизма и ксенофобии. Работе по вызовам и угрозам все больше подчиняется и взаимодействие в военной сфере.

В соответствии с Уставом ОДКБ органами Организации являются:

Совет коллективной безопасности (далее – СКБ) – высший орган ОДКБ, в состав которого входят главы государств-членов. Совет на ежегодных сессиях рассматривает принципиальные вопросы деятельности ОДКБ и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач.

В период между сессиями СКБ вопросами координации взаимодействия государств-членов в реализации решений, принимаемых органами ОДКБ, занимается Постоянный совет,

который состоит из полномочных представителей, назначаемых государствами-членами.

Совет министров иностранных дел (СМИД) – консультативный и исполнительный орган ОДКБ по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области внешней политики.

Совет министров обороны (СМО) – консультативный и исполнительный орган ОДКБ по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества.

Комитет секретарей советов безопасности (КССБ) – консультативный и исполнительный орган ОДКБ по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области обеспечения их национальной безопасности.

Генеральный секретарь ОДКБ является высшим административным должностным лицом ОДКБ и осуществляет руководство Секретариатом ОДКБ, который представляет собой постоянно действующий рабочий орган ОДКБ для осуществления организационного, информационного, аналитического и консультативного обеспечения деятельности органов ОДКБ. В его составе функционируют управления политического и военного сотрудничества, управление противодействия вызовам и угрозам, другие структурные подразделения.

Объединенный штаб ОДКБ – постоянно действующий рабочий орган Организации и СМО ОДКБ, отвечающий за подготовку предложений и реализацию решений по военной составляющей ОДКБ.

Сущность и природа Договора, заложенные в нем принципы и формы регионального сотрудничества, а также обозначенные позиции предопределили реальную возможность для него стать составной частью системы общей и всеобъемлющей безопасности для Европы и Азии [4].

Главной военной составляющей системы коллективной безопасности являются коалиционные группировки войск в регионах, предназначенные для сдерживания или отражения агрессии против государств-членов, а также для проведения других операций в интересах обеспечения безопасности государств-членов от внешних угроз.

Одним из последних и существенных актов, положенных в основу деятельности ОДКБ по антитеррору, является Глобальная контртеррористическая стратегия, принятая в сентябре 2006 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

Правовую основу деятельности ОДКБ в сфере борьбы с терроризмом составляют уставные документы Организации и решения ОДКБ по данной проблеме, конвенции и другие многосторонние акты ООН, Совета Европы и СНГ, национальное законодательство государств – членов ОДКБ.

Следует отметить, что во всех государствах – членах ОДКБ приняты специальные законы по борьбе с терроризмом, а также установлена уголовная и административная ответственность за деяния террористической и экстремистской направленности.

С учетом нарабатываемого опыта в ОДКБ выстраивается программа формирования системы реагирования на чрезвычайные ситуации, включая создание 6 октября 2007 г. Координационного совета по чрезвычайным ситуациям (далее – Координационный Совет).

Координационный совет является вспомогательным органом Организации Договора о коллективной безопасности.

На Координационный совет в соответствии с Положением о его деятельности возлагается решение следующих основных задач:

– организация взаимодействия уполномоченных органов в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– выработка предложений по осуществлению совместных организационных и практических мер, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение

эффективности мер по ликвидации их последствий;

– развитие международно-правовой базы сотрудничества в области предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, подготовка предложений по совершенствованию и гармонизации национальных законодательств государств-членов ОДКБ;

– координация подготовки и проведения совместных мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– подготовка предложений по разработке проектов межгосударственных программ и планов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– организация обмена опытом и информацией, содействие в подготовке и повышении квалификации кадров;

– участие в методическом и информационно-аналитическом обеспечении уполномоченных органов государств-членов ОДКБ в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Очередное заседание Координационного совета состоялось 11 октября 2011 г. в г. Ереване под председательством Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. На заседании Координационный совет обсудил вопросы по реализации «Плана работы государств-членов ОДКБ по формированию системы коллективного реагирования на чрезвычайные ситуации» и заслушал информацию Секретариата ОДКБ о дополнительных мерах по формированию в ОДКБ системы коллективного реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе техногенного и природного характера, которые предпринимаются в соответствии с договоренностями, достигнутых главами государств-членов ОДКБ на неформальной встрече в Астане 12 августа 2011 г. В соответствии с ними предусмотрена подготовка, внутригосударственное согласование и внесение на утверждение уставных органов ОДКБ «Положения о порядке реагирования государств-членов ОДКБ на чрезвычайные ситуации». Рабочей группе КСЧС также было поручено подготовить предложения по нормативному правовому акту, позволяющему государствам-членам ОДКБ осуществлять отправку сил и средств для оказания взаимной помощи с оформлением пограничных, таможенных и других процедур в упрощенном (уведомительном) порядке.

Следует отметить, что участники Координационного совета отметили необходимость повышения потенциала формирований сил и средств, выделенных чрезвычайными ведомствами в состав группировки коллективных сил оперативного реагирования, по количественному и качественному составу выделяемых подразделений в целях проведения широкомасштабных поисково-спасательных работ.

Кроме того, Координационный совет рассмотрел и утвердил План учений и других совместных мероприятий на 2012 г. по отработке взаимодействия уполномоченных органов государств-членов ОДКБ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Новое и перспективное направление деятельности органов управления ОДКБ – совместное обучение кадров и специалистов для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств – членов ОДКБ.

Так, 5 сентября 2008 г. было подписано Соглашение о подготовке кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств-членов ОДКБ (далее – Соглашение).

В Соглашении устанавливаются основные принципы формирования и развития единой системы подготовки кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств – членов ОДКБ по согласованным специальностям на специальных факультетах (курсах, в группах) в российских образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального, в

том числе послевузовского, образования, в которых осуществляется подготовка кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб (далее – учебные заведения).

Соглашением также установлено, что подготовка кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств – членов ОДКБ будет осуществляться на основании контрактов, на платной основе или по установленным российской стороной квотам на льготной или безвозмездной основе. При подготовке на льготной основе расходы на обучение относятся за счет принимающей стороны, на содержание – за счет направляющей стороны. При подготовке на безвозмездной основе расходы на обучение и содержание относятся за счет принимающей стороны.

Подготовку кадров в соответствии с Соглашением в своих учебных заведениях будут осуществлять МВД России, Служба внешней разведки России, МЧС России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба охраны, Федеральная таможенная служба.

Актуальность Договора о коллективной безопасности применительно к странам Центральной Азии особенно очевидна на фоне новой неустойчивой и взрывоопасной ситуации в мире и в регионе, а также на этапе становления молодых независимых государств им необходимы внешние условия для проведения преобразований, реформ, содействия созданию полноценных вооруженных сил и систем коллективной безопасности [3].

На наш взгляд, ОДКБ располагает необходимой организационной и нормативной базой для эффективного выполнения стоящих перед ней задач. Главное для нас – это активное противодействие международному терроризму и экстремизму, а также обеспечение коллективной и национальной безопасности государств-членов.

Литература

1. Саматов О.Ж. Устав Организации Договора о коллективной безопасности, структура органов, их полномочия и деятельность // Юрист-международник. 2005. № 3. С. 10, С. 15, С. 17.
2. Бордюжа Н.Н. 15 лет договора о коллективной безопасности // Юридический мир. 2007. № 5.
3. Саматов О.Ж. Особая роль Организации Договора о коллективной безопасности по углублению интеграции в рамках СНГ (международно-правовые проблемы) // Право и политика. 2005. № 4.

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

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

В.А. Кепов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследован современный этап функционирования организаций саморегулирования. Выявлены его характерные особенности. Проведен анализ форм организаций саморегулирования в целях выявления их содержания, особенностей и тенденций дальнейшего правового регулирования отношений в данной области.

Ключевые слова: ассоциация, государство, деятельность, закон, контроль

SELF-REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

N.N. Zhilsky; V.A. Kepov.

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

This article explores the modern phase of the operation of the self-regulatory organizations. Identifies its characteristics. Analysis of forms of self-regulatory organizations to identify their content, features and trends of future legal regulation of relations in this area.

Key words: association, state, activity, law, control, nonprofit institution

В течение веков в общественной жизни наблюдалось противоборство двух систем управления – государствоведческой и самоуправленческой. В институциональном плане речь шла о меняющемся соотношении власти и самоуправления (местного, производственного и т.п.), о перемене методов управления государственными и общественными делами.

Современный этап функционирования организаций саморегулирования характеризуется усилением их значения для жизни бизнес-сообществ и государства в целом.

Саморегулирование реализуется путем создания участниками рынка специальных структур и делегирование им части полномочий, в том числе право контроля за соблюдением установленных правил и стандартов, применения санкций за нарушение этих правил (стандартов) и разрешения споров между участниками рынка.

В Российской Федерации саморегулирование предполагает, что участники бизнес-сообщества вправе выполнять следующие функции:

- разрабатывать систему правил и стандартов;
- осуществлять мониторинг за соблюдением установленных правил и стандартов;
- разрабатывать и применять систему санкций за нарушение правил и стандартов;
- разрабатывать собственные процедуры внесудебного разрешения споров между участниками и потребителями услуг.

К функциям организаций саморегулирования также относится представительство и защита интересов сообщества во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В трудах Р. Энтова, А. Радыгина, И. Межераупса, П. Швецова, П. Крючковой и др. рассматриваются различные формы саморегулирования [1, 2].

По мнению названных авторов, саморегулирование целесообразно классифицировать по целевому принципу объединения – сфере совместных интересов членов. По данному критерию выделяют следующие формы:

- отраслевые (квазирегулирование);
- коллективный брэнд (саморегулирование по используемым «технологиям» продвижения продукта на рынок);
- цеховое саморегулирование;
- межотраслевое саморегулирование;
- территориальное саморегулирование.

Необходимо отметить, что эти формы не являются строго типовыми, в действительности организации саморегулирования могут обладать чертами разных типов, может происходить трансформация из одного типа в другой.

К отраслевому саморегулированию относят организации, доминирующей целевой функцией которых является регулирование соответствующей отрасли или сегмента рынка. Условием реализации отраслевой функции является возможность влияния организаций саморегулирования на весь сегмент рынка либо, по крайней мере, на его основную часть.

Саморегулирование в форме коллективного бренда ориентировано на получение конкурентных преимуществ за счет использования коллективной торговой марки. Аналогичного эффекта достигает саморегулирование по «технологии», при этом объединяющим элементом выступает не общий характер производимых товаров (услуг), а использование схожих ресурсов или технологий их продвижения на рынок.

Для устойчивого развития подобных организаций, с точки зрения их членов, необходимо соблюдение определенных условий:

- поддержание коллективного бренда наряду с индивидуальным должно быть выгодно для компаний – членов;
- поддержание высоких стандартов ведения бизнеса и наличие системы урегулирования споров должно являться важным фактором продвижения коллективного бренда [3].

К основной цели цехового саморегулирования относят поддержание закрытой корпорации (цеха) с гарантированным уровнем дохода и сравнительными конкурентными преимуществами ее участников. Для такой формы характерно:

- ограниченное число членов;
- внутренние, а не публичные схемы контроля за деятельность членов;
- существенная роль традиций и неформальных правил в деятельности организации.

Межотраслевое саморегулирование предполагает объединение компаний, не связанных общей технологией или видами деятельности.

При территориальном саморегулировании объединяются компании, осуществляющие свою деятельность в различных отраслях экономики, но связанные территориальной принадлежностью.

Необходимо также учитывать тот факт, что заниматься определенным видом деятельности возможно и без членства в организации саморегулирования, но сложившийся порядок разделение участников рынка на так называемых монополистов (инсайдеров) и аутсайдеров, делает позицию последних на рынке существенно менее выгодной. Для реализации подобной практики, необходимо чтобы на рынке существовали сильные традиции и ярко выраженные предпочтения потребителей.

Следовательно, можно сделать вывод, что не только мотивация вступления существенно различается по формам саморегулирования, но и комплекс предоставляемых ими услуг.

Рассматривая формы саморегулирования, следует их классифицировать по типу участия – с обязательным и добровольным членством.

Обязательность членства устанавливается на законодательном уровне и в ряде случаев является непременным условием занятия определенным видом бизнеса. Таким образом, обеспечивается полный контроль организации за ведением профессиональной деятельности в определенной сфере.

В российском законодательстве принцип обязательного саморегулирования применялся в большей степени к лицензируемым видам деятельности в качестве альтернативы лицензированию, которое, по мнению специалистов, превращалось в типичную сделку купли-продажи лицензий.

В настоящее время в Российской Федерации обязательность саморегулирования действует в отношении арбитражных управляющих, оценщиков, аудиторов, строительных,

проектных и изыскательских организаций, субъектов, осуществляющих энергетическое обследование, профессиональных участников рынка ценных бумаг и др.

Число саморегулируемых организаций, членство в которых является обязательным, в конце 2009 г. составляло чуть более 125 организаций, а в конце 2010 г. их численность возросла более чем в 4 раза и составляла более 550 организаций. Причины такого роста обусловлены тем, что с 1 января 2010 г. обязательным стало членство в саморегулируемых организациях в сфере проектирования, строительства, инженерных изысканий, теплоснабжения и в области энергетического обследования [4].

Добровольное саморегулирование предполагает принятие и выполнение правил участниками организации без одобрения или специальной защиты со стороны государства, данное обязательство выходит за рамки правовых требований или установленных норм в областях, в которых отсутствуют соответствующие законы. Контроль соблюдения добровольно принятых норм и правил, а также применение штрафных санкций в случае их несоблюдения осуществляется соответствующим органом саморегулирования. Имущественная ответственность основывается на добровольных началах. При этом участники рынка вправе самостоятельно выбирать формы обеспечения ответственности, связанные с реализацией взятых на себя обязательств.

Характерными структурами, реализующими подобный подход в условиях интеграции и глобализации, являются: Международная организация по стандартизации, Международная федерация бухгалтеров и др., которые эффективно освоили регулирование в межгосударственных сферах деятельности и формируют международные требования к участникам международных и глобальных рынков [4].

В Российской Федерации добровольные саморегулируемые организации созданы в различных сферах, среди которых кадастровая деятельность, рекламная деятельность, управление недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ), в области промышленной и пожарной безопасности, технической экспертизы и др.

Число добровольных саморегулируемых организаций, зарегистрированных в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (Закон о саморегулируемых организациях), в конце 2010 г. составляло 115 организаций, при этом на конец 2009 г. их численность составляла лишь 27 организаций, то есть за год численность выросла более чем в 4 раза [5]. При этом 39 % саморегулируемых организаций, включенных в государственный реестр саморегулируемых организаций, действуют в сфере управления недвижимостью и ЖКХ, 25 % – объединяют субъектов предпринимательской деятельности в сфере обеспечения промышленной и пожарной безопасности. Указанный отраслевой перекос обусловлен наличием ожиданий участников рынка, связанных с введением обязательного членства в саморегулируемых организациях в этих сферах [6].

Другим существенным мотивом для добровольного объединения в саморегулируемую организацию является обеспечение доступа участников саморегулируемой организации к определенного рода «клубным» благам, что является более позитивным с точки зрения самоорганизации бизнеса.

Помимо рассмотренных форм саморегулирования существует еще одна форма, которой является делегированное саморегулирование. Данная форма характера тем, что государство наделяет определенными полномочиями по регулированию рынка (в частности, лицензирование участников рынка, предоставление допуска к выполнению определенных видов работ), организации саморегулирования, устанавливает правила деятельности подобных организаций.

Смешанное саморегулирование сочетает в себе добровольное и делегированное саморегулирование. Характерной особенностью данной формы является то, что государство в законодательном порядке определяет, что соблюдение норм и правил саморегулирования эквивалентно соблюдению закона. При этом возможна проверка соблюдения членами установленных норм и применение санкций в отношении организаций, не соблюдающих эти нормы и правила.

Совместное регулирование аналогично смешанному саморегулированию. Европейская комиссия стран Евросоюза характеризует совместное регулирование, как «заинтересованные лица компании и покупателя обсуждают друг с другом права потребителя и обязанности компании под эгидой органов государственной власти с целью разработки соответствующего законодательства» [7].

Таким образом, смешанное саморегулирование может перейти на уровень государственного регулирования, в том случае, если негативные ситуации в сфере саморегулирования вынудят государство вмешаться в их разрешение.

В объединениях со смешанным саморегулированием государство участвует в осуществлении контроля за эффективностью их деятельности с целью обеспечения соответствия регулятивным целям законов, которые она заменяет.

Другим аспектом классификации саморегулирования является состав участников: специалисты – физические лица, юридические лица, смешанное членство. К субъектам профессиональной деятельности относят физических лиц, к субъектам предпринимательской – юридических лиц.

Нередко для создания «равных условий» государство вынуждает выполнять все работы только в рамках саморегулирования. В то же время вхождение в саморегулируемые сообщества должно быть не необходимостью, а стать выгодным – через льготы и преференции, устанавливаемые государством, или через получения общественного признания организаций саморегулирования.

Под саморегулированием в юридической литературе понимается институт, в рамках которого участниками рынка создаются, адаптируются и изменяются легитимные правила, регулирующие их предпринимательскую и профессиональную деятельность. При этом в России он реализуется преимущественно через саморегулируемые организации.

В федеральных законах Российской Федерации по-разному устанавливается перечень форм, в рамках которых создаются саморегулируемые организации. Так, в Федеральном законе от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» закреплено, что саморегулируемой организацией в сфере рекламы признается объединение рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц, созданное в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства. Саморегулируемая организация ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, согласно Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», создается в форме объединения (ассоциации, союза) на условиях членства ревизионных союзов в целях регулирования и обеспечения деятельности ревизионных союзов, представления и защиты их интересов и интересов кооперативов.

В федеральных законах от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» вообще отсутствует примерный перечень организационно-правовых форм, а закреплено лишь, что саморегулируемая организация функционирует как некоммерческая организация.

Между тем, саморегулируемой организацией, согласно Закону о саморегулируемых организациях, признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации [8] и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон о некоммерческих организациях).

Практика показывает, что чаще всего саморегулируемые организации создаются в форме ассоциаций (союзов), которые включают в свой состав коммерческие и (или) некоммерческие организации, и некоммерческих партнерств. В ассоциациях (союзах) коммерческие организации объединяются с коммерческими, а некоммерческие, соответственно, с некоммерческими. Участие физических лиц в ассоциациях (союзах) не предусмотрено.

Таким образом, подобная организационно-правовая форма, как ассоциация (союз), не подходит для тех сегментов рынка, участниками которых являются индивидуальные предприниматели [9].

Законом о некоммерческих организациях определено, что некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение целей социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управлеченческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Недостатком данной формы с точки зрения функций саморегулирования является то, что при выходе из некоммерческого партнерства члены могут получить, если иное не установлено федеральным законом или учредительными документами, часть его имущества или стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами партнерства. Указанная возможность может повлечь экономическую нестабильность организации в целом.

Существует еще одна форма саморегулирования, которой является территориально-властная принадлежность организаций саморегулирования. Данная форма применима только к России и характеризуется, с одной стороны, концентрацией капитала в отдельно взятом регионе, а с другой, – заинтересованностью региональных властей в развитии саморегулирования.

Наибольшая степень развития саморегулируемых организаций наблюдается в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области. В рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню развития саморегулирования лидирующее положение также занимают: Ростовская, Самарская, Нижегородская, Волгоградская, Свердловская, Владимирская области, Краснодарский край [10].

Таким образом, организации саморегулирования, обладая общими и отличительными признаками, многообразны, что оказывает существенное влияние на эффективность их деятельности, в том числе и на региональном уровне, демонстрирующим степень заинтересованности региональных властей в создании условий для развития саморегулирования различных секторов экономики.

Литература

1. Энтов Р., Радыгин А., Межераупс И., Швецов П. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП, 2006. 461 с.

2. Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию. М., 2002. С. 6.
3. Гладкова М., Долотенкова Д., Крючкова П. и др. Саморегулирование: пособие для предпринимателей. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2001. С. 8.
4. По данным Национального института системных исследований проблем предпринимательства (<http://nisse.ru>), Ростехнадзора, Росреестра и др. (дата обращения: 27.01.2011).
5. Об итогах анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах: Доклад на заседании Государственной Думы РФ. 2010. 10 дек.
6. Сайдуллаев Ф.С., Архипов С.В., Шестоперов О.М., Закускина А.С. Мониторинг развития саморегулирования в регионах России (Аналитический доклад. 2011, февраль) // <http://nisse.ru> (дата обращения: 21.03.2011).
7. Холл Х., Симпсон Р. О саморегулировании. Tacis. Project Qutput 5.01 Rus. <http://www.fsforus.ru/fsfo/site.nsf> (дата обращения: 21.03.2011).
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21 окт. 1994 г.) (ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.
9. Крючкова П.В. Саморегулирование: пособие для предпринимателей. М., 2002. С. 84–85.
10. По данным Национального института системных исследований проблем предпринимательства (<http://nisse.ru>), Ростехнадзора, Росреестра и др. (дата обращения: 27.01.2011).

О НЕКОТОРЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ ОЦЕНКИ ПРАВОВОГО ПОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С.П. Воронов; А.В. Попов.

Департамент надзорной деятельности МЧС России.

С.С. Михайлова.

**Управление автоматизации ресурсного обеспечения ликвидации
ЧС НЦУКС МЧС России.**

А.А. Домрачев, кандидат медицинских наук.

**Сибирский филиал Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России**

Представлены результаты качественной и количественной оценки законов «О пожарной безопасности» субъектов Российской Федерации (n=80). Показано, что уровень их нормативного наполнения реализован ниже уровня Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ; выполнен на основе дублирования и секвестрирования текста федерального закона; содержит меньшее число статей (15,1±6,0 статей против 41 статьи федерального закона, $p<0,05$) при минимуме наполнения оригинальными нормами права. Обоснованы пути решения рассматриваемой проблемы, акцентирован ее экономический аспект значимости.

Ключевые слова: пожарная безопасность, нормативный правовой акт, региональный закон, норма права, количественная оценка

SOME RESULTS OF ESTIMATION OF LEGAL FIELD OF RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS IN FIRE SAFETY

S.P. Voronov; A.V. Popov.

Department of EMERCOM of Russia.

S.S. Mikhailova.

National Center of Crises Management EMERCOM of Russia.

A.A. Domrachev.

**Center of Siberian department of Saint-Petersburg university
of State fire service of EMERCOM of Russia**

There are presented the results of qualitative and quantitative evaluation of laws «About fire safety» of Russian Federation subjects (n=80). It is shown that the level of it's normative filling is implemented lower than the level of Federal law «About fire safety» of December, 21, 1994 № 69-ФЗ; is based on duplication and sequestration of the federal law text; contains a smaller number of articles (15,1±6,0 articles against 41 articles of Federal law, p<0,05) with minimal filling with the original rules of law. There are substantiated ways of solving the problem and it's economical significance aspect is punctuated.

Key words: fire safety, normative legal enactment, regional law, rule of law, quantitative assessment

Поступательное развитие современных инициатив российского законодательства в области пожарной безопасности ориентировано на системное удовлетворение прав и гарантий каждого гражданина Российской Федерации на основе одновременного и параллельного развития нормативных систем федерального и регионального уровня. Такой подход, с одной стороны, регламентирует соблюдение базовых принципов функционирования федеративного государства, с другой – обеспечивает высокий уровень адаптивности и конструктивности решений, принимаемых в целях удовлетворения приоритетных и неотложных проблем отдельного субъекта федерации.

Принципы правовых взаимоотношений в области пожарной безопасности между Российской Федерацией и ее субъектами регламентированы Федеральным законом «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ. В соответствии со ст. 18 Закона значительная часть полномочий делегирована субъектам Российской Федерации. С юридической точки зрения из этого следует вывод, что отсутствие или недостатки правового регулирования в субъекте не могут служить оправданием бездеятельности региональных органов власти. Данный аспект на уровне права и обязанности предполагает, что в каждом субъекте в пределах федеральных норм права и на уровне подзаконных актов могут и должны совершенствоваться, расширяться или адаптироваться известные способы и приемы обеспечения пожарной безопасности. Отсутствие конкретизации и детализации готовых решений в федеральном документе обеспечивает их потенциальную многогранность, вариативность в каждом субъекте, а в конечном результате – эффективность, экономичность, рациональность функционирования собственной системы мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, ориентированной на решение вопросов пожарной безопасности, существование которых связано с региональными особенностями формирования пожарной обстановки в субъекте. В связи с этим реализацию прав и обязанностей в области пожарной безопасности, возложенных на субъект, можно рассматривать как элемент успешности

экономического развития региона, формирующий адекватный вклад в макроэкономическое развитие России [1, 2]. Такой подход определяет федеральный уровень значимости проблемы правового регулирования вопросов пожарной безопасности регионального уровня и приоритетность данного направления деятельности в области задач и обязанностей, возложенных на МЧС России [3, 4].

Объектом исследования явились законы «О пожарной безопасности» субъектов Российской Федерации по состоянию на январь 2011 года (n=80). Оценка регионального нормативного правового акта осуществлялась посредством способа количественной оценки качества нормативно-правового регулирования [5] и оценки отдельных непараметрических признаков. Суть способа основывалась на сочетании сравнительного метода с идеологией нечеткого сравнения. В качестве прототипа использовался Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ, в качестве сравниваемого – аналогичный нормативный правовой акт субъекта. Сравнение осуществлялось на основе двух компонентов – «текстовое содержание» и «смыслоное содержание» – для отдельной нормы права. В качестве нормы права использовалась отдельная статья федерального закона. Количественная оценка отдельной нормы права определялась следующим образом:

$$V_{РНПП} = (V_{CC} + V_{TC})/2, \quad (I)$$

где $V_{РНПП}$ – объем наполнения региональной нормы права (баллы), V_{CC} – объем компонента «смыслоное содержание» отдельной нормы (%), V_{TC} – объем компонента «текстовое содержание» отдельной нормы (%).

При использовании подобного приема проценты как относительные единицы приравнивались к аналогичному количеству баллов, а баллы суммировались в рамках количественной оценки отдельных глав и всего документа. Объем нормы права, регламентированный отдельной статьей федерального документа, принимался равным 100 % для обоих компонентов. В результате объем нормативного наполнения Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ с учетом преамбулы, рассматриваемой как отдельной (невыделяемой) статьи, и 41 статьи закона, составлял 4200 баллов.

Из статистических показателей для параметрических значений рассчитывалась средняя арифметическая величина и ее ошибка ($M \pm m$), критерий Стьюдента (t) с определением достоверности различий (p). Критический уровень значимости (p) принимался меньшим или равным 0,05.

Оценка региональных законов на основе использованного способа позволила установить, что уровень их нормативного наполнения реализован в диапазоне 435–5905 баллов (против 4200 баллов федерального закона, $p < 0,05$). Данные о наиболее высоких значениях, представленных на рис. 1, свидетельствуют о том, что наполнение регионального закона, превосходящее объем федерального документа, реализовано только в одном субъекте. Этот момент характеризует наличие более низкого уровня нормативного наполнения региональных законов «О пожарной безопасности» по сравнению с аналогичным Федеральным законом.

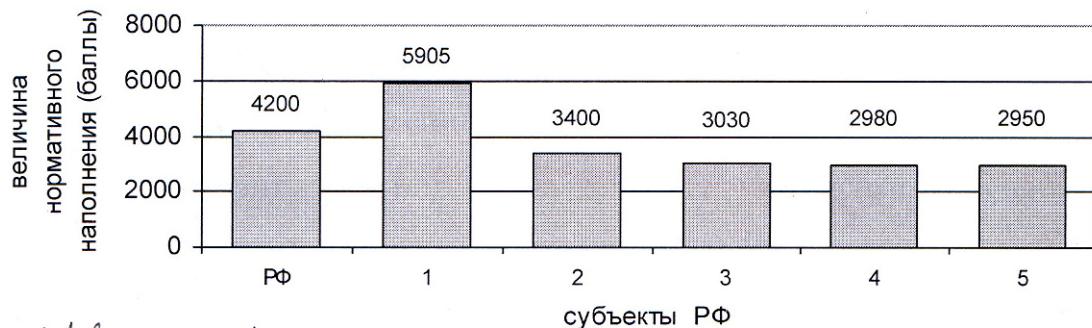


Рис. 1 Субъекты Российской Федерации, имеющие наиболее высокие показатели нормативного наполнения региональных законов «О пожарной безопасности» (в порядке убывания).

Условные обозначения: 1 – Приморский край, 2 – Карачаево-Черкесская республика, 3 – Курская область, 4 – республика Саха, 5 – Республика Тыва.

Средние значения объема нормативного наполнения обсуждаемых правовых актов по федеральным округам (рис. 2) различий не имели ($p>0,1$), а их средние значения были ниже уровня нормативного наполнения Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ.

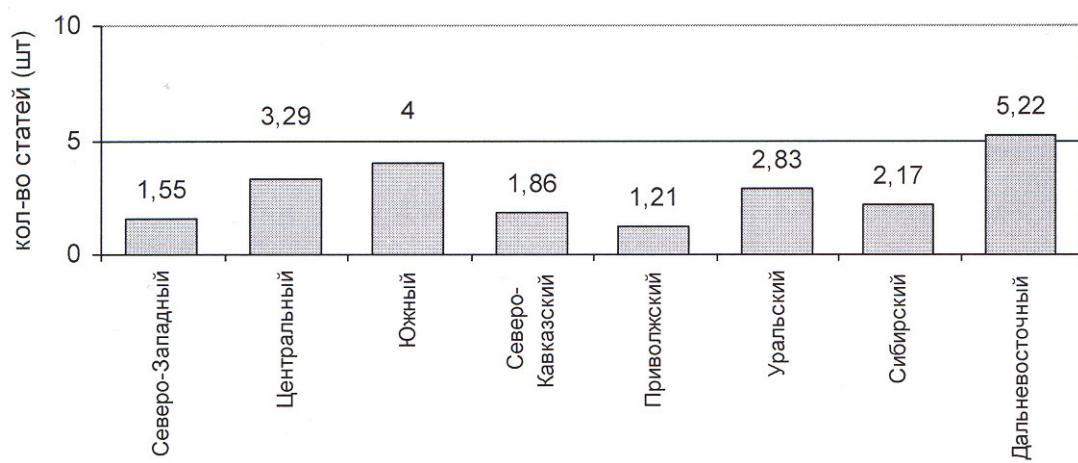


Рис. 2. Средние значения нормативного наполнения региональных законов «О пожарной безопасности» по федеральным округам Российской Федерации

Установлено, что действующие законы субъектов реализованы на основе более кратких текстов (2996 ± 1819 слов против 7916 слов федерального закона, $p<0,05$). В большинстве случаев законы ряда субъектов реализованы на основе дублирования и секвестрирования текста федерального закона. Например, словарный объем в 5 и более раз меньший словарного объема федерального закона (то есть 1582 слова и меньше) имеют законы 27 субъектов:

- в Северо-Западном федеральном округе – 4 субъекта;
- в Центральном Федеральном округе – 5 субъектов;
- в Южном федеральном округе – 2 субъекта;

- в Северо-Кавказском федеральном округе – 3 субъекта;
- в Приволжском федеральном округе – 6 субъектов;
- в Уральском федеральном округе – 1 субъект;
- в Сибирском федеральном округе – 4 субъекта;
- в Дальневосточном федеральном округе – 2 субъекта.

Более краткое текстовое изложение региональных законов реализовано на основе меньшего числа статей (в среднем по субъектам РФ – $15,1 \pm 6,0$ статей против 41 статьи федерального закона, $p < 0,05$). Для исключения двусмысленности трактования показателя количества статей как критерия качества нормативного наполнения регионального закона оригинальными нормами права целенаправленно отслеживались статьи региональных законов, не входящие в состав федерального закона (рис. 3.).

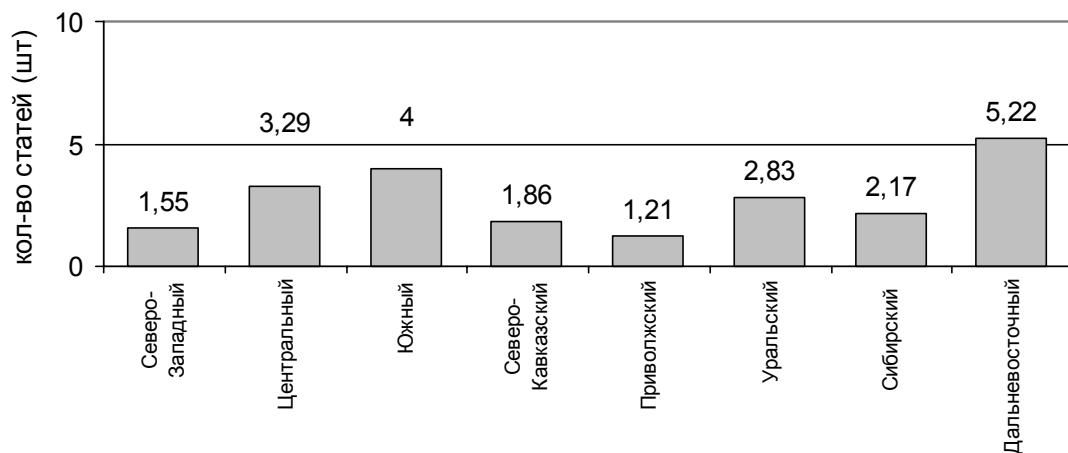


Рис. 3. Средние значения количества статей, которые включены в состав

Это позволило установить, что данное направление законотворческой активности субъектов, которое в значительной степени представляло собой цель нескольких многолетних этапов совместной работы федеральных и региональных органов власти, в конструировании, создании и редактировании региональных законов использовалось недостаточно активно. При наличии большого перечня известных особенностей, формирующих пожарную обстановку в субъекте – географических, погодно-климатических, социально-экономических, демографических, культурно-этнических, ландшафта местности, наличии зон рекреации и др., все они в своем многообразии причинно-следственных взаимоотношений учтены и отражены для всех субъектов Российской Федерации в пределах нескольких десятков статей. Кроме того существующие в различных наборах особенности, формирующие пожарную обстановку субъекта, относительно редко упоминаются или рассматриваются на уровне нормы права в обсуждаемых правовых актах субъектов. Например, характеристика наиболее часто встречающихся оригинальных статей (более чем в 5 субъектах) имеет следующий вид (по названиям статей и в порядке убывания):

1) «Обеспечение пожарной безопасности» (а также «Обеспечение пожарной безопасности объектов защиты», «Обеспечение пожарной безопасности при проектировании, реконструкции и эксплуатации зданий и сооружений», «Общие требования по обеспечению пожарной безопасности», «Меры пожарной безопасности», «Разработка и реализация мер

пожарной безопасности») – 12 раз;

2) «Предмет регулирования настоящего закона» (а также «Сфера регулирования настоящего закона») – 10 раз;

3) «Целевая программа субъекта по пожарной безопасности» – 9 раз;

4) «Комиссия по пожарной безопасности» (а также «Коллегиальный орган по пожарной безопасности») – 9 раз;

5) «Принципы обеспечения пожарной безопасности» (а также «Основные принципы деятельности противопожарной службы субъекта», «Основные принципы обеспечения пожарной безопасности субъекта») – 8 раз;

6) «Профилактика пожаров» – 8 раз;

7) «Обеспечение пожарной безопасности на территории садоводческих, огородных, дачных, некоммерческих объединений» – 6 раз.

Постатейные данные приведены не столько для информирования, сколько с целью представления того факта, что специализированные и узко нацеленные в своем предназначении нормативно-правовые акты субъектов, которые должны определять и акцентировать проблемные вопросы обеспечения пожарной безопасности, не содержат норм права, ориентированных на их решение. В результате правовое поле субъектов в области пожарной безопасности в достаточной степени: 1) не отражает структуры и особенностей формирования регионального валового продукта; 2) не имеет связи с конкретными показателями инфраструктуры в части обоснования достаточности или эффективности; 3) не ориентировано на реальные риски возникновения пожаров, противодействие и ликвидацию последствий пожаров и ЧС с ними связанными; 4) не содержит характеристик качественно-количественных обязательств в части исполнения и формирования региональных и муниципальных бюджетов по рассматриваемому вопросу и др.

Интересная ситуация прослеживается по такому признаку, как характер построения нормативного акта регионального уровня. Наличие оригинальной структуры данного правового акта установлено в 4 субъектах (5 % случаев наблюдения), наличие структуры, связанной с построением статей на основе их измененной последовательности представления то есть измененной от Федерального закона № 69-ФЗ – в 53 субъектах (66,3 % случаев наблюдения), в прочих 23 случаях сказать о наличии измененной последовательности представляется затруднительным. В связи с данным обстоятельством был реализован анализ использования элементов нормативного правового поля Федерального закона № 69-ФЗ с целью конструирования правового поля субъектов Российской Федерации. Выявлено следующее:

– в 67 из 80 субъектов (87,3 % субъектов Российской Федерации) разработка и редактирование региональных законов реализованы на основе более краткого изложения Федерального закона № 69-ФЗ с внесением изменений, связанных с изменением федерального статуса на региональный;

– 11 действующих региональных законов из 80 (13,7 %) разработаны на основе дублирования федерального закона с внесением изменений, связанных с изменением федерального статуса на региональный;

– в двух нормативных правовых актах (2,5 %) краткое изложение Федерального закона № 69-ФЗ дополнено внесением норм, создающих элементы развития и продвижения федерального нормативного поля по отдельным вопросам обеспечения пожарной безопасности.

Оценивая роль введения очередных редакций законов в создании нового звучания региональных законов о пожарной безопасности, следует отметить, что за период в 18 лет – 1993–2010 гг. – новые редакции использовались 224 раза (рис. 4.), что составило 2,8

раза/субъект и соответствует внесению поправок в прежнюю редакцию закона отдельного субъекта 1 раз в 6–7 лет.

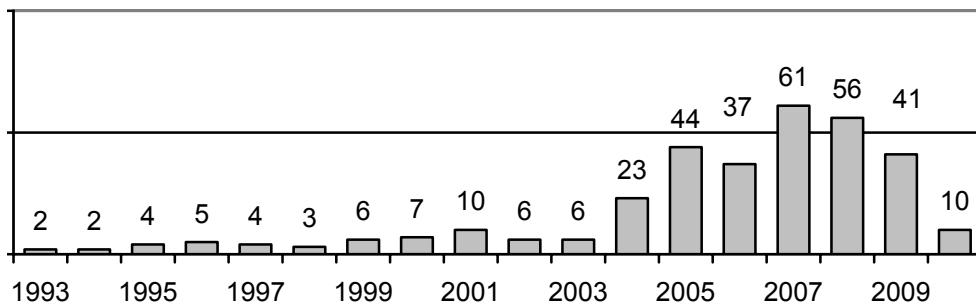


Рис. 4. Количество редакций региональных законов о пожарной безопасности в период 1993–2010 гг.

С учетом реорганизации законодательства ГПС МВД России в формате ФПС МЧС России, темпов развития федерального законодательства за последние несколько лет положительно оценить установленный уровень нормотворческой активности как оперативно и адекватно отражающий состояние федерального и ведомственного нормативного правового поля в области вопросов и проблем пожарной безопасности на уровне регионального законодательства представляется затруднительным. Следует особо отметить, что редактирование законов во многом сводилось к реализации тенденции снижения размеров зоны нормативного регулирования и ответственности субъектов, в частности, на основе уменьшения численности статей.

Таким образом, результаты мониторинга состояния регионального законодательства по состоянию на январь 2011 г. свидетельствуют о том, что нормативное правовое поле субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности остается в тени ответственности федеральных органов власти перед гражданами Российской Федерации в сфере обеспечения пожарной безопасности, а инициатива федеральных органов по делегированию полномочий субъектам в области обеспечения пожарной безопасности реализована не в полной мере. Несомненно, что основу законотворческой активности субъекта, эффективности его функционирования составляют такие моменты как наличие устойчивых и достаточных источников финансирования, формирование дееспособных механизмов функционирования, в том числе, самооценки, самоконтроля эффективности и достаточности функционирования.

Представленные данные о состоянии базового нормативного правового акта субъекта Российской Федерации в области пожарной безопасности с правовой точки зрения и задач, возложенных на ДНД МЧС России в частности, могут быть изложены в альтернативном аспекте, а именно в том плане, что данные нормативные правовые акты, сформированные методом дублирования или копирования, не содержат в себе инициатив, их содержательной части, исполнительных механизмов, формирующих в совокупности логику административно-управленческих решений в формате «сфера ответственности – меры и мероприятия обеспечения результата – механизмы обеспечения, точки и параметры контроля – положительный результат». Это прослеживается в содержательной части большинства

норм права. С правовой точки зрения излагаемую проблему можно рассматривать как сферу ответственности, изначально возложенную на ФПС МЧС России. Вклад субъектов в сферу обеспечения пожарной обстановки минимален. В большей степени, как и 20 лет назад, обеспечение вопросов пожарной безопасности достигается на основе федерального компонента. Предупреждая ряд ожидаемых возражений, отметим, что обеспечение пожарной безопасности на уровне субъекта в настоящее время складывается на основе инициатив нескольких организаций регионального уровня, в число которых входят региональные органы власти и ГУ МЧС России субъекта. Совершенствование регионального законодательства как федеральной инициативы, регламентированной Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ, прежде всего, видится в том, что федеральные нормы, носящие общий, декларативный характер, будут конкретизированы, детализированы, адаптированы и эта функция изначально была возложена на субъекты посредством разработки и реализации соответствующей области нормативного поля субъекта. Критерием оптимальной реализации и воплощения подобных инициатив и, прежде всего, на основе регионального закона, можно рассматривать ситуацию, когда в рамках реализации данного закона за региональными органами власти и ГУ МЧС России субъекта из всего многообразия функций сегодняшнего момента времени по обеспечению пожарной безопасности в сфере полномочий субъекта останутся только контрольно-надзорные функции, связанные, например, с оценкой достаточности и своевременности реализуемых и разрабатываемых мероприятий обеспечения пожарной безопасности. Вышеизложенное имеет своей целью не столько общую оценку состояния нормативного правового поля субъектов Российской Федерации, сколько актуализацию данной проблемы как направления деятельности МЧС России и ДНД МЧС России в частности. С такой точки зрения многое выглядит иначе и выглядит логичнее. Например, проблема и структура расходов, связанная с ликвидацией лесоторфяных пожаров на европейской территории России 2010 г. Эта цепочка причинно-следственных событий, которая в значительной степени сформировалась и развивалась как следствие решения вопросов вне сферы пожарной безопасности, развивалась и нарастала как зона ответственности региональных и муниципальных органов власти. Опуская рассмотрение многообразия возможных вариантов решения данной проблемы, направлений, этапности и последовательности потенциальных управлеченческих решений, считаем возможным отметить целесообразность ее решения на основе консолидированных усилий и под эгидой МЧС России. Повторная актуализация данной проблемы, решение которой находится еще и вне зоны механизмов контрольно-надзорных полномочий МЧС России, потенциально малоэффективна. Следует учесть отсутствие федеральных и региональных структур по оценке качества потенциальных нормативных и правовых решений. В связи с этим, привлечение специалистов необходимого профиля и организация их деятельности в рамках возложенных на МЧС России обязанностей представляется целесообразным. Вопрос незамедлительности имеет четко очерченный экономический профиль в виде определенного процента потерь ВВП России и ВРП субъекта от пожаров и ЧС с ними сопряженными. Кроме того, в настоящее время Правительство Российской Федерации на ближайшие десятилетия формирует основные направления господдержки по основным типам инновационных проектов и программ, в том числе, посредством определения круга и приоритетности федеральных обязательств, применения механизма компенсации и возврата денежных средств субъектам из средств федерального бюджета.

Несомненно, что МЧС России – это эффективно работающее Министерство Российской Федерации. Тем не менее, эти возможности в обеспечении вопросов пожарной безопасности, будучи огромными, не безграничны. Следовательно, обсуждаемое направление деятельности МЧС России, ориентированное на региональный аспект,

определенено верно, а его ожидаемый результат прост и ясен каждому гражданину России: снижение потерь от пожаров в каждом регионе, определяющий успех собственного развития и вклад каждого субъекта Федерации в макроэкономический статус России XXI века [2, 6].

Литература

1. Совершенствование организации и управления пожарной охраной: Совм. издание СССР–НРБ / Н.Н. Брушлинский, А.К. Микеев, Г.С. Бозуков [и др.] / под ред. Н.Н. Брушлинского. М.: Стройиздат, 1986. 152 с.
2. Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России. М., 2003. 368 с.
3. О приоритетных направлениях деятельности структурных подразделений центрального аппарата МЧС России на 2011 год: приказ МЧС России от 28 дек. 2011 г. № 79.
4. Государственный пожарный надзор: учебник / В.С. Артамонов., С.П. Воронов, А.Н. Гилетич [и др.] СПб.: СПбУ ГПС МЧС России, 2006. 396 с.
5. Качество нормативного правового обеспечения в области пожарной безопасности как направление совершенствования проблем пожарной безопасности в субъектах Российской Федерации / С.П. Воронов, А.В. Попов, А.А. Домрачев // Пожарная безопасность в строительстве. 2011. № 1. С. 8–10.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. // Рос. газ. 2008. 26 нояб. № 4799.

ОСОБЕННОСТИ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

К.М. Иванов, кандидат юридических наук;

Е.А. Титова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены особенности межгосударственного сотрудничества в области оказания гуманитарной помощи, история оказания гуманитарной помощи, правовое регулирование оказания гуманитарной помощи.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, межгосударственное сотрудничество, правовое регулирование

FEATURES OF INTERNATIONAL COOPERATION ON HUMANITARIAN ASSISTANCE

K.M. Ivanov; E.A. Titova.

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

This article discusses the features of interstate cooperation in the field of humanitarian assistance, the history of humanitarian aid, the legal regulation of humanitarian assistance,

Key words: humanitarian assistance, inter-state cooperation, the legal regulation

В настоящее время человечество сталкивается с чрезвычайными ситуациями, последствия которых носят необратимый характер. Опасность возникновения чрезвычайных ситуаций может произойти в любой части нашей планеты. Ни одно государство не застраховано от риска возникновения природных или техногенных аварий и катастроф. Основываясь на общепризнанных нормах и принципах международного права, закрепленных в Уставе ООН, пострадавшие государства и их граждане вправе рассчитывать на поддержку и помощь. Международное сообщество осознавая, какой разрушительный характер может носить авария или катастрофа, понимает, что сил и средств пострадавшего государства на ликвидацию чрезвычайной ситуации может быть недостаточно. Поэтому многие страны, в том числе Россия, готовы в любой момент оказать гуманитарную помощь государствам, нуждающимся в этом.

Впервые гуманитарную помощь начали оказывать религиозные организации. Миссионерские общества, достигшие расцвета в Европе и Северной Америке в XVIII и XIX веках, не только занимались обращением в христианство жителей дальних стран, но также оказывали им гуманитарную помощь. Они способствовали осознанию гуманитарных потребностей, существующих в других районах мира, и в связи с этим отдельные общины нередко финансировали деятельность миссионеров.

В XX веке в период между двумя мировыми войнами добровольные учреждения сыграли ведущую роль в помощи жертвам геноцида армян и в борьбе с голодом в Советской России в начале 1920-х гг. В рамках Армении консорциумом учреждений был образован Армянский комитет помощи Ближнему Востоку, собравший 20 млн долларов, который направлял различную помощь в пострадавшие районы, ежедневно кормил в среднем 300 тыс. человек, создавал больницы, обеспечивал оказание медицинских услуг и взял на свое попечение 75 тыс. сирот.

После окончания Второй мировой войны резко увеличилось количество светских и религиозных организаций, предназначенных для оказания гуманитарной помощи. Care International, Христианская помощь и Всемирная церковная служба возникли в период между двумя мировыми войнами, но особенно активно они развивались в годы, последовавшие за окончанием Второй мировой войны.

В 90-е гг. прошлого столетия одной из главных причин чрезвычайных ситуаций стали гражданские конфликты. К 1997 г. примерно 50 млн человек, или каждый сто двадцатый житель планеты, были вынуждены покинуть свои дома. Только в 1997 г. Организация Объединенных Наций приняла 10 новых совместных межучережденческих призывов, благодаря которым были получены средства в размере свыше 800 млн долларов США для оказания помощи 15 млн человек в 15 странах мира. В последние годы Управление Верховного комиссара по делам беженцев обеспечивало международную защиту и оказывало помощь более чем 20 млн человек в год – как беженцам, так и все более многочисленному контингенту перемещенных лиц. Две трети мировой чрезвычайной продовольственной помощи регулярно поступало по линии Мировой продовольственной программы, что позволило спасти миллионы людей.

Двадцатый век, ставший свидетелем невиданных в истории человечества трагедий, заставил цивилизованный мир задуматься об организации эффективной гуманитарной деятельности. В многомиллионном мире вряд ли найдутся противники оказания гуманитарной помощи, поскольку целесообразность данного вида деятельности сомнений не вызывает.

Межгосударственное сотрудничество в области оказания гуманитарной помощи включает в себя разнообразные сферы: сотрудничество в области науки, культуры, образования, обмена информацией, контактов между людьми. Основой гуманитарного

сотрудничества является соблюдение прав человека.

Международные нормы, регулирующие сотрудничество по гуманитарным вопросам, образуют отрасль международного права, называемую международным гуманитарным правом и включающую в себя право прав человека, применяемое, в том числе, во время вооруженных конфликтов. Иногда указанным термином обозначают категорию норм международного права, имеющих целью гуманизацию вооруженных конфликтов [1].

Оказание гуманитарной помощи является неотъемлемой частью международного сотрудничества. Международное сотрудничество в области оказания гуманитарной помощи – это деятельность, направленная на взаимодействие государств, международных организаций и других субъектов международного права по оказанию безвозмездной помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также других ситуаций, при которых возникает опасность для граждан, общества, государства.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 64/76 от 2 февраля 2010 г «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций» определены принципы оказания гуманитарной помощи, такие как принципы нейтралитета, гуманности, беспристрастности и независимости при оказании гуманитарной помощи [2].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1999 г. № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» под гуманитарной помощью (содействием) понимается вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия) [3].

Под гуманитарной помощью также понимаются поставляемые Российской Федерацией на безвозмездной основе иностранным государствам, их федеративным или муниципальным образованиям, международным и иностранным учреждениям или некоммерческим организациям, а также иностранным физическим лицам товары, выполняемые для них работы и предоставляемые им услуги для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций [4].

В целях сохранения стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства Российской Федерация декларирует участие в проводимых под эгидой ООН и других международных организаций мероприятиях по ликвидации природных и техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций, а также в оказании гуманитарной помощи пострадавшим странам [5].

Международная гуманитарная помощь государствам, на территориях которых возникли чрезвычайные ситуации, предоставляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [6].

МЧС России непосредственно участвует в деятельности по оказанию гуманитарной помощи, осуществляя наиболее сложные гуманитарные операции в стране и за ее пределами. Так, МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:

– формирование и доставку в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению Российской Федерации и иностранных государств, а также эвакуацию граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

– заключает в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоры, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи [7].

В деятельности по оказанию гуманитарной помощи участвуют и другие органы государственной власти. Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает поддержание на бюджетном валютном счете МЧС России оперативного резерва в иностранной валюте в размере до 50 тыс. долларов США за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год по разделу «Международная деятельность» на экономическую и гуманитарную помощь другим государствам. Порядок расходования средств указанного оперативного резерва определяется МЧС России совместно с Министерством финансов Российской Федерации [8].

Существует перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера: посуда, столовые приборы и кухонные принадлежности, оборудование и изделия для очистки воды, моющие средства, электрообогревательные устройства, генераторы постоянного и переменного тока, передвижные электростанции, хозяйственный инструмент, дрова, пиломатериалы, цельноперевозные здания и помещения, укрытия и палатки, специальная мебель, бельевые изделия, одеяла, подушки и матрасы, обувь, чайная продукция, крупы и крупяные изделия, лекарственные средства, медицинская техника и инструмент, аварийно-спасательные и аварийно-восстановительные работы в зоне чрезвычайной ситуации (зоне бедствия), работы по очистке территорий, зданий и сооружений от загрязнений, связанные с первоочередным жизнеобеспечением населения в зоне чрезвычайной ситуации, работы по развертыванию и сооружению временного жилья, а также временных объектов жилищно-коммунального и социально-бытового назначения, услуги по эвакуации, размещению и питанию пострадавшего населения, услуги по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту машин и оборудования, используемых в зоне чрезвычайной ситуации (зоне бедствия), услуги по оказанию медицинской и психологической помощи пострадавшему населению, спасателям и гражданам, осуществляющим работы в зоне чрезвычайной ситуации, услуги по доставке сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайной ситуации, в зону чрезвычайной ситуации (зону бедствия) [9].

Гуманитарная помощь может оказываться иностранными государствами, их федеративными или муниципальными образованиями, международными и иностранными учреждениями или некоммерческими организациями.

Гуманитарная помощь может предоставляться Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам.

Особо отмечается, что продажа гуманитарной помощи, полная или частичная, запрещается.

Координацию на федеральном уровне деятельности органов, организаций и лиц по получению и распределению гуманитарной помощи, поступающей в Российскую Федерацию, осуществляет Комиссия по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации [10].

Решения о подтверждении принадлежности к гуманитарной помощи средств и

товаров, ввозимых в Российскую Федерацию, а также работ и услуг принимаются указанной Комиссией. Перечень документов, подтверждающих гуманитарный характер оказываемой помощи, также определяется Комиссией. Данные документы представляются получателями гуманитарной помощи, а также федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом целевого назначения получаемой гуманитарной помощи.

Решения Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации оформляются протоколами, которые подписывает ее председатель либо заместитель председателя. Комиссия на основании своего решения выдает удостоверение, подтверждающее принадлежность средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной помощи.

Удостоверение представляется в налоговые и таможенные органы с целью предоставления в установленном порядке определенных законодательством Российской Федерации налоговых и таможенных льгот. Копии удостоверения в течение трех дней со дня его оформления направляются в Федеральную налоговую службу Российской Федерации и Федеральную таможенную службу Российской Федерации. Удостоверение подписывается председателем, заместителем председателя или ответственным секретарем Комиссии и заверяется печатью Комиссии. Прилагаемые к удостоверению перечни средств, товаров, работ и услуг заверяются штампом с надписью «Гуманитарная помощь (содействие)».

Удостоверение выдается не позднее чем через три рабочих дня после принятия Комиссией по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации соответствующего решения на основании доверенности получателя гуманитарной помощи и является документом строгой отчетности. Срок действия удостоверения – один год со дня принятия Комиссией решения о подтверждении принадлежности средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной помощи.

Средства и товары, относящиеся к гуманитарной помощи, являются собственностью организации – донора до момента их фактической передачи получателю гуманитарной помощи.

В 1996 г. во исполнение распоряжения Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации для оперативного решения вопросов гуманитарной деятельности была создана некоммерческая организация – Федеральное Государственное Учреждение «Агентство по обеспечению и координации российского участия в международных гуманитарных операциях «ЭМЕРКОМ».

ФГУ «Агентство «ЭМЕРКОМ» входит в состав Российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР), на который возложены задачи по участию в ликвидации последствий стихийных бедствий, оказанию гуманитарной помощи и проведению работ по гуманитарному разминированию.

Высокий профессионализм, творческий потенциал и богатый опыт специалистов Агентства позволяют проводить все операции с минимальными затратами и максимальной эффективностью, а также гарантируют успешное и устойчивое положение в сфере своей деятельности. Качество выполненных работ не раз заслуживало высокой оценки, в том числе и со стороны представителей ООН.

С начала своей деятельности Агентство «ЭМЕРКОМ» приняло участие во множестве национальных и более чем 70 международных гуманитарных операциях, около 30 операциях, связанных с гуманитарным разминированием и очистке территорий и акваторий от взрывоопасных предметов.

Российская Федерация оказывает гуманитарную помощь не только гражданам своей страны, но и жителям других государств, пострадавшим от военных конфликтов, стихийных

бедствий и чрезвычайных ситуаций. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий высоко подняло авторитет Российской государства на мировой арене оперативностью реагирования, профессиональным менеджментом в области гуманитарной деятельности.

Генеральная Ассамблея ООН резолюцией от 11 декабря 2008 г постановила объявить 19 августа Всемирным днем гуманитарной помощи для содействия повышению информированности общественности о деятельности по оказанию гуманитарной помощи во всем мире, а также для того, чтобы воздать должное гуманитарному персоналу, рискующему жизнью при исполнении своего долга [11].

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в День гуманитарной помощи отметил, что Всемирный день гуманитарной помощи призван напомнить о живущих в нужде людях и о необходимости их обеспечить, чтобы они получали помощь, которую заслуживают. Руководитель ООН призвал: «Давайте же умножим наши усилия ради достижения этой цели и выполним наш гуманитарный долг». Он также отметил: «...Кроме того, в этот день мы должны по-новому взглянуть на свою жизнь и подумать, что же еще мы могли бы сделать, чтобы помочь тем людям, которые оказались в ситуациях конфликта, бедствий и лишений. Пусть пример гуманитарных сотрудников, которым мы сегодня воздаем должное, вдохновит нас на то, чтобы вносить свой вклад в преобразование мира к лучшему и укрепление единства нашей человеческой семьи». Указанные слова свидетельствуют о чрезвычайной важности мероприятий по оказанию гуманитарной помощи.

Таким образом, оказание гуманитарной помощи включает в себя правовые, организационные и финансовые способы и средства оказания безвозмездной помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также других ситуаций, при которых возникает опасность для граждан, общества, государства.

Особенностью правового способа реализации мероприятий по оказанию гуманитарной помощи является согласованность действий субъектов международного права, основанных на международных соглашениях.

Особенность организационного способа осуществления указанных мероприятий заключается в определении статуса специальных сил и средств, задействованных в оказании гуманитарной помощи. Кроме того, одним из организационных способов является мониторинг чрезвычайных ситуаций, предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, управление силами и средствами, межгосударственное взаимодействие и др. К организационным средствам можно отнести силы и средства реагирования на чрезвычайные ситуации: аварийно-спасательные формирования, подразделения гуманитарного разминирования, формирования, оказывающие медицинскую и психологическую помощь и др.

Особенность финансового обеспечения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи состоит в том, что данный вид деятельности осуществляется на основании добровольного финансового участия субъектов международного права в деятельности специализированных фондов по оказанию гуманитарной помощи.

Литература

1. Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. Международное право: учебник. М., 2001. С. 355.
2. Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 64/76 от 2 февраля 2010 г.

3. Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 дек. 1999 г. № 1335 // Рос. газ. 1999. 15 дек. № 248.

4. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федер. Закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. // Рос. газ. 2005. 28 июля. № 163.

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая. № 88.

6. О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 // Рос. газ. 2004. 20 янв. № 7.

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

8. О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 августа 2000 г. № 644 // СЗ РФ. 2000. 11 сент. № 37. Ст. 3714.

9. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 фев. 2006 г. № 261-р // Рос. газ. 2006. 3 марта. № 44.

10. Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 июля 2004 г. № 377 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3266.

11. Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 2008 г. № 63/139.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН

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

Проведен анализ правовой природы права собственности граждан, форм и объектов права собственности, осмыслены подходы к определению содержания права собственности.

Ключевые слова: право собственности граждан, объект, содержание права собственности

LEGAL NATURE OF OWNERSHIP OF CITIZENS

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

The article examines the legal nature of ownership rights of citizens, forms and objects of property rights, conceptualized approaches to determining the content of property rights.

Key words: property rights of citizens, subject, content ownership

Вещное право является разновидностью субъективных гражданских прав и как таковое есть обеспеченные законом вид и мера возможного поведения субъекта в отношении определенного имущества (вещи). При этом наиболее широким по своему содержанию вещным правом является право собственности, которое представляет собой абсолютное субъективное право [1].

Субъективное право собственности – это закрепленная за собственником юридически обеспеченная возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению и в своем интересе путем совершения в отношении этого имущества любых действий, не противоречащих закону и иным правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранивать вмешательство всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства [2, с. 408].

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации предлагается определить право собственности как вещное право, которое дает лицу наиболее полное господство над вещью, в том числе путем владения, пользования и распоряжения ею, а также совершения в отношении ее любых действий, не запрещенных законом и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц (п. 3.2) [3].

Поскольку право собственности, будучи вещным правом, является правом абсолютным, то предполагается обязанность всех иных лиц не препятствовать осуществлению собственником принадлежащих ему правомочий. То есть праву одного лица – праву собственника – соответствует пассивная обязанность неопределенного круга лиц воздерживаться от нарушения принадлежащего ему права собственности на определенную вещь (имущество). Обязанность таких пассивных субъектов носит отрицательный характер, поскольку они обязаны, во-первых, воздерживаться от пользования чужой вещью, во-вторых, воздерживаться от совершения действий, нарушающих чужое вещное право.

Важнейшие нормы о праве собственности сосредоточены в Конституции РФ, где закреплены признаваемые в Российской Федерации формы собственности, основные принципы регулирования и охраны отношений собственности, определена компетенция Российской Федерации, компетенция ее субъектов в части установления правового режима важнейших объектов права собственности, и, в первую очередь, государственной собственности. Нормы, относящиеся к праву собственности, можно найти в правовых актах, связанных с охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов.

Согласно п. 2 ст. 8 ныне действующей Конституции, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Аналогичное положение закреплено и в ст. 212 ГК, которая подвергает названные формы собственности дальнейшему членению в зависимости от того, находится ли имущество в собственности граждан и юридических лиц Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Из содержания ст.ст. 212–215 ГК можно сделать вывод, что частная собственность подразделяется на собственность граждан и юридических лиц, государственная собственность – на федеральную, принадлежащую РФ, и собственность, принадлежащую субъектам Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области и автономным округам. Что же касается муниципальной собственности, то в качестве ее субъектов выступают городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования [2, с. 410].

Граждане являются частными собственниками принадлежащего им имущества. В этом качестве они могут быть собственниками любого имущества, в том числе различных видов недвижимости, включая предприятия как имущественные комплексы, жилые дома и квартиры. Конституция РФ провозгласила возможность иметь в частной собственности

землю (земельные участки), а также другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9, ст. 36). Граждане являются собственниками имущества созданных ими учреждений (некоммерческих организаций). Они могут иметь в собственности и различные виды движимого имущества, включая оборудование, транспортные средства и другие средства производства, а также деньги и ценные бумаги.

В состав имущества, принадлежащего гражданам, могут входить и отдельные обязательственные права (например, такие права требования, как вклады в банках, либо права пользования чужим имуществом), корпоративные права (права участия в акционерных и других хозяйственных обществах, в кооперативах), а также некоторые правомочия из состава исключительных прав. Они не приобретают тем самым режима вещных прав, но находятся в составе принадлежащего гражданину имущества как единого комплекса. Именно этот комплекс составляет объект взыскания возможных кредиторов гражданина, а в случае его смерти – наследственную массу (объект наследственного преемства).

Закон предусматривает некоторые особые основания возникновения права собственности граждан. Так, член жилищного, жилищно-строительного, дачного, гаражного или иного потребительского кооператива, как отмечалось ранее, приобретает право собственности на квартиру, дачу, гараж или иное помещение, которое было предоставлено ему кооперативом, после полного внесения паевого взноса за указанное имущество (п. 4 ст. 218 ГК). Аналогичная возможность предоставлена и другим лицам, имеющим право на паенакопление (супругам или иным членам семьи пайщика, его наследникам). Право собственности на соответствующую недвижимость возникает при этом в момент оплаты последней части паевого взноса.

В настоящее время отпали традиционные для прежнего правопорядка ограничения объектов права собственности граждан – количество или размер жилых помещений, в том числе квартир, дач и садовых домиков, автотранспортных средств, скота, средств производства и т.п. (что, впрочем, впервые было продекларировано еще в законах о собственности). В соответствии с п. 2 ст. 213 ГК не подлежат ограничению количество, а также стоимость объектов права собственности граждан, если только такое ограничение не вызывается целями защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, закон предусматривает весьма широкие, хотя и не безграничные возможности для развития частной собственности граждан и создает ей необходимые правовые гарантии.

Объектом права собственности граждан не может быть только имущество, изъятое из оборота, поскольку оно составляет объект исключительной собственности государства. Конкретные виды объектов, которые не могут принадлежать гражданам на праве собственности, должны быть прямо указаны в законе (п. 2 ст. 129 ГК) и не могут устанавливаться подзаконными актами. Это же касается и объектов, которые могут находиться в собственности частных лиц только по специальному разрешению, то есть ограниченных в обороте (абз. 2 п. 2 ст. 129 ГК) [4].

В силу ст. 18 ГК граждане могут иметь имущество на праве собственности. В то же время эта бланкетная возможность, будучи элементом правоспособности, еще не составляет субъективного права собственности. Чтобы это право возникло, необходимо наступление юридического факта, с помощью которого абстрактная возможность правообладания, заложенная в правоспособности, переводится в состояние субъективного права. Необходимо, иными словами, чтобы гражданин купил какое-то имущество, принял его в дар, унаследовал, приобрел путем изготовления вещи или постройки дома и т.д. Данное выше определение права собственности распространяется и на право собственности граждан. Его содержание

составляют правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом по своему усмотрению и в своем интересе. Каждое из них обеспечивает собственнику конкретную возможность определенного поведения в абсолютном правоотношении, которое связывает собственника со всеми третьими лицами. Другая сторона субъективного права собственности – в возможности собственника устраниить вмешательство всех третьих лиц в ту сферу хозяйственного господства, которую закон закрепляет за собственником.

Всякое право, каким бы емким ни было его содержание, имеет свои границы. При определении границ права собственности граждан, а, следовательно, и границ его осуществления надлежит исходить из присущих гражданскому праву принципа дозволительной направленности гражданско-правового регулирования и принципа диспозитивности. Действие первого принципа означает, что гражданину при осуществлении принадлежащих ему прав, в том числе и права собственности, дозволено все, что не запрещено законом. Действие принципа диспозитивности означает, что гражданин по своему усмотрению осуществляет право собственности или не осуществляет его, сам избирает цели осуществления права и средства их достижения [5].

Расширение границ субъективного права собственности, целей и средств его осуществления, разумеется, не означает вседозволенности. Если в доперестроочный период содержание права собственности граждан чрезмерно ограничивали, сводя его функциональное назначение к удовлетворению потребительских нужд собственника, то ныне наблюдается обратная крайность – даже явно противоправные действия собственника зачастую квалифицируются как не выходящие за пределы его права и не влекут применения к собственнику санкций.

Литература

1. Ахметьянова З.А. Право собственности: к вопросам о признаках // Бюллетень нотариальной практики. 2010. № 2. С. 23.
2. Гражданское право: учебник: в 3 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2009. С. 408, 410.
3. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. // URL: www.privatlaw.ru.
4. Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клювер, 2010. С. 303.
5. Соловьев В.Н. Современное учение о типах, формах и видах права собственности // Гражданское право. 2010. № 2. С. 67.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ СОТРУДНИКОВ ГПС МЧС РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент;

Д.О. Глебова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены актуальные вопросы ограничения гражданской правоспособности сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, определено их правовое положение в системе государственной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: гражданская правоспособность, государственный служащий, сотрудник Государственной противопожарной службы МЧС России

RESTRICTION OF THE RIGHTS OF EMPLOYEES OF THE STATE FIRE SERVICE OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF REFORMING OF THE LEGISLATION ON PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

S.B. Nemchenko;

D.O. Glebova.

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

In article pressing questions of restriction civil law employees of the State fire service of the Ministry of Emergency Measures of Russia, definition of their legal status in system of public service of the Russian Federation are considered.

Key words: civil law, the civil servant, the employee of the State fire service of the Ministry of Emergency Measures of Russia

В последние годы в России происходит существенная перестройка надзорных и силовых структур. Принят ряд документов, регламентирующих права и обязанности сотрудников МВД России, а также других министерств и ведомств, осуществляющих контроль в сфере безопасности жизнедеятельности.

Большую актуальность приобретает принятый недавно Федеральный закон «О полиции», который устанавливает новый правовой статут полицейского. Подобное реформирование в скором времени также отразится и на правовом статусе сотрудников ГПС МЧС России, проходящих особый вид государственной службы.

Принятый в 2003 г. рамочный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что государственная служба Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации [1].

Данный нормативный акт определил три вида государственной службы:

1. государственную гражданскую – это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи) [2].

В федеральной противопожарной службе проходят службу государственные гражданские служащие (в органах, где предусмотрен данный вид государственной службы);

2. военную – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях [3].

Исходя из данного определения можно сделать вывод, что в системе МЧС России войска гражданской обороны являются военными формированиями. На них распространяются положения федеральных законов Российской Федерации «Об обороне» и «О воинской обязанности и военной службе»;

3. правоохранительную.

Деятельность правоохранительной службы в настоящее время не урегулирована законодательством. В связи с этим в научной и учебной литературе существует дискуссия о том, какие органы являются правоохранительными. В Российской Федерации довольно активно используется словосочетание «правоохранительные органы».

В. Аргунов, В. Бобров, В. Божьев рассматривают следующие органы как правоохранительные: суды, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности, налоговые органы, таможенные органы, органы юстиции, прокуратуру, нотариат, адвокатуру, частные детективные и охранные службы [4].

В соответствии с проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» правоохранительная служба предусматривается в федеральных органах государственной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел,

исполнения наказаний, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, фельдъегерской связи, таможенного дела, миграции, обеспечения установленного порядка деятельности судов и принудительного исполнения судебных решений и актов других органов, пожарной безопасности и гражданской обороны [5].

Таким образом, МЧС России является довольно специфическим федеральным органом исполнительной власти, поскольку содержит в себе черты всех трех звеньев системы государственной службы. Различные подразделения ГПС МЧС России имеют свои особенности, которые подпадают под государственную гражданскую, военную и правоохранительную службу.

Применительно к системе МЧС России необходимо отметить, что на сегодняшний день определить правовой статус сотрудника ГПС весьма непросто, поскольку в настоящее время не существует такого нормативного правового акта, который бы давал по этому поводу четкое разъяснение.

В связи с этим сотрудника ГПС МЧС России можно условно отнести к категории государственных служащих, вне зависимости от того к какой подгруппе системы государственных служащих он относится.

Важно отметить особенности ограничения гражданской правоспособности таких лиц. Основной квалифицирующий признак гражданской правоспособности государственных служащих, на наш взгляд, это ограничения в реализации целого ряда субъективных прав, которые являются неотъемлемыми элементами общегражданской правоспособности. Поэтому гражданскую правоспособность государственных служащих, в частности сотрудников ГПС МЧС России, необходимо рассматривать как ограниченную или усеченную.

Ограничения гражданской правоспособности для государственных служащих – это общепринятая практика всех цивилизованных государств. Современное законодательство о государственной службе в плане ограничений и запретов для государственных служащих находится на пути трудного и долгого становления. Запрет на занятие предпринимательской деятельностью и иной оплачиваемой деятельность, регламентированный Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [6], явно не отвечает современным реалиям и возможностям человека – гражданина России по извлечению дохода, не связанного с выполнением своих служебных обязанностей по основному месту работы.

Несмотря на то, что данный нормативный акт уже значительно устарел, причем в концептуальном плане, именно им закладываются основы гражданско-правового статуса сотрудника ГПС МЧС России. Его неотъемлемыми элементами являются и ограничения гражданской правоспособности сотрудников ГПС МЧС России.

В настоящее время требуется разработка развернутой и детализированной системы ограничений гражданской правоспособности государственных служащих в целом и сотрудников ГПС МЧС России, в частности.

В связи с этим представляется необходимым рассмотреть ограничения, которые применимы ко всем категориям сотрудников ГПС МЧС России. Для этого следует отметить, что проект федерального закона «О правоохранительной службе РФ» не регулирует данные вопросы, оговариваясь лишь о том, что на служащего распространяются запреты, установленные Федеральным законом РФ от 27 июля 2004 г. № 79 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

В сфере гражданско-правового статуса государственного служащего находятся следующие ограничения:

1) запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью;

2) запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

3) запрет состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

5) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;

6) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

7) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

8) принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций.

Логическим завершением системы ограничений гражданско-правового статуса государственного служащего является требование передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Современное состояние проблемы ограничения гражданской правоспособности сотрудников ГПС МЧС России видится нам в решении ряда задач:

а) скорейшем обновлении законодательства о службе в ГПС МЧС России, детальном урегулировании вопроса о месте Министерства в системе государственной службы – принятии Закона о государственной правоохранительной службе. При этом необходимо отметить, что происходящее в настоящее время реформирование МВД России, внесение изменений в руководящие документы, в частности в Положение о службе в ОВД, которое распространяет свое действие и на сотрудников ГПС МЧС России, не позволяет надлежащим образом регулировать вопросы правового статуса сотрудников ГПС МЧС России. В связи с этим назрела насущная необходимость в принятии Положения о службе в ГПС МЧС России;

б) реализации единой концепции ограничений для государственных служащих. При этом в зависимости от вида государственной службы они должны быть конкретизированы;

в) разработки разветвленной и прозрачной системы ограничений гражданской правоспособности для сотрудников ГПС МЧС России.

Следует признать неотъемлемое право сотрудника ГПС МЧС России в полной мере и без каких либо ограничений пользоваться разрешенными видами доходов для повышения своего жизненного уровня. Среди таких доходов могут быть следующие:

- рентные платежи от сдачи в аренду земельных участков и иных природных ресурсов;
- платежи по договору аренды недвижимости;
- проценты по банковским вкладам; дивиденды по акциям, прибыль по иным ценным бумагам;
- авторские гонорары;

- заработка плата и иные доходы супруги (супруга), иных близких членов семьи;
- выигрыши в лотерее, игры, пари;
- получение наследства;
- получение премий, грантов, средств от продажи недвижимости и других разрешенных единовременных выплат.

Однако ограничение гражданской правоспособности государственных служащих, как и сотрудников ГПС МЧС России, в принципе необходимо. При этом все вводимые законодательством ограничения правоспособности государственных служащих должны быть починены одной высшей цели – интересам службы и, в конечном итоге, интересам всего многонационального народа России.

Литература

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. 2 июня. № 22. Ст. 2063.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. 2004. 31 июля. № 162.
3. О воинской обязанности и военной службе: Федер. закон Рос. Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 30 марта. № 13. Ст. 1475.
4. Божьев В.П. Правоохранительные органы РФ: учебник. М.: Спарк, 2008.
5. <http://fsin.ru/index.php?showtopic=195>.
6. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Постановление ВС РФ от 23 дек. 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 14 янв. № 2. Ст. 70.

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЙ «БЕЗОПАСНОСТЬ» И «ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ» В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук, доцент;
О.Б. Бойкова.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Обоснована необходимость совершенствования понятийного аппарата при определении терминов «безопасность», «обеспечение безопасности личности» в действующем законодательстве Российской Федерации. Обращено внимание на то, что обеспечение безопасности личности – это не только задача государства, но и первоочередная задача самого человека (индивидуа, личности). Предложено авторское определение понятий «безопасность» и «обеспечение безопасности».

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности личности, безопасность человека, законодательство Российской Федерации о безопасности

TO THE PROBLEM OF DEFINITION OF «SECURITY» AND «PROVIDING SAFETY» IN THE CURRENT LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

T.V. Zhukova; O.B. Boikova.

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

The need to improve the conceptual apparatus with a definition of «security», «providing of personal safety» in the modern Russian legislation is considered in the article. Attention is drawn to the fact that the providing of personal safety is not only a task of the state, but the primary task of the person (individual, personality). The author's definition of «security» and «providing safety» is proposed.

Key words: security, providing personal safety, human security, Russian safety legislation

В настоящее время обеспечение безопасности личности (далее ОБЛ) в Российской Федерации является важнейшей, неотъемлемой составляющей основных целей и задач политики государства. Уровень развития системы обеспечения безопасности личности в стране – показатель уровня развитости государства в целом. Каждый индивид, проживающий на территории того или иного государства, должен чувствовать себя в безопасности и иметь право на защиту от посягательства на жизнь и здоровье, на сохранность личного имущества, экономическую, антитеррористическую, государственную, общественную безопасность, юридическую защищенность и многое другое. От того, насколько уверенно и безопасно ощущает себя гражданин на территории страны, зависит уровень экономики (развитие малого бизнеса, являющегося основной составляющей экономического рынка, который не может существовать и развиваться под контролем преступного мира, без опоры на государственную поддержку и защиту), уровень демографического роста (семья – это основная ячейка общества, должна быть уверенность «в завтрашнем дне») и многие другие стороны жизни человека и общества.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев неоднократно подчеркивал важность и значимость обеспечения безопасности личности на территории Российской Федерации: «...Постановка и реализация стратегических задач национальной безопасности особенно актуальны сегодня, в тот период, когда весь мир находится в кризисной фазе развития. Однако кризис не может и не должен быть основанием для того, чтобы мы сузили горизонты нашего планирования на будущее. Россия – страна, которая развивается, и нашей целью остается создание максимально высокого уровня жизни в России, высокотехнологичного общества с высокотехнологичной же промышленностью, с современным оборонным потенциалом...» [1].

Следует отметить, что базовой правовой основой обеспечения безопасности на территории Российской Федерации выступают следующие нормативные правовые акты:

- 1) Всеобщая декларация прав человека [2] (на международном уровне);
- 2) Конституция Российской Федерации [3] – основной закон страны.

В целях повышения уровня обеспечения безопасности на территории страны разработана и функционирует Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [4]. Указанный документ является еще одним нормативно-правовым актом (после Всеобщей декларации прав человека, Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 390-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О безопасности»), действующим на территории Российской Федерации. Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации

Н.П. Патрушев, полагает, что: «...Стратегия исходит из фундаментального положения о взаимосвязи и взаимозависимости устойчивого развития государства и обеспечения национальной безопасности, при этом национальная безопасность, как это следует из Стратегии, обеспечивается путём достижения связанных между собой стратегических национальных приоритетов, к которым относятся: национальная оборона, государственная и общественная безопасность; и так же важно: повышение качества жизни российских граждан, экономический рост, наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, экология и рациональное природопользование, стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Следует обратить внимание: обеспечение достойных условий жизни человека в России признаётся таким же приоритетом обеспечения национальной безопасности, как и традиционные направления: обороноспособность и безопасность государства. В этом состоит важнейшая особенность рассматриваемой Стратегии, ее социальная и социально-политическая направленность...» [5].

В связи с вышеизложенным полагаем необходимым остановиться на правовом анализе самого понятия «безопасность» Е.М. Бабосов дает следующее определение в словаре: безопасность – это состояние общественных отношений, при котором личность, социальная группа, общность, народ, страна (государство) могут самостоятельно, суверенно, без вмешательства и давления извне свободно выбирать и осуществлять свою стратегию международного поведения, духовного, социально-экономического и политического развития. Кроме того, существует множество аспектов безопасности – личностная, национальная, экономическая, социальная, политическая, экологическая, информационная, военная, международная [6].

Следующее понятие дается в Википедии (свободной энциклопедии сети интернет): безопасность – это такое состояние сложной системы, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к ухудшению системы или к невозможности ее функционирования и развития

В то же время безопасность человека – это такое состояние человека, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к смерти, ухудшению функционирования и развития организма, сознания, психики и человека в целом и не препятствуют достижению определенных желательных для человека целей [7].

Но, по мнению авторов, данные определения не раскрывают полностью сущности определяемого. Общее понятие «безопасность», даже исключительно с юридической точки зрения, не может рассматриваться только с точки зрения «свободы выбора» и «осуществления стратегии международного поведения» и «системы», так как «безопасность» имеет более объемное и широкое содержание.

Ранее легальное определение содержалось в ст. 1 («Понятие безопасности и ее объекты») Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу): безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Жизненно важными интересами признавались совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства, а к основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность [8].

В настоящем (действующем) Законе «О безопасности» [9] понятие «безопасность» вообще отсутствует, как и отсутствует понятие «обеспечение безопасности», «субъекты

обеспечения безопасности» и понятие «угрозы безопасности». Это является очень серьезным упущением в законодательстве, так как для того, чтобы требования нормативно-правового акта максимально были реализованы на практике, они должны быть понятны и иметь четкие юридические определения основных понятий.

На основе анализа действующего законодательства и существующих нормативно-правовых актов на территории Российской Федерации авторы предлагают следующие определения основным понятиям, рассматриваемым в статье:

безопасность – это такое состояние личности (общества, государства) при котором отсутствует внутренняя (внешняя) угроза возникновения какого-либо посягательства на жизненно важные интересы личности (общества, государства), достигнутое путем всестороннего обеспечения мер, направленных на исключение возможностей такого посягательства.

Обеспечение безопасности личности – это непрерывный процесс реализации норм действующего законодательства, направленных на обеспечение состояния защищенности жизненно важных интересов личности от внутренних и внешних угроз.

Последнее определение рассматривается авторами как правовое понятие, так как для того, чтобы сделать его более содержательным и универсальным для всех наук, необходимо провести более глубокое и детальное изучение всех его составляющих.

В качестве вывода, необходимо отметить, что ответственность за обеспечение безопасности личности возлагается на государство в целом, но следует учитывать и субъективный фактор в этом процессе. Каждый человек (индивиду, личность) сам должен стремиться к минимизации возможности причинения себе какого-либо вреда в силу существования (помимо приобретенных знаний в процессе жизнедеятельности) «инстинкта самосохранения».

Категория обеспечения безопасности личности в объективном рассмотрении достаточно сложна. Данное явление может рассматриваться как функция государства, как механизм реализации политики по обеспечению безопасности в целом (включающий в себя не только деятельность силовых структур (МВД России, ФСБ, ФПС, МО, ФСО и др.), систему образования, но и многое другое), как активная деятельность на международном уровне по внедрению инновационных технологий по ОБЛ, так и как действия каждого конкретного индивида по обеспечению собственной безопасности.

Литература

1. Медведев Д.А. Начало заседания Совета Безопасности по вопросу: «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплекс мер по ее реализации» [Электронный ресурс]. Режим доступа свободный: URL:<http://special.kremlin.ru/transcripts/3529>. (дата обращения: 11.09.2011).
2. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Рос. газ. 1998. 10 дек.
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.
4. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая.
5. Патрушев Н.П. Начало заседания Совета Безопасности по вопросу: «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплекс мер по ее реализации». [Электронный ресурс]. URL:<http://special.kremlin.ru/transcripts/3529> (дата обращения: 11.09.2011).

6. Бабосов Е.М. Словарь. [Электронный ресурс]. URL:<http://slovari.yandex.ru/~книги/> Энциклопедия социологии / Безопасность (дата обращения: 12.09.2011).
7. Википедия. Свободная энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL:<http://ru.wikipedia.org/wiki/%C1%E5%EE%EF%E0%F1%ED%EE%F1%F2%FC> (дата обращения: 09.09.2011).
8. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769 – утратила силу
9. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Рос. газ. 2010. 29 дек.

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О.С. Скрементова, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Отражены задачи образовательной политики государства, выражающиеся в реализации мероприятий по поддержке учреждений общего и высшего профессионального образования. Рассмотрен вопрос о модернизации высшего юридического образования как об общенациональной программе.

Ключевые слова: юридическое образование, высшее профессиональное образование, реформирование, модернизация

TO THE QUESTION ON REFORMING AND JURIDICAL EDUCATION MODERNIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

**O.S. Skrementova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In article problems of an educational policy the states expressed in realization of actions for support of establishments of the general and higher vocational training is reflected. It is told about modernization of the higher juridical education as about the national program.

Key words: juridical education, the higher vocational training, reforming, modernization

Важной задачей государственной образовательной политики в настоящее время является эффективная реализация мероприятий по поддержке учреждений общего и высшего профессионального образования. Многие образовательные учреждения внедряют инновационные образовательные программы. Учреждения начального профессионального образования и среднего профессионального образования осуществляют подготовку специалистов, рабочих для различных видов производства. Многие субъекты РФ реализуют проекты модернизации образовательной сферы. Меры по реализации этих задач в 2006–2007 гг. интегрированы в приоритетный национальный проект «Образование» [1].

В 2007 г. в рамках национального проекта «Образование» государственную поддержку среди прочих образовательных учреждений получили 40 вузов.

Главная цель национального проекта для системы высшего профессионального образования состоит в повышении качества образования. С точки зрения экспертов, данный проект позволит повысить квалификацию профессорско-преподавательского состава вузов-победителей; позволит сформировать новые управленческие механизмы в системе образования; поддержит молодых талантливых ученых; будет содействовать гарантированному трудуоустройству студентов [2].

Помимо данного национального проекта, ранее, в 2001 г. приказом Минобразования РФ от 21 марта 2001 г. № 1113 была утверждена Межведомственная программа «Развитие юридического образования в России на 2001–2005 гг.». Самым спорным положением в этой программе является указание на необходимость обеспечения развития «приоритетных направлений юридического образования», так как Министерство не раскрывает данный термин. Исходя из этого, некоторые авторы предложили разделить образовательный процесс в юриспруденции на две составляющие – традиционную и информационную, при этом считая приоритетной информационную составляющую. Это позволило целенаправленно заниматься научными разработками в сфере информатизации юридического образования на протяжении 9 лет. Программа «Информатизация России», действовавшая в то время, рассматривала информатизацию высшего образования как основное условие успешного развития процессов информатизации общества. Они были связаны с повышением роли интеллектуальных видов деятельности на все стороны жизни населения России. В настоящее время достижение нужных результатов нацелено на обеспечение в обществе массовой компьютерной грамотности, формирование новой информационной культуры мышления. Эти обстоятельства должны были повысить информационно-правовую культуру. В некоторых вузах были разработаны планы непрерывной информационно-математической подготовки студентов, обучающихся по специальности «юриспруденция». Были введены факультативные курсы компьютерной подготовки в рамках учебной дисциплины «Информатика и математика» [3].

Указ Президента РФ от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» принято считать завершающим этапом формирования модернизации юридического образования. Президент РФ Д.А. Медведев является председателем попечительского совета Ассоциации юристов России, что позволяет сделать значительные сдвиги в деле модернизации юридического образования.

Большой вклад в процессы модернизации юридического образования вносит общественная организация Ассоциация юристов России, где сосредоточены высококвалифицированные кадры.

Некоторые ученые, в частности В.И. Кутузов, предлагают в соответствии с предложениями Ассоциации юристов России усовершенствовать систему лицензирования и аттестации юридических вузов, ввести их общественную аттестацию; составить рейтинг юридических вузов; не осуществлять прием студентов на юридические факультеты непрофильных вузов. Предлагается ввести государственный квалификационный экзамен на право занятия определенными видами юридической деятельности. Ассоциация юристов России предлагает создать перечень государственных должностей, для замещения которых необходимо обладать юридическими знаниями и сдавать квалификационные экзамены; внедрить систему госзаказа и целевого набора; разработать образовательные стандарты для обучения юристов. В Москве и Санкт-Петербурге предлагается создать правовые школы-интернаты для одаренных детей из регионов. На основании Постановления Правительства РФ

от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» предполагается ускорить разработку нормативно-правовых актов как основу реализации проблемы перехода с традиционного делопроизводства на электронное [4].

Еще одним направлением развития высшего образования в целом и юриспруденции, в частности, является необходимость диалектически соединить международные и внутрироссийские тенденции и интересы. Развитие образования и науки означает, не в последнюю очередь, их интернационализацию, то есть формирование класса таких специалистов, которые являлись бы полноправными участниками международного научного сообщества, а это будет означать все большую интеграцию России в единое научное и образовательное европейское пространство [5].

Глобализация в сфере высшего образования является объективной реальностью, требующей универсальных кадров специалистов и универсализации содержания образования. В условиях кризисного состояния высшего образования становится актуальной необходимость реформирования его содержания, форм и методов. В то же время кризис требует усиления интеграции высшего образования, международной помощи и поддержки [6].

Несомненно, что для выполнения ряда задач, определенных Болонским процессом, необходимо качественное улучшение преподавания иностранных языков в вузах. В странах Европейского Союза, США и Канаде предпринимаются решительные шаги в этом направлении. В Западной и Центральной Европе большинство образованного населения свободно владеет двумя или тремя иностранными языками близлежащих стран.

Сложное положение с изучением иностранных языков наблюдается в США и Великобритании. В настоящее время в американских вузах, несмотря на рост количества студентов, число молодых людей, изучающих иностранные языки, крайне мало. Большая часть студентов изучает испанский, французский, немецкий языки. По мнению американских педагогов, изучение иностранных языков является «стратегической целью». В связи с этим разрабатывается специальная государственная программа, направленная на привлечение школьников и студентов к изучению таких важнейших для национальной безопасности языков, как арабский, китайский, русский, хинди и фарси. В соответствии с новой инициативой изучение иностранных языков считается необходимым начинать с раннего детства и продолжать в течение всего дальнейшего образования. По мнению таких ученых, как Е.И. Бражник и Л.Г. Мартыненко, такой подход к изучению иностранных языков является наиболее эффективным и подобный опыт в данной сфере следует перенять для нашего государства [7].

В России отсутствует традиция массового владения иностранными языками. Это создает трудности для обучения многих молодых людей в вузах. Согласно федеральному государственному стандарту высшего профессионального образования России (2006 г.) иноязычная профессиональная компетенция является обязательным компонентом профессиональной компетенции любого современного специалиста. В работах Е.И. Бражник и Л.Г. Мартыненко высказываются точка зрения о том, что необходимо увеличить количество часов в учебных планах на изучение иностранных языков, особенно в региональных технических вузах. Предлагается учебная нагрузка от шести до десяти часов в неделю на протяжении всего периода бакалаврской или магистерской подготовки [7].

Цель иноязычной подготовки будущих юристов заключается в формировании и развитии профессионально-ориентированной межкультурной коммуникативной компетенции, которая включает знания и умения, как на иностранном, так и на родном языке, а также определенные способности и качества личности. Таким образом, целью иноязычной подготовки будущих юристов является достижение уровня владения родным и

иностранным языками, позволяющего адекватно определять свое речевое поведение в изменяющихся условиях межкультурного общения.

Процесс преподавания иностранных языков для будущих юристов приобретает функциональную направленность и включает формирование иноязычных коммуникативных компетенций. Наиболее популярными становятся стратегии преподавания иностранных языков, сходные с современными видами делового международного общения: деловые и ролевые игры, круглые столы, диспуты, конференции, проектная деятельность, кейс-анализ, работа с юридическими документами на иностранном языке [8]. Кроме того, необходимо уделить внимание как можно более широкому кругу иностранных языков, так как направленность только на английский язык представляется следствием стереотипного мышления и противоречит интересам и запросам системы образования и общества в целом.

Высокий уровень владения иностранным языком представляется обязательным требованием к современным квалифицированным специалистам в области юриспруденции. Оставить данную сферу без дополнительного внимания будет большим упущением со стороны государства в сфере высшего образования.

Приведенный перечень направлений, требующих модернизации в сфере подготовки специалистов в области юриспруденции, не является исчерпывающим. Необходимы мероприятия по контролю, своевременной и объективной оценке институциональных изменений в сфере образования [9]. Эти мероприятия призваны стать действенным стимулом творческих инициатив. Необходимо, чтобы данная деятельность была лишена бюрократической рутины и формализма, сопровождалась широкой гласностью. Соблюдение этих условий чрезвычайно важно, так как речь идет о подготовке представителей интеллектуального труда, являющегося главным компонентом производственного процесса всех отраслей экономики.

Таким образом, модернизация юридического образования – это политическая и общенациональная задача, поэтому должна осуществляться не как ведомственный проект, а как общенациональная программа.

Литература

1. Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Национальный проект «Образование»: проблемы восприятия и первые итоги оценивания // Социология образования. 2008. № 7. С. 6.
2. Об основных итогах и перспективах реализации приоритетного проекта «Образование» // Образование в документах. Информационно-аналитический бюллетень. 2008. № 2 (17).
3. Кутузов В.И. Еще раз о проблеме модернизации юридического образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 3 (109). С. 78.
4. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 // Рос. газ. 2009. 29 июня. № 113.
5. Сметанина О.М. Какой язык изучать в эпоху глобализации? // Вестник Московского университета. 2008. № 3. С. 81.
6. Емельянова Н.И. Преподавание иностранных языков в вузах в условиях глобализации // Российское право в Интернете. 2010. № 3.
7. Бражник Е.И., Мартыненко Л.Г. Болонский процесс и перспективы развития высшего образования во Франции и России // Основные тенденции развития образования в современном мире: матер. науч.-практич. конфер. / под ред. В.А. Мясникова; Б.Л. Вульфсона, А.К. Савиной. М., 2006. С. 40–43.

8. Гущина В.В. Современные технологии организации самостоятельной работы студентов в вузах США // Актуальные проблемы развития образования в современном мире: материалы Всероссийского методического семинара, посвященного 85-летию академика РАО З.А. Мальковой. Пятигорск, 2006. С. 70–74.

9. Образование в Российской Федерации: 2007. Статистический ежегодник. Минобрнауки РФ, Росстат, Федеральное агентство по образованию, Государственный университет – Высшая школа экономики. М., 2007.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ МЧС РОССИИ

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

Рассмотрены общие требования к подготовке кадров ГПС МЧС России, процесс организации развития волевых качеств, а также трудности приобретения практических навыков личным составом подразделений пожарной охраны.

Ключевые слова: подготовка кадров, профессионализм, экстремальная ситуация, волевые качества, организационно-педагогические формы и методы

THE BASIC DIRECTIONS OF PERFECTION OF SYSTEM OF PREPARATION OF PROFESSIONAL SHOTS OF THE MINISTRY OF EMERGENCY MEASURES OF RUSSIA

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

The general requirements to professional training in the system of fire service of EMERCOM of Russia and process of organization of development of strong-willed qualities are considered. Also difficulties of acquisition of practical skills by staff of fire brigades are considered.

Key words: professional training, professionalism, extreme situation, strong-willed qualities, organizational-pedagogical forms and methods

В высших учебных заведениях МЧС России развернута подготовка кадров по основным специальностям, от которых в первую очередь зависит выполнение задач, стоящих перед Министерством. На данный момент по вспомогательным и обеспечивающим специальностям кадры подбираются, в основном, из других источников комплектования (в том числе – из образовательных учреждений Российской Федерации, офицеров запаса и т.д.).

В вузах МЧС России организована подготовка специалистов для Министерства по 13 основным и вспомогательным специальностям высшего и среднего профессионального образования.

По основным специальностям готовятся офицерский, средний начальствующий состав воинских спасательных формирований и федеральной противопожарной службы (ФПС), а также руководящий состав для сил и территориальных органов МЧС России.

По вспомогательным специальностям готовятся специалисты в области правового, финансово-экономического и психологического обеспечения деятельности МЧС России.

В то же время номенклатура специальностей, открытых в вузах, не позволяет полностью удовлетворить кадровую потребность Министерства, в соответствии с рядом новых задач, возложенных на МЧС России. Прежде всего, это специалисты военизированных горноспасательных частей (ВГСЧ), центров управления в кризисных ситуациях, а также связи.

В целях расширения перечня специальностей в настоящее время завершается работа по лицензированию новых направлений подготовки кадров для Министерства (планируется, что их будет по высшему профессиональному образованию – 37; по среднему профессиональному – 6; по начальному – 2). Дополнительно выпускники получат до 8 рабочих профессий (спасатель, взрывник, водолаз и др.).

В соответствии с предлагаемым перечнем специальностей дополнительно будет организована подготовка:

- системных аналитиков, специалистов в области эксплуатации инфокоммуникационных систем и систем связи для национального центра управления в кризисных ситуациях (НЦУКС) МЧС России;
- специалистов в области тылового обеспечения;
- офицеров-руководителей для воинских спасательных формирований и территориальных органов по программам магистратуры.

Начиная с 2012 г., планируется приступить к подготовке специалистов с высшим образованием в области горноспасательного дела, по мере создания и готовности учебно-материальной базы в Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России (СПБУ ГПС МЧС России) (в настоящее время ведется разработка указанной специализации совместно с федеральным государственным учреждением «Управление военизированных горноспасательных частей в строительстве» УВГСЧ).

Подготовка основных категорий специалистов для Государственной инспекции по маломерным судам (ГИМС) и авиации МЧС России осуществляется в образовательных учреждениях МЧС России по программам дополнительного профессионального образования, так как базовое высшее образование в МЧС России по данным направлениям разворачивать нецелесообразно.

Прием на работу в подразделения ВГСЧ в настоящее время осуществляется из лиц, имеющих среднее или высшее (для руководящего состава) горное профессиональное образование с последующей переподготовкой в системе дополнительного образования. Разворачивание подготовки специалистов горноспасательного дела в СПБУ ГПС МЧС России позволит организовать методическое сопровождение учебных подразделений ВГСЧ и повысить качество подготовки специалистов.

Утверждение предлагаемого перечня специальностей высшего, среднего и начального профессионального образования, в совокупности с дополнительным образованием, позволит повысить эффективность решения новых задач, поставленных перед МЧС России [3].

Представленный перечень является открытым и будет дополняться с учетом возникающих потребностей.

1 февраля 2007 г. Коллегия Министерства образования и науки РФ приняла решение о разработке нового (третьего) поколения государственных образовательных стандартов.

Данное решение было связано с поэтапным переходом на подготовку бакалавров и магистров в соответствии с обязательствами нашей страны в рамках Болонского процесса [4].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 972 утверждена федеральная целевая программа «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года» [5].

В рамках этой программы предполагается выполнение ряда научно-исследовательских работ:

1. Проведение исследований по созданию системы дистанционного обучения руководящего состава, пожарных, спасателей и населения по вопросам предупреждения и тушения пожаров.

2. Разработка новых информационно-образовательных технологий и создание мультимедийных и виртуальных тренажеров и игровых компьютерных программ для образовательного процесса в системе МЧС России.

3. Проведение исследований и разработка Государственных требований (стандартов) к объему знаний и навыков в области пожарной безопасности руководителей, должностных лиц и специалистов.

4. Совершенствование экспериментальной базы научно-исследовательских и образовательных учреждений в области пожарной безопасности, включая стенды по оценке пожарной опасности и огнестойкости строительных конструкций и инженерного оборудования, огнезащиты материалов, средств индивидуальной защиты пожарных и спасателей, робототехнические комплексы [1].

Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», Типовое положение о высшем учебном заведении, Федеральные Государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования, приказы МЧС России «О реализации решения коллегии МЧС России от 16 июня 2010 г. №4/II «Об утверждении кадровой политики МЧС России на период до 2020 года», «О профессиональном отборе кандидатов на учебу в образовательные учреждения МЧС России» внесли существенные изменения в нормативную базу, регулирующую содержание и структуру подготовки кадров [4, 7, 8].

Так, в соответствии с приведенным выше решением Коллегии Министерства образования и науки РФ, в концепции кадровой политики МЧС России на период до 2020 г. определены уровни многоступенчатого (сквозного) образования.

Первый уровень подразумевает среднее специальное или неполное высшее образование с присвоением квалификации согласно перечню специальностей Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию (Госкомвуз). Второй уровень подразумевает высшее образование с присвоением квалификации «бакалавр». Третий уровень подразумевает высшее образование с присвоением квалификации «магистр».

Первый уровень в настоящий момент перекрывается учебными центрами ФПС. Проводимые первоочередные мероприятия по совершенствованию деятельности учебных центров позволили начать обновление их материально-технической базы, реконструкцию, капитальный ремонт и капитальное строительство зданий и сооружений, поставку современных образцов пожарной техники, вооружения и имущества, а также лабораторного оборудования для обеспечения учебного процесса в учебных центрах ФПС.

В целях повышения эффективности работы учебных центров ФПС, улучшения качества подготовки специалистов, максимального приближения процесса обучения к

реальным условиям профессиональной деятельности разработана и Программа развития учебных центров до 2013 г.

В программе предусматриваются приоритетные направления развития учебных центров:

- создание современной материально-технической базы;
- модернизация образовательного процесса и его методического обеспечения;
- внедрение информационно-коммуникационных технологий; развитие кадрового потенциала.

Программа будет реализована в два этапа:

– первый этап (2011–2012 гг.) включает модернизацию образовательного процесса, материально-технической базы, создание необходимой инфраструктуры учебных центров и развитие кадрового потенциала.

– второй этап (2013 г.) – устойчивое развитие учебных центров ФПС, реализуемое путем достижения заданных Программой параметров и показателей развития.

Программу предусматривается реализовывать за счет средств федерального бюджета и средств учебных центров ФПС, полученных от деятельности, приносящей доход.

Реализация Программы развития учебных центров ФПС до 2013 г. позволит:

- повысить качественные и количественные показатели подготовки специалистов для МЧС России, добровольной пожарной охраны и волонтеров;
- создать обновленную материально-техническую базу;
- внедрить в учебный процесс современные образовательные и информационно-коммуникационные технологии;
- сформировать высококвалифицированный преподавательский состав;
- организовать обучение крайне необходимых категорий сотрудников и работников, в том числе специалистов ВГСЧ, персонала системы «112», а также работников добровольной пожарной охраны и волонтеров [2].

Многоуровневая подготовка специалистов как форма обучения оправдывает себя лишь в том случае, если каждый обучаемый вуза с первого курса будет заниматься научными исследованиями, а занятия наукой станут неотъемлемой частью учебного процесса. Тщательный отбор кандидатов для подготовки магистров через конкурсы, олимпиады и другие формы научного творчества позволит комплектовать корпус соискателей степени магистра на высоком уровне.

С другой стороны, в принципе, в ГПС уже создана система многоуровневой (сквозной) подготовки кадров: учебный центр ФПС – институт подготовки сотрудников ГПС – университет подготовки сотрудников ГПС – факультет подготовки руководящих кадров Академии ГПС.

Поэтому речь, на наш взгляд, должна идти не о создании многоуровневой системы, а о поиске путей совершенствования существующей системы профессиональной подготовки кадров МЧС России.

Главное – определить объем знаний, умений и навыков, которые должен получить выпускник каждого уровня с тем, чтобы, в первую очередь, применить их на практике, а затем, при желании, продолжить обучение на следующем уровне системы.

Качество подготовки кадров МЧС России в значительной мере определяется ее содержанием, которое в свою очередь зависит от состава квалификационных требований (характеристик) к сотруднику или работнику. Квалификационные требования – это социальная норма (по качеству, уровню) персональной подготовки, призванная объективно отразить общественно необходимую потребность МЧС России в уровне профессиональной квалификации специалиста Министерства.

Разработка квалификационных характеристик, профессиограмм является достаточно сложным и трудоемким процессом, для реализации и полноты описания которого целесообразно использовать моделирование деятельности специалиста Министерства.

Результатом моделирования деятельности специалиста Министерства является построение модели его деятельности и определение с помощью этой модели требований к сотруднику (работнику), а затем – к содержанию его подготовки.

В системе вузов МЧС России первыми такими моделями явились модель инженера противопожарной техники и безопасности и модель его подготовки, разработанные в Академии ГПС МЧС России [6]. На их основе был разработан новый учебный план подготовки инженера противопожарной техники и безопасности, пересмотрены учебные программы. Несколько позднее были разработаны модель пожарного техника и квалификационные требования, предъявляемые к таким специалистам.

Однако моделирование имеет свои погрешности. Модель – понятие абстрактное, не учитывающее специфику отдельно взятой личности, ее частные характеристики. Это, скорее своего рода мерка, эталон, в соответствии с которым можно оценивать и определять достоинства и недостатки каждого сотрудника. Таким образом, требования, предъявляемые к индивиду, выбирающему профессию спасателя или пожарного, должны быть специфическими, научно обоснованными и иметь практическое закрепление. В этом плане вузы МЧС России должны обеспечивать непрерывное воспроизведение высококвалифицированных специалистов с определенным набором типологических характеристик [9]:

1) хорошее физическое и психическое здоровье, чтобы выдерживать высокие нагрузки в процессе ликвидации пожаров и аварий;

2) соблюдение профессиональной этики и порядочность;

3) уверенность в себе;

4) предсказуемость поведения;

5) трудолюбие, исполнительность и высокая продуктивность;

6) цельность характера, прямота, честность;

7) независимость суждений, умение составить собственное мнение в нестандартной обстановке и в то же время способность признавать ограниченность собственной компетентности, профессионального опыта и суждений;

8) высокий интеллектуальный уровень;

9) рассудительность;

10) развитые аналитические способности, умение расчленять сложные явления на элементы, синтезировать данные, классифицировать, уравновешивать и оценивать основные факторы проблемных ситуаций;

11) развитое воображение;

12) владение искусством межличностных отношений.

Типологизация касается не только кадровой политики в отношении поступающих в учебные заведения, но и самих педагогов.

Бесспорно, что профессионализм педагога, обучающего будущих специалистов предполагает наличие у него широкого спектра знаний, навыков, умений в таких областях, как в преподаваемом предмете, методике его преподавания, в процессе общения, в диагностике и процессе формирования личности обучаемого, в области самоанализа, критической самооценки своей личности и результатов своего труда.

Выпускник учебного заведения МЧС России должен обладать навыками анализа аварийных ситуаций, приемами профессиональных действий, направленных не только на

ликвидацию последствий, но и на локализацию аварийных ситуаций, а также на защиту от воздействия опасных факторов.

Вот почему столь важно изучать типологические характеристики научно-преподавательского состава, работников руководящего звена территориальных подразделений МЧС России. Должны быть составлены своего рода профессиограммы, в которые бы включился набор определенных квалификационных требований: уровень образования, опыт практической работы, коммуникабельность, знание основ управленческой науки и т.д.

Таким образом, в связи с совершенствования подготовки профессиональных кадров МЧС России возникла потребность в создание хорошо отлаженной системы методик оценки уровня деятельности и качеств личности абитуриента, обучаемого, выпускника, в том числе руководителя.

Литература

1. Членов А.Н., Орлов П.А. Анализ состояния системы подготовки специалистов государственной противопожарной службы в России // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». 2010. Выпуск № 1 (29), февраль. [Электронный ресурс]. URL: <http://ipb.mos.ru/ttb>.
2. Об утверждении Программы развития учебных центров до 2013 года: доклад директора Департамента кадровой политики генерал-майора М.Б. Николаевского на коллегии МЧС России 9 февраля 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.
3. Об утверждении перечня специальностей и организаций подготовки специалистов в образовательных учреждениях высшего профессионального образования МЧС России на 2011–2015 годы: доклад директора Департамента кадровой политики генерал-майора М.Б. Николаевского на коллегии МЧС России 7 апр. 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования): Федер. закон Рос. Федерации от 24 окт. 2007 г. № 232-ФЗ.
5. О федеральной целевой программе «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2007 г. № 972.
6. Об учебно-методических объединениях высших учебных заведений Российской Федерации по образованию в области техники и технологии: приказ Министерства образования и науки Рос. Федерации от 8 нояб. 2000 г. № 3206.
7. О профессиональном отборе кандидатов на учебу в образовательные учреждения МЧС России: приказ МЧС России от 21 дек. 2009 г. № 723.
8. О реализации решения коллегии МЧС России от 16 июня 2010 г. № 4/II «Об утверждении кадровой политики МЧС России на период до 2020 года»: приказ МЧС России от 1 июля 2010 г. № 306.
9. Организационно-методические указания по подготовке территориальных органов, спасательных воинских формирований, подразделений федеральной противопожарной службы, образовательных учреждений и организаций МЧС России в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, на объектах ведения горных работ, а также работ в подземных условиях на 2011–2013 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.

ВЛИЯНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ НА ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ СУБЪЕКТОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ

**Е.А. Зорина, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализированы вопросы современного состояния правосознания как главного и определяющего элемента правовой культуры и необходимого составляющего устойчивого развития Российской государства и его влияния на правовые позиции субъектов правоотношений. Обращено внимание на то, что если уровень правосознания населения страны является невысоким, то и уровень правосознания субъектов правотворчества страны не может быть на достаточно высоком уровне. Рассмотрен вопрос о необходимости проведения масштабных федеральных преобразований, направленных на повышение уровня правосознания субъектов правоотношений. Внесен ряд предложений по совершенствованию эффективности процесса правотворчества в современной России.

Ключевые слова: правовая культура, правосознание, субъект правотворчества, субъект правоотношений, правовая позиция

THE INFLUENCE OF MODERN TENDENCIES OF CHANGE OF LAW CONSCIOUSNESS ON LEGAL POSITIONS OF LEGAL RELATIONSHIPS SUBJECTS

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

Dedicated to questions of contemporary condition of law consciousness as the main and determining element of legal culture and the necessary component of stable development of the Russian state and its influence on legal positions of subjects of legal relationships. The attention is drawn to the fact that if the level of law consciousness of the country population is not high then the level of law consciousness of subjects of law-making in the country can't be on the due level. The questions of the necessity of carrying out scale federal transformations directed on increase of law consciousness level of subjects of legal relationships are considered. Some offers concerning the improvement of the efficiency of law-making process in contemporary Russia are made.

Key words: legal culture, law consciousness, subject of law-making, subject of legal relationships, legal position

В условиях, характеризующих современный период развития России, а именно в период многочисленных и многообразных перемен во многих сферах жизни общества, заметно определяется повышение интереса со стороны науки к проблемам правосознания как к главному и определяющему элементу правовой культуры, и как следствие, необходимому составляющему устойчивого развития нашего государства. Правовое сознание выполняет роль связующего звена в правовой культуре, правотворчестве и правоприменении.

Как справедливо отмечает З.Н. Каландаришивили, современное состояние правовой системы российского общества следует рассматривать как определенно переходное, изменяющееся под воздействием внутренних социально-экономических, политических и иных факторов, а также под влиянием общих интеграционных процессов, присущих мировому сообществу [1]. Представляется, что в условиях переходного периода в Российской Федерации правосознание все еще не вышло из своего кризисного состояния, что обусловлено общими кризисными явлениями, происходящими в российском обществе, переоценкой прежних взглядов, представлений и идей.

С одной стороны, падает вера в возможность быстрого построения правового социального государства, создания единственной правовой системы, способной защитить человека как от произвола и беззакония бюрократического чиновниччьего аппарата, так и от криминальных структур. С другой стороны, в сегодняшнем правосознании российского общества велико влияние идеологии неразвитого, во многом действующего со сбоями и кризисами экономического рынка. Между тем, очевидно, что для цивилизованного рыночного общества необходимо развитое индивидуальное правосознание, личностное осмысление роли права, способность индивида к самостоятельным действиям, основанным на достаточном уровне правовой культуры.

Кризис современного правосознания во многом обусловлен положением, сложившимся в правовой сфере, существенным разрывом между конституционными нормами и реальными отношениями, отсутствием четкого и успешно функционирующего правотворческого процесса, системы объективных критериев оценки эффективности системы нормативных правовых актов. Правовая система страдает от избыточности и несогласованности нормативного материала.

По мнению Н.С. Соколовой, объясняется это тем, что «одни акты во многом унаследованы от СССР, другие представляют собой концептуально новые документы, в основе которых лежат либо американские юридические конструкции, либо модели, воспринятые из романо-германской правовой системы» [2].

Действительно, в российском современном законодательстве трудно разобраться порой даже юристу-профессионалу, а для неподготовленного человека оно зачастую практически недоступно. Все это осложняет осмысление необходимости права, его оценку, а также восприятие процессов правотворчества и правоприменения. Среди главных причин кризиса правосознания современного российского общества можно обозначить следующие:

- наличие устойчивых стереотипов массового сознания, системы ценностей, сформированных тоталитарным и авторитарным режимами прошлого. Такие ценности, как частная собственность, неравенство, конкуренция, порождают психологический дискомфорт у большой части населения;
- отчуждение официальной политики реформ от реального положения и самосознания большинства населения;
- совпадение по времени процессов создания рыночных отношений, перехода от авторитаризма к политической демократии с процессом национального самоопределения этносов и новой социальной стратификацией на основе отношений собственности;
- криминализация экономики и частично органов государственной власти;
- отсутствие у части населения адекватного понимания сущности социально-экономических, правовых и политических процессов;
- длительная нерешаемость жизненно важных для социума проблем, затрагивающих интересы большинства населения (терроризм, преступность, разрыв между минимальным размером оплаты труда и прожиточным минимумом и пр.);
- гражданская апатия и правовой нигилизм граждан;

– низкий уровень правовой культуры, гражданственности и патриотизма у значительной части общества.

Следует заметить, что в существующем российском обществе правовой нигилизм крайне отрицательно влияет на ключевой элемент правосознания – правовую позицию субъекта правоотношений в целом и является в настоящее время основной формой деформации правовой культуры.

Под правовым нигилизмом следует понимать неотъемлемую часть субъективного мироощущения правовой действительности (правопознание), включающую осознание, либо признание несостоительности идеологово-объективной ценности права, его норм, институтов, отраслей в практической регламентации конкретных социально-правовых отношений [3, с. 147].

Правовой нигилизм представляет также серьезную опасность устойчивой правовой позиции субъекта правотворчества, в частности, так как проникает в сферу мироощущения и может сформировать стереотип мышления – «полезности» злоупотребления своими правами.

К числу факторов, порождающих правовой нигилизм у субъекта правотворчества, можно отнести и действующие право в сочетании с законодательными иллюзиями, то есть представлениями о том, что достаточно принять хороший закон и тот час же в регламентируемой им сфере будет все налажено.

Однако в реальности принятый закон зачастую не может охватывать весь пласт общественных отношений права, что вызывает неверие у населения.

Представляется, что основной блок причин правового нигилизма сосредоточен именно в правовой политике государства, ведь каждый принятый правовой акт – это теоретическая модель социальных отношений, вписанных в общую систему общественных взаимодействий.

Поэтому в целях борьбы с правовым нигилизмом основным критерием эффективности правотворческой деятельности субъектов должно стать обеспечение соответствия законодательного регулирования общественным интересам и потребностям населения, а это возможно только при дальнейшей процедуре упорядочения иерархической структуры законодательства и совершенствования законотворческого механизма прежде всего путем преодоления невысокой правовой культуры субъектов правотворчества, что проявляется в необоснованной декларативности законодательства и его казуистическом характере, несоответствии законов объективным потребностям общественного развития, их дублировании и неполноте правового регулирования.

Серьезную проблему в механизме конструирования правовой позиции субъекта правотворчества представляет собой проблема юридических коллизий, под которой следует понимать противоречие между существующим правовым порядком и намерениями и действиями по его изменению, когда происходит своего рода соизмерение этого притязания, либо с действующим правопорядком, либо с принципами права [4].

Юридические коллизии свидетельствует о не слишком высокой правовой культуре субъектов правотворчества. Д.А. Керимов справедливо утверждает по этому поводу: «Существенное снижение уровня правотворческой культуры детерминировано теми обстоятельствами, что субъекты правотворческого процесса увлечены не столько поиском точного отражения в законах действительности и ее поступательного развития, сколько политическими спорами и разборками» [5].

Главные причины противоречий между нормами права вызваны юридико-техническими несовершенством законодательства, отсутствием координации правотворчества между разными государственными органами и территориальными органами власти [6].

В современном российском правотворчестве наиболее частой коллизией является противоречие между законом и подзаконным актом. Порой принцип приоритета закона не срабатывает, и победителем выходит целесообразность.

На наш взгляд, полностью преодолеть коллизии в праве невозможно, но можно их минимизировать. Эффективным методом по преодолению коллизионности в праве является формирование должного уровня правосознания субъектов правотворческой деятельности, при этом субъекты правотворчества в плане недопущения коллизии всегда при принятии закона должны опираться на социологические выводы и учитывать мнение народных масс.

В современных условиях трудно говорить не только о ясном и отчетливом правосознании населения и отдельных граждан, но и о высоком уровне правосознания правотворческих органов РФ, а ведь субъекты правотворческой деятельности любого современного государства диалектически едины с населением общества, которое делегирует им свое доверие и полномочия.

Если уровень правосознания населения страны является невысоким, то и уровень правосознания субъектов правотворчества данной страны не может быть на достаточно высоком уровне.

Для исправления сложившейся ситуации нам видится необходимость в проведении масштабных федеральных преобразований в плане повышения уровня правосознания населения, а также в проведении мероприятий, по совершенствованию эффективности правотворческого процесса в стране. Данные направления деятельности, вероятно, смогут оказать положительное влияние на правовые позиции субъектов правоотношений в целом.

Так, в части проведения мер по повышению уровня правосознания граждан современной России представляется необходимым развитие и реализация в масштабах всей Российской Федерации следующих направлений:

1. Формирование благоприятных тенденций в социально-политической, социально-экономической и социально-культурных средах.

2. Совершенствование и модернизация российской правовой системы и более четкое отражение в ней вопросов правовой культуры, правового сознания населения, вопросов молодежной политики, что позволило бы приблизить правосознание населения к ценностям права.

3. Разработка на федеральном и региональных уровнях программ по правовому воспитанию и программ по борьбе с правовым нигилизмом среди населения.

4. Формирование правовой личности, представляющей собой свойство индивида активно интегрироваться в правовую среду общества, что выражает его способность к активной деятельности в сфере правового регулирования. Именно формирование правовой личности является главным фундаментом в процессе конструирования правовой социализации индивида.

5. Дальнейшее совершенствование деятельности институтов гражданского общества, при этом необходимо опираться на опыт ведущих зарубежных стран и положительный государственно-правовой опыт дореволюционной России и СССР. К сожалению, на сегодняшний день в России гражданское общество еще не достаточно развито и находится в стадии своего становления. Все это в значительной мере осложняет процесс повышения правосознания и правомерного поведения личности в Российской Федерации.

Одним из наиболее важных сегодня аспектов формирования достаточного уровня правосознания российских граждан, адекватного гражданскому обществу, является развитие социального самоуправления, которое представляет собой реальный мощный противовес авторитарным притязаниям государства, гарантию эффективной защиты прав каждой отдельной личности. В данном процессе необходимым условием является высокий уровень

правосознания индивидов, который должен проявляться, прежде всего, в развитости правопонимания.

6. В первую очередь в обществе следует совершенствовать правовые средства и способы, применение которых позволило бы приблизить правовое сознание населения к ценностям российского права. Необходимо создать при помощи надлежащих юридических и информационных средств такие условия, когда для человека соблюдение закона будет значительно выгоднее, чем ее нарушение. Важно усилить юридическую гарантированность правовых средств. Центральный аспект – это быстрота и безоговорочность исполнения судебных решений. От этого будет зависеть непосредственное соблюдение прав и интересов юридических и физических лиц, в целом отношение общества к судебной и правотворческой процедуре.

7. Необходима особая политика, направленная на преодоление выявленных тенденций деформации правового сознания. Поскольку такая стратегия является основой формирования правового сознания, она должна носитьластный характер, где необходимо использовать механизмы принуждения, поощрения, убеждения и авторитета. Однако она не должна быть уподоблена тоталитарному контролю, где жестокое вмешательство государства разрушает всякую инициативу и самостоятельность.

8. Необходимо обратить особое внимание на обеспечение процесса правопреемственности в стране. К сожалению, в России зачастую использовался радикалистский тип политического и правового действия, ориентированный на проведение экстренных и кардинальных мер, а не на реформу. Но, как показывает мировая практика, стремление к форсированию событий рано или поздно приводит к разрыву средств и целей правового и политического действия, к просчетам и ошибкам.

Предложенные тенденции по совершенствованию правосознания граждан современного российского общества могут быть осуществимы только при векторном руководстве и поддержке со стороны государства и его институтов.

В плане совершенствования эффективности процесса правотворчества в современной России представляется необходимым проведение следующих мероприятий:

1. Для правотворческого процесса сегодня особое звучание должна приобрести антропологическая оценка правовых актов. То есть речь идет о создании и функционировании такой правовой системы, где в центре внимания действительно был бы человек, его права и свободы.

2. В правотворческом процессе необходимо добиваться повышения эффективности механизма правового регулирования правовой защиты, сокращения ненужности и множественности законов, важным направлением профилактики в устраниении деформации правового сознания здесь является устранение конкуренции нормативных правовых актов. Основные правовые средства обеспечения дозволения должны быть определены в законе, а не в ведомственных нормативных актах.

3. Необходимо усилить участие крупных ученых – юристов в законопроектной работе: в осуществлении определенных предварительных работ по теме того или иного законопроекта (социологические и другие специальные исследования; в выборе мотивированных оснований для разработки и принятия законодательного акта и т.д.); в обобщении конкретных предложений, исходящих от государственных органов, общественных организаций, научно-исследовательских учреждений, отдельных граждан; в составлении статистических справок, информационных обзоров по действующему отечественному и зарубежному законодательству. Сюда же относятся составление структуры проекта законодательного акта и выработка его содержания в составе рабочей комиссии;

консультирование в связи с разрабатываемым законопроектом, научная экспертиза подготовленного законопроекта, участие в его обсуждении на парламентских слушаниях.

Главная цель такого направления заключается, по мысли А.С. Пиголкина, в «определении фундаментальных основ для работы по упорядочению, развитию и совершенствованию действующего законодательства, выработке теоретических концепций, моделей, которые в последующем могли бы быть воплощены в законодательных формулах» [7].

На современном этапе общественного развития невозможно заниматься законотворчеством, не используя достижения общей теории права, теории законотворческого процесса, отраслевых юридических наук.

Теоретические правовые исследования подготавливают научную основу для прикладных исследований, также имеющих большое значение для законотворческой деятельности, ее общего концептуального обеспечения. Все большее значение приобретают научные концепции планирования и прогнозирования законодательной деятельности, законодательной техники, опубликования законодательных решений, систематизации (кодификации) законодательства.

И.И. Шувалов убежден: «Независимо от научных исследований, законодателю необходимо исключить собственные ошибки еще во время правотворческого процесса. Он обязан институционализировать наблюдение за действием законов, чтобы вовремя корректировать собственные законы. Подобно тому, как в управлении обратная информация об удачном или неудачном выполнении мероприятий становится очевидней для того, чтобы периодически перепроверять эффективность собственной деятельности, так и правотворческий процесс необходимо дополнить последующим самоконтролем. Наука может для подготовки этой институционализации предложить методологический и фактологический материал, но она не может заменить саму институционализацию» [8].

4. Государственным органам необходимо, прежде чем заниматься подготовкой законодательных актов, вести наблюдение за действием существующих законов. Информация о «жизни» законов, о влиянии их на правовую волю и правосознание людей во многом предопределяет успех будущих правовых актов.

5. Правовая позиция законодателя должна быть оптимально мотивированной. Принятию каждого законодательного акта должна предшествовать определенная концептуальная его мотивация, выработанная в ходе дискуссий, при обсуждении законопроекта в парламенте.

6. Первостепенное значение должно отводиться совершенствованию всей системы российского законодательства. Оно должно представлять собой структурно упорядоченную совокупность законов в целях их объективного обзора, учета и систематизации, обновленного законотворчества и правильного применения. К сожалению, происходящий в последние два десятилетия процесс законотворчества и правоприменения мало учитывали системность законодательства. Оно изменялось нередко по отдельным блокам, быстро вводились новые принципы регулирования, внутренние связи между отдельными частями законодательства рвались или плохо учитывались. В результате до сих пор присутствуют внутренние юридические коллизии между законами, между законами и подзаконными актами, которые резко ослабляют целостность и эффективность законодательства.

Поэтому для устранения этих недостатков и поддержания прогрессивных тенденций развития законодательства следует:

- а) обеспечить устойчивое регулирование основных сфер жизни общества, государства и граждан только с помощью законов;
- б) в ходе законопроектной деятельности обеспечить строгие внутрисистемные связи отраслей законодательства;

в) уделять при оценке деятельности всех органов и организаций первостепенное внимание реализации прав и свобод человека и гражданина и защите законных интересов, строго привлекать к ответственности виновных должностных лиц.

7. Необходима единая выработанная общегосударственная программа законотворчества. Она должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления. Такая программа – это план развития всего законодательства в целом, в котором каждому субъекту правотворчества определено особое место, чтобы он мог на основании данного документа выработать собственную стратегию правотворчества. К сожалению, пока целостной общегосударственной программы законотворчества нет. Существуют лишь отдельные документы: послания Президента России, в которых обозначены некоторые ориентиры и приоритеты законотворчества; программа Правительства России; план законопроектных работ Государственной Думы, сводка предложений субъектов законодательной инициативы. Какой-либо концепции законотворчества он не содержит.

8. В настоящее время главная задача, от которой напрямую зависит эффективность такого субъекта правотворчества как Конституционного Суда РФ – это разработка механизма исполнения решений Конституционного Суда. Сегодня Конституционный Суд может признать нормативный акт не соответствующим Конституции РФ, но практика показывает, что ни Государственная Дума, ни субъекты Федерации отнюдь не торопятся изменять или отменять подобные решения. В тех случаях, когда открыто попираются нормы Конституции РФ, законов, не исполняются решения Конституционного Суда, должен действовать эффективный правовой институт принуждения.

9. Следует в процессе правотворчества обратить внимание на взаимодействие федерального центра и субъектов Российской Федерации. Очевидно, что в области координации правотворчества в сфере совместной компетенции назрела необходимость, во-первых, разработать на федеральном уровне процедуру согласования законопроектов, предусмотрев определенные формы ответственности за ее нарушение; во-вторых, самостоятельность регионального законодателя привела к тому, что во многих случаях он обгоняет федерального законодателя. Так, в ряде субъектов Российской Федерации уже приняты законодательные акты по проблемам, которые не имеют нормативного регулирования на федеральном уровне. Необходимы регулярные встречи руководителей федеральных законодательных органов и руководителей органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации по вопросам текущего законодательства; в-третьих, необходимо упорядочить принятие договоров и соглашений о разграничении компетенции и предметов ведения.

10. Следует согласиться с мнением А.В. Лукашевой, что «законодатель должен стремиться понять, насколько принимаемое им решение учитывает интересы и пожелания основных социально-политических сил, какие слои и группы остаются «обделенными». Для этого необходимы хорошо налаженные связи с общественностью. Одним из каналов реализации таких связей является изучение общественного мнения, специально ориентированное на потребности правотворческого процесса» [9].

В этой связи необходимо, для того чтобы максимально оградить депутатов от давления со стороны средств массовой информации, от неблагоприятного «диктата толпы» в целях своевременного обеспечения их нужной, достоверной, актуальной и полезной информацией создать специальное научное подразделение при Государственной Думе, в которое войдут ученые – социологи и политологи высочайшей квалификации, психологи, правоведы и технический персонал для выполнения конкретных поручений в рамках решения задач, поставленных законотворцами (осуществление контроля качества и

достоверности сведений, мониторинг новинок специализированной литературы, выяснение отношения граждан к законам и законопроектам, правовых ожиданий и потребностей и т.п.).

11. Необходимо строго учитывать согласование правовой воли и правовых интересов в правотворческом процессе.

Следует согласиться с А.В. Ильиным в том, что: «Проблемы согласования правовой воли и правовых интересов, механизм данного согласования во многом могут быть решены, если будет высока степень согласованности данных интересов. Разумеется, что эффективность правовых норм не находится в прямой зависимости исключительно от степени согласованности данных интересов. Она зависит и от целого ряда других факторов, которые должен учесть субъект правотворчества, формируя правовые нормы (экономическую основу реализации нормативных правовых актов)» [10].

Выражаемая в правотворчестве государственная воля для обеспечения эффективности принимаемых государственных решений, их легитимности должна в идеале базироваться на согласовании интересов разных социальных субъектов, выявлять согласованный «общий» интерес, причем вопросы согласования правовой воли и правовых интересов в правотворчестве сопряжены с проблемами возможности лоббирования при принятии актов правотворчества.

12. Субъекты правотворчества, формируя соответствующие правовые нормы, должны наделять их качеством реализуемости. Наделение правовых норм в правотворческом процессе данным качеством предполагает учет при издании соответствующих нормативных правовых актов совокупности разнообразных факторов (социальных, политических, экономических и др.), которые могут повлиять на их эффективность и на реализуемость.

13. Перспективным способом обеспечения верховенства закона и предотвращения возможных юридических коллизий может стать выработка и нормативное закрепление критериев конституционности законов, критериев разграничения самого закона и подзаконного акта, а также определение перечня вопросов, которые могут быть урегулированы только законом.

14. Субъектам правотворчества в ходе правотворческого процесса необходимо совершенствовать правотворческую культуру принятия законов. Правотворческая культура подготовки законов должна выражаться, прежде всего, во всесторонней оценке предмета правового регулирования, круга лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности и ответственности, в том числе с учетом ранее имевшихся, места будущего закона в системе нормативных правовых актов региона с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, новизны правового регулирования.

Предмет закона, другого нормативного правового акта выявляется, прежде всего, в результате осознания общественной потребности и возможностей ее удовлетворения путем принятия и реализации акта. Закон должен представлять собой нормативную модель будущего, с опережающим отражением процессов, на которые он призван воздействовать. Законопроект должен быть ресурсно обеспечен, соответствовать социальным условиям, финансовым возможностям региона, уровню правосознания граждан.

15. Необходимо активизировать участие в правотворческом процессе политических сил и общественных организаций. В политических документах различных партий формулируются политические и экономические цели, для достижения которых необходимы те или иные правовые акты. Политические партии и общественные организации будут при этом выступать также субъектами критики действующего права. Необходимо всячески развивать право законодательной инициативы общественных организаций, следует особенно усилить в правовом плане роль профсоюзов, а именно в сфере защиты экономических и

социальных прав работников, контроля за ценами, соблюдения требования о минимальном потребительском бюджете.

16. В сфере правотворчества необходимо постоянно совершенствовать разнообразный технико-юридический инструментарий: нормативное построение, юридические конструкции, технико-юридические нормы. Все это благоприятно отразится на правовой позиции субъекта правотворчества. При этом, как верно подмечает З.Н. Каландаришивили: «Правовые средства в правотворческой деятельности имеют двоякое значение. Во-первых, правовые средства служат инструментом надлежащей и законной правотворческой деятельности; во-вторых, имеют материальное продолжение и закрепляются непосредственно в действующем законодательстве, являются средством достижения высокого качества законодательства, необходимым условием эффективного использования законодательных предписаний в правореализующей деятельности и применении права» [3, с. 203].

Вышеуказанный процедурный механизм по оптимизации процесса правотворчества сможет быть реализован только при наличии достаточного уровня правой культуры граждан в российском обществе; высокого уровня главного элемента правовой позиции – правосознания всех без исключения субъектов правоотношений. Только в этом случае положительные тенденции изменения правосознания в условиях современного переходного периода смогут оказать эффективное и продуктивное влияние на формирование правовой позиции субъектов правоотношений в Российской Федерации.

Литература

1. Каландаришивили З.Н. Актуальные проблемы правовой культуры российской молодежи: монография. СПб: ИВЭСЭП, Знание, 2009. С. 71.
2. Соколова Н.С. Правотворческая деятельность субъектов РФ: пути совершенствования. М., 2003. С. 212.
3. Каландаришивили З.Н. Правовая культура молодежи современного российского общества: теоретико-правовой анализ. СПб., 2011. С. 147, 203.
4. Семенушкин С.А. Проблема коллизии законов в российском правотворчестве // Право и образование. 2011. № 2. С. 35.
5. Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998. С. 32–33.
6. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2006, С. 208.
7. Пиголкин А.С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000. С. 58–59.
8. Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006. С. 34–35.
9. Лукашева А.В. Общественное мнение и законотворчество. Демократия и права человека // Гражданин и право. 2001. № 11. С. 43–46.
10. Ильин А.В. Оптимизация правотворчества в современной России (вопросы теории и практики). СПб., 2005. С. 52–53.
11. Каландаришивили З.Н. Правовая культура молодежи современного российского общества: теоретико-правовой анализ. СПб., 2011. С. 203.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ С МИНИСТЕРСТВОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.М. Сулейманов; Е.А. Чистов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

Т.А. Чабан, кандидат экономических наук.

Санкт-Петербургский университет МВД России

Рассмотрены некоторые актуальные проблемы взаимодействия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий с Министерством внутренних дел Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, тушение пожаров на земле и с воздуха, авария, катастрофа, стихийное бедствие

CO-OPERATION OF MINISTRY OF RUSSIAN FEDERATION ON MATTERS OF CIVIL DEFENSIVE, EMERGENCIES AND LIQUIDATION CONSEQUENCE OF ELEMENTAL CALAMITY WITH MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIAN FEDERATION IN AREA OF DEFENCE OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES

A.M. Suleimanov; E.A. Shistov.

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

T.A. Chaban.

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

In this article some issues of the day are examined co-operation of ministry of the Russian federation in matters of civil defensive, to the emergencies and liquidation consequence elemental calamity with the ministry of internal affairs of the Russian federation in area of defence of population and territories from emergencies.

Key words: emergency, extinguishing of fires on earth and from air, accident, catastrophe, natural calamity, earthquake, flood, hurricane, forest fires

В начале XXI века в Российской Федерации, как и в большинстве других стран мира, наблюдается высокий риск возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, сохраняется тенденция возрастания количества и тяжести последствий чрезвычайных ситуаций: растёт ущерб, остаются значительными санитарные и

безвозвратные потери населения, наносится непоправимый вред природной среде.

Одной из важнейших задач государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности является обеспечение защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Как говорится в Указе Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», главной целью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является обеспечение жизнедеятельности населения в техногенно-безопасном и экологически чистом мире [1].

Негативные факторы техногенного, природного и террористического характера становятся всё более масштабными и представляют одну из наиболее реальных угроз обеспечению стабильного социально-экономического развития страны, повышению качества жизни населения, укреплению национальной безопасности Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [2].

Территория и многочисленные объекты хозяйства Российской Федерации подвержены разрушительным воздействиям практически всех известных типов опасных геологических, гидрометеорологических и биологических процессов. Наибольшую опасность в природной сфере представляют чрезвычайные ситуации, обусловленные землетрясениями, наводнениями, селями, ураганами, лесными пожарами.

В этих условиях вопросы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются весьма актуальными и представляют собой целый комплекс проблем.

Одним из приоритетных направлений деятельности Российского государства является формирование современной нормативно-правовой базы, позволяющей эффективно реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации.

Принятые за последние годы нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в чрезвычайных ситуациях и действия органов государственного управления, участвующих в нормализации обстановки, нуждаются в специальном исследовании и обобщении практики их применения [3].

В ряде случаев при возникновении особо крупных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера федерального уровня требуется привлечение сил и средств ряда министерств и ведомств Российской Федерации.

События лета 2010 г., когда ряд регионов России был охвачен лесными и торфяными пожарами, потребовалось привлечение подразделений МЧС России, МВД России Министерства обороны и др.

Личный состав данных Федеральных органов исполнительной власти привлекался для тушения пожаров на земле и с воздуха. Подразделения Министерства обороны занимались прокладкой трубопроводов, предназначенных для подачи воды в те районы, где наблюдался её дефицит. Также сотрудники пожарной охраны МЧС России, спасатели, задействованные для ликвидации последствий ЧС, совместно с подразделениями Министерства обороны и МВД России занимались ликвидацией лесоторфяных пожаров. Сотрудники Российского агентства лесного хозяйства в силу своего немногочисленного состава практически в ликвидации пожаров участия не принимали.

При этом возникла проблема организации управлением сил и средств данных ведомств при совместных действиях по тушению пожаров. Зачастую было непонятно, кто будет возглавлять работы на охваченных пожарами участках. Не было наложено обеспечение подразделений необходимой информацией, например, картами местности ЧС. Не проводилась разведка обстановки на местности, что не обеспечивало безопасность местного населения.

Для недопущения подобного необходимо разработать алгоритм взаимодействия участников ликвидации последствий ЧС; определить состав штаба по ликвидации последствий ЧС; произвести расчёт сил и средств каждого привлекаемого органа исполнительной власти; определить состав сотрудников, их специализацию; назначить ответственных за каждый участок работы.

Наиболее актуальной и приоритетной задачей является разработка нормативно-правовой базы, видов, форм, принципов организации взаимодействия и координации деятельности МЧС России и МВД России в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций различного характера.

Рассмотрим подробнее, что собой представляют эти две структуры. Согласно Указу Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 19 сентября 2011 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»), МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции [4].

Место и роль органов и подразделений МВД России в чрезвычайных ситуациях определяются, исходя из трёх основных положений:

- как правоохранительного аппарата, призванного обеспечивать охрану общественного порядка и безопасность граждан, нормальное функционирование органов государственного управления;
- как органа, участвующего в проведении аварийно-спасательных работ;
- как подразделения, создающего необходимые условия для эффективной работы других формирований (спасателей, медицинских работников, служб питания и иных служб жизнеобеспечения) [5].

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, который призван осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Потребность государства и общества в эффективном механизме взаимодействия в чрезвычайных ситуациях таких органов государственного управления, как МВД России и МЧС России, представляет важнейший аспект проблемы защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и в целом обеспечения национальной безопасности.

На практике взаимодействие структурных подразделений МВД России и МЧС России может осуществляться в формах:

- организационно-структурных (Совет Безопасности, Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности);
- организационно-функциональных (совместные совещания и планёрки, семинары, научно-теоретические и научно-практические конференции, совместные занятия и

инструктажи, текущие рабочие встречи, учения, командно-штабные тренировки).

Методами взаимодействия являются: планирование совместных мероприятий; совместный (комплексный) анализ оперативной обстановки; взаимный обмен информацией; обмен передовым опытом; принятие совместных (межведомственных) нормативных актов; оказание взаимной помощи; взаимное использование сил и средств; совместный анализ информации о возможных чрезвычайных ситуациях.

В прошлом году МВД России начало разработку нормативного документа, который более четко определит порядок взаимодействия сотрудников полиции и МЧС России в решении совместных задач, в том числе – при проведении совместных рейдов по изъятию незаконной пиротехнической продукции.

Министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу поставил задачу запретить использование пиротехнических изделий в местах массового скопления людей в период новогодних праздников в связи с пожарами в клубе в г. Перми, где погибли 118 человек. В этой связи также предложил сформировать совместные с МВД группы, которые будут проводить рейды и внеплановые проверки всех заведений, участвующих в проведении новогодних мероприятий.

После случившегося в г. Перми инцидента было решено объединить усилия МЧС России и МВД России с тем, чтобы совместно обеспечить безопасность проведения праздничных мероприятий на объектах с массовым пребыванием людей и объектов развлекательного характера.

По данным МВД России, также к настоящему времени ведомство завершило работу по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле за оборотом пиротехнических изделий». Документ усиливает контроль за оборотом пиротехники и будет рассмотрен другими федеральными органами исполнительной власти.

Как было заявлено на одной из пресс-конференций, были проведены мероприятия по изъятию из гражданского оборота и добровольной сдаче пиротехнических изделий. С начала второго этапа операции зарегистрировано 82 факта изъятия пиротехнических изделий без сертификата соответствия и 169 фактов добровольной сдачи пиротехнических изделий.

Однако в настоящее время совместной работе полиции и представителей МЧС России порой не хватает слаженности, прежде всего не прописан и порядок совместных действий при проведении операций.

Проведённый анализ показывает, что в настоящее время нормативно-правовая база не в полной мере соответствует потребностям современной практической деятельности органов государственного управления, задействованных в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Отсутствует системность в правовом регулировании вопросов взаимодействия функциональных подсистем в рамках российской Единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целом и подразделений МВД России и МЧС России, в частности; не создана основа для комплексного решения проблем взаимодействия между МВД России и МЧС России.

На практике важно заблаговременного планировать и отрабатывать взаимодействие подразделений МВД России и МЧС России в тех или иных ситуациях на конкретных территориях и объектах. Речь идёт об определении мест и объектов, потенциально опасных с точки зрения возникновения чрезвычайных ситуаций, их прогнозировании; об умении точно формулировать возникающие задачи и определять необходимые для их решения силы и средства, способы действий.

В заключение следует отметить, что совершенствование работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера требует определённых финансовых вложений, однако сделанные затраты окупаются в десятки раз, особенно когда речь идёт о жизни и здоровье людей.

Литература

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // РОС. ГАЗ. 2009. 19 мая. № 88.
2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.
3. Игнатьев В.Б.. Правовое регулирование межведомственного взаимодействия МВД России и МЧС России в чрезвычайных ситуациях: дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2006.
4. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 19 сент. 2011 г.) // СЗ РФ. 2011. 7 марта. № 10. Ст. 1334.
5. Бутузов С.Ю. Энтропийный метод оценки эффективности обеспечения безопасности сложных систем // Проблемы управления безопасностью сложных систем: труды XIII Междунар. конф. М.: ИПУ РАН, 2005.



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИЕ УЧАСТНИКИ ОРГАНИЗОВАННЫХ ПРЕСТУПНЫХ ГРУПП ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

**А.М. Грешных, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.
А.Р. Филипов.
УВД по Калининскому району г. Санкт-Петербурга**

Исследованы теоретические и практические вопросы участия подростков, являющихся членами организованных преступных групп, в террористической деятельности, а также профилактики указанных деяний. Рассмотрены дискуссионные вопросы, касающиеся объективных и субъективных признаков террористической деятельности.

Ключевые слова: терроризм, несовершеннолетние, организованные преступные группы

UNDERAGE MEMBERS OF ORGANIZED CRIMINAL GROUPS, TERRORIST ORIENTATION

**A.M. Greshnih.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.
A.R. Fillipov.**

The article deals with theoretical and practical issues of participation of adolescents who are members of organized criminal groups, terrorist activities, as well as the prevention of such acts. Addresses controversial issues relating to the objective and subjective signs of terrorist activity.

Key words: terrorism, minors, organized crime groups

Особенностью современного терроризма является то, что преступники делают ставку на молодое поколение. Так, наблюдается активная вербовка и «психологическая обработка» несовершеннолетних граждан, коренных жителей Северного Кавказа. Еще раньше с проблемой несовершеннолетних террористов столкнулся Израиль. В 90-х гг. XX века на территории России активно действовали различные международные псевдорелигиозные организации (тоталитарные секты). Как правило, целью ряда зарубежных тоталитарных сект была активная террористическая деятельность [1]. Однако, несмотря на нарастание указанных тревожных тенденций, подростки-террористы пока представляют редкость для современной России.

По мнению О.С. Шарой, большинство террористических организаций вышли за пределы конкретных государств, и имеют сегодня своих сторонников и последователей сразу в нескольких странах, наблюдается их сотрудничество и взаимодействие с иными

криминальными объединениями, специализирующими на других видах преступлений и даже их участие в некоторых видах преступной деятельности (незаконное распространение наркотических средств, торговля оружием, совершение заказных убийств, похищение людей, фальшивомонетничество, подкуп должностных лиц и др.) [2].

Принятие Федеральных законов от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействию терроризму» обозначило направление для преодоления ряда негативных тенденций, наметившихся в законодательстве в сфере противодействия терроризму. Так, Федеральный закон «О противодействии терроризму» предполагает стратегию борьбы, состоящую из следующих элементов:

- предупреждение (в том числе деятельность по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов);
- борьба с терроризмом (деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта);
- минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Понятие терроризма, согласно отечественному законодательству, охватывает разнообразные общественно опасные деяния, сопряженные с насилием. С одной стороны, такая деятельность осуществляется в отношении граждан, организаций, может создавать опасность их гибели или сопровождаться уничтожением имущества и иных материальных объектов. Преследуемая при этом цель – устрашение населения или оказание воздействия на принятие решений, выгодных террористам, в том числе и имущественного характера. С другой стороны, терроризм может выражаться в посягательстве на жизнь государственного или общественного деятеля с целью прекращения его государственной или политической деятельности либо из мести за такую деятельность, или в нападении на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации [3].

Общественная безопасность в ст.ст. 205–210 УК РФ является родовым, видовым и непосредственным объектами посягательства, и одновременно, когда преступники преследуют цель нарушения общественной безопасности, выступает признаком субъективной стороны. Выяснение сути общественной безопасности имеет принципиальное значение для научно-практической деятельности правоохранительных органов. Вслед за отечественными авторами [4], мы вынуждены констатировать, что содержание термина «общественная безопасность» должным образом не раскрывается в современной специальной литературе. Сохраняется определенная проблематичность при определении понятий «безопасность» и «угроза безопасности» в федеральных законах. В зависимости от содержания и источника угроз выделяются различные стороны безопасности – экономическая, государственная, личная, радиационная и т.д., которые в совокупности образуют цельную систему. В то же время безопасность следует рассматривать как одну из многочисленных систем общественных отношений, которая призвана обеспечивать существование, нормальное функционирование и развитие всего многообразия общественных отношений.

А.В. Бриллиантов и Е.Н. Федик считают, что повышенная общественная опасность анализируемых нами преступлений, нашла свое отражение во многих составах преступных деяний рассматриваемой группы, которые сформулированы законодателем как формальные, то есть такие составы преступлений, окончание которых наступает с момента совершения самого деяния (действия или бездействия) независимо от наступления общественно опасных последствий. Отличительной особенностью диспозиций большинства статей главы 24 УК РФ является значительное число составов преступлений, которые определяются как угрозы

причинения вреда общественной безопасности [5].

С субъективной стороны насилистственные преступления против общественной безопасности, совершаемые членами смешанных организованных преступных групп (то есть групп, в состав которых входят как взрослые, так и несовершеннолетние граждане), характеризуются умышленной формой вины (например, террористический акт – ст. 205 УК РФ, захват заложника – ст. 206 УК РФ, публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма – ст. 205.2 УК РФ и др.). Для признания деяния преступлением против общественной безопасности требуется установить цель, которую преследовал виновный. Данное обстоятельство может стать решающим при установлении разграничения преступления от иных преступных посягательств (например, против личности, других видов безопасности). Как правило, субъектом преступлений против общественной безопасности является вменяемое лицо, достигшее 16 лет. Лишь в отдельных случаях законодатель устанавливает пониженный возраст уголовной ответственности. Это относится к таким наиболее опасным преступлениям, как террористический акт – ст. 205 УК РФ, захват заложника – ст. 206 УК РФ и т.д. [6].

Усиление уголовной ответственности за террористическую деятельность проявилось в том, что законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ в Уголовный кодекс РФ введена новая ст. 205.1 «Содействие террористической деятельности», в которой криминализированы склонение, вербовка, а также вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст.ст. 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 УК РФ. Важно отметить, что указанные деяния могут преследовать и иные преступные цели (помимо нарушения общественной безопасности, устрашения населения и т.д.). В частности, угон воздушного или водного судна может быть осуществлен без выдвижения каких-либо требований с целью скрыться от преследования.

Уголовный кодекс РФ не содержит определения вовлечения в совершение преступления. Такое толкование было дано в отмененном в настоящее время постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 декабря 1976 г. № 16 «О практике применения судами законодательства по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность». В п. 10 названного постановления вовлечение было определено как «...действия, направленные на возбуждение желания участвовать в совершении одного или нескольких преступлений, сопряженные с применением физического или психического воздействия» [7].

Исходя из смысла буквального толкования постановления Пленума Верховного Суда от 3 декабря 1976 г., можно сделать вывод, что под вовлечением понималось лишь подстрекательство к совместному участию с другими лицами (или лицом) в совершении преступления. По мнению отечественных правоведов, разъяснение термина «участие», содержащееся в указанном постановлении не охватывало вовлечения в единоличное выполнение преступных действий. Однако такое понимание вовлечения не соответствует его реальному содержанию и практике применения уголовного закона. Фактически под вовлечением понимаются действия, направленные на возбуждение у лица желания совершать преступные действия как в одиночку, самостоятельно, так и участвовать в их совместном совершении с другими лицами.

Призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ) занимают ведущее место в арсенале агрессивных идеологических методов воздействия на население. Под публичными призывами к осуществлению такой деятельности понимается обращение в любой форме, как правило, к персонально неопределенному кругу лиц с предложением участвовать в любой разновидности террористической деятельности. Виновный стремится побудить людей совершать

террористическую деятельность. Деяние по ст. 205.2 УК РФ нужно отличать от склонения, вербовки, вовлечения в совершение акта терроризма, предусмотренных ст. 205.1 УК РФ. Понятие публичного оправдания терроризма дано в примечании к ст. 205.2 УК РФ: это публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. При этом, как уже указывалось, под терроризмом понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

30 декабря 2008 г. принят Федеральный закон № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму». Этот Закон рассматривает терроризм как социально-политическое явление, проявляющееся в конкретных уголовно наказуемых деяниях, и предусматривает повышение эффективности мер предупреждения и усиление борьбы с этим явлением уголовно-правовыми и уголовно-процессуальными способами. Для этого в УК РФ внесены изменения в ст.ст. 105, 205, 206, 281 и 316. Конкретизация диспозиций квалифицированных составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 105, 205, 206 и 281 УК РФ, позволяет органу предварительного расследования, возбудившему уголовное дело, проводить следствие в полном объеме без дополнительной квалификации по другим статьям Особенной части.

Не вызывает сомнений, что российское общество нуждается в совершенствовании механизмов борьбы с экстремизмом и терроризмом. Анализ отечественного законодательства в данной сфере позволяет сделать ряд выводов:

1. Объектом террористической деятельности (в том числе и с участием несовершеннолетних) является совокупность общественных отношений, регулирующих безопасные условия жизни общества. В этом смысле общественная безопасность – не только одна из потребностей общества, но и общее благо, общая ценность, в сохранении и развитии которой заинтересованы и государство, и общество и граждане. Однако главную ответственность за состояние безопасности в обществе несет, прежде всего, государство. Именно оно формирует систему обеспечения общественной безопасности, под которой следует понимать совокупность мер политического, правового, экономического, организационного, научно-технического и иного характера. Данная система имеет своей основной задачей поддержание социально приемлемого уровня общественной безопасности.

2. Объективная сторона террористического акта предполагает совершение следующих действий: 1) совершение взрыва, поджога, иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели граждан, причинения значительного имущественного ущерба, иных тяжких последствий; 2) угроза совершения указанного действия.

Состав преступления будет иметь место лишь в том случае, если, указанное выше действие создавали реальную угрозу наступления общественно опасных последствий, указанных в законе.

Субъективная сторона террористического акта характеризуется прямым умыслом и специальной целью. Целью террористического акта является оказание воздействия на органы власти или международные организации, а также стремление вызвать у населения панику и чувство незащищенности. Отсутствие специальной цели исключает наличие состава преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ.

Литература

1. Липский Н.А., Резовский Р.С. Криминалистическая характеристика личности несовершеннолетних, пострадавших от деятельности деструктивных религиозных

организаций // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 1 (37).

2. Лукичев О.В., Шарай О.С. Международный терроризм (историко-правовой и криминологический анализ): монография / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2006.

3. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовые аспекты противодействия подразделениями уголовного розыска преступлениям террористического характера // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 9.

4. Уголовное право. Особенная часть. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010.

5. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантов. М.: Проспект, 2009.

6. Настольная книга следователя. Расследование особо тяжких преступлений против общественной безопасности (бандитизм, организация преступного сообщества, организация незаконных вооруженных формирований): научно-методическое пособие / под ред. А.И. Дворкина. М., 2006.

7. О практике применения судами законодательства по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 дек. 1976 г. № 16 // Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР по уголовным делам. М., 1997.

К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ ВОЗНИКОВЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА

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

Выявлены особенности возникновения терроризма. Проанализированы социальный и биологический подходы к природе явления. Определены причины терроризма. Представлены теории социальных причин возникновения и существования терроризма.

Ключевые слова: причина, терроризм, Федеральный закон, преступление, борьба

TO THE QUESTION ON THE REASONS BEGGININN OF THE TERRORISM

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

It identified the features and reasons of becoming of terrorism. It analyzed the social and biological approaches to the nature of the phenomenon. It identified the reasons of terrorism. We consider the discussion of leading scientists about the basic reasons of becoming of terrorism.

Key words: reason, terrorism, the Federal Law, crime, warfare

Знание соответствующих особенностей и причин возникновения терроризма необходимо как для практической деятельности по выявлению и расследованию преступной террористической направленности, так и для выработки механизмов предупреждения и искоренения самого терроризма как социально-политического явления. Неслучайно в

Федеральном Законе «О борьбе с терроризмом» говорится, что выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности – одна из важнейших целей борьбы с терроризмом в Российской Федерации [1].

В мировой науке существует два подхода к природе явления.

Биологический подход связывает это явление с некой «насильственной сущностью» человека, естественным стремлением людей угрожать интересам других и использовать любые доступные средства для достижения целей.

Социальный подход, хотя и характеризуется большим разнообразием оценок механизма влияния тех или иных социальных факторов на терроризм, исходит из определенного значения социальных процессов его возникновении. Он является преобладающим среди различных подходов к объяснению его природы и формулированию понятия терроризма.

Две наиболее известные теории социальных причин возникновения и существования терроризма – это, так называемые, «теория красной сети» и «теория общества вседозволенности». В соответствии с первой, основная роль в поддержании терроризма принадлежит внешним покровителям (социалистическим государствам), а согласно второй, существованию терроризма способствует сам характер демократических режимов – «общества вседозволенности».

Однако обе эти теории подвергались закономерной критике. Одна – потому, что при всей важности внешнего фактора он не является доминирующим. Другая – на том основании, что терроризм возможен в любом неэффективно управляемом обществе – в демократическом и тоталитарном.

Говоря о других теориях в рамках социального подхода, между которыми идет спор о том, что является основной причиной существования терроризма, необходимо отметить, что исследователи по-разному определяют норму и степень влияния социальных явлений на терроризм.

По мнению О.М. Хлобустова и С.Г. Федорова, «на распространность негосударственных террористических проявлений как одной из опасных форм криминалистических деяний влияют, по-видимому, те же факторы, что определяют и рост общеуголовной преступности» [2].

Н.В. Назаркин считает, что детерминация терроризма носит очень сложный и многоуровневый характер. Причины терроризма делятся на три группы: глубинные, базовые и текущие, образовав, таким образом, трехуровневую пирамиду. Среди собственно глубинных причин терроризма ученый называет:

- 1) историческую;
- 2) этнокультурную;
- 3) конфессиональную.

Ю.М. Антонян убежден, что к числу причин современного терроризма в России следует отнести:

1) нерешенность социальных, в том числе национальных и религиозных проблем, но не любых, а только тех, которые имеют для данной социальной, национальной или иной группы бытийное значение, которые связаны с ее самооценкой и самопредставлениями о себе, с ее духовностью, фундаментальными ценностями, традициями и обычаями;

2) войны и военные конфликты, в рамках которых террористические акты становятся частью военных действий, как, например, нападение на российские города чеченских боевиков за пределами Чечни в 1995–1996 гг.;

3) наличие стран или социальных (чаще – больших) групп, отличающихся от своих близких и дальних соседей высоким уровнем материального благосостояния и культуры, а также, что еще важнее в силу своей политической, экономической и военной мощи, либо иным возможностям, диктующих свою волю другим странам и социальным группам;

4) существование тайных или полутайных обществ и организаций, которые наделяют себя магическими и мессианскими способностями, вырабатывают единственно верное учение или используют уже кем-то сформулированное спасение человечества или коренного улучшения его жизни, или создания строя всеобщего добра, справедливости и достатка и т.д.;

5) решение политических задач. Нынешний российский терроризм – логическое продолжение всех прежних тенденций, не изменивших своей сущности, но выразившихся в других формах;

6) нерешенность важных экономических и финансовых вопросов, в том числе на законодательном уровне, а также конфликтов, которые возникли при разделе собственности и в то же время слабой защищенности коммерсантов, финансистов и других деловых людей со стороны правоохранительных органов [3].

И.В. Биндер и С.А. Тиков полагают, что к числу причин терроризма относятся религиозные, национальные, личностные, политические притязания какой-либо группы людей, какой-то личности или государства. Эти притязания могут принимать форму активного протesta в виде террористических актов [4].

В качестве причин международного террора Специальный комитет по международному террору 1979 г. указал «неоколониализм, расизм, политику агрессий, иностранную оккупацию и их последствия; несправедливость, неравенство, порабощение, угнетение и эксплуатацию».

Но наиболее точно отношение причинного комплекса к терроризму определено, на наш взгляд, в Федеральном законе от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». В нем, в частности, говорится о «причинах и условиях, способствующих осуществлению террористической деятельности».

Совокупность факторов, которые благоприятствуют возникновению и развитию в обществе конфликтогенной ситуации, разрешаемой в том числе террористическим способом, можно изложить следующим образом:

- глубокий экономический кризис;
- хроническая политическая нестабильность; общий политический кризис государства и его институтов;
- разрушение исторических, культурных, нравственных, гуманистических ценностей;
- рост национализма, национальной нетерпимости, религиозного экстремизма;
- слабость государственного аппарата, прежде всего, коррумпированность чиновников;
- низкий профессионализм спецслужб;
- падение авторитета власти, закона, веры в способность обеспечить безопасность граждан;
- существование значительного нелегально «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения;
- проявление интересов других государств, ряда зарубежных террористических, религиозных, национал-радикальных и других организаций;
- крупные сдвиги в социальной структуре, приведшие к маргинализации многих социальных групп;
- падение жизненного уровня, состояние психологического дискомфорта, тревоги и безысходности, обостренное чувство социальной неустроенности, незащищенности, испытываемое значительной частью населения; рост социальной агрессивности;
- ожесточенная борьба за власть политических партий, либо общественных объединений, преследующих политические цели, либо отдельных групп, лидеры которых преследуют узко эгоистические цели.

Пожалуй, наиболее верная методология при исследовании причин терроризма с учетом его комплексной правовой, политической и военно-стратегической природы наблюдается у Е.Г. Ляхова и А.В. Попова, предлагающих исследовать «истоки (причины) терроризма, исходя из социально-экономического состояния и положения личности –

общества – государства – международного сообщества; политики государства, групп государств, сообщества государств, насилистенных идей (идеологии лица, группы лиц, объединений лиц; проблем формирования гражданского общества» [5].

Что касается истории вопроса об истинных истоках терроризма, то здесь можно сослаться на В.Л. Васильева, который уверен, что терроризм возник давно и применялся как орудие отдельных сил в целях захвата, удержания и утверждения власти в борьбе против ее иностранных или отечественных носителей [6].

Если не рассматривать как первопричину внешний фактор (зарубежное вмешательство) именно волевая установка на получение или увеличение власти (влияния), устранение факторов, мешающих личным политическим амбициям лиц, становится причиной выбора террористического метода действия.

Определенная роль этой причины подчеркнута в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г., где нарастание угрозы терроризма связывалось:

- а) с масштабным, зачастую конфликтным переделом собственности;
- б) обострением борьбы за власть, исходя из групповых, политico-идеологических и националистических интересов.

Терроризм нуждается в среде для своего осуществления. Прежде всего учитывая установку на публичность и зрелищность результатов своих действий, терроризму необходима широкая аудитория, доступ к которой ему с готовностью предоставляют СМИ. В обществе, где отсутствуют соответствующие профессиональные кодексы поведения и/или законодательное регулирование этических и правовых рамок, освещение террористических актов, требований и заявлений террористов, последние получают неограниченные возможности воздействия на общественное мнение и власть, проведения отдельных информационных атак и реальный шанс на победу в информационной войне (которая является частью агрессивной стратегии терроризма).

Учитывая особый цинизм действий террористов и жестокость применяемого насилия (либо насилия, которым они угрожают), в данной ситуации на сторону террора может толкнуть лишь наличие в обществе глубокого кризиса как социально-политического, экономического, так и нравственного порядка, расколотого общества и маргинализированное отдельные его слои, изменившее его нравственные ценности и подорвавшее доверие к законной власти.

В.Л. Васильев считает, что чаще всего толчок к террористическим действиям дает чувство безысходности в той ситуации, в которой оказался какой-то человек, некое меньшинство, психологический дискомфорт, побуждающие их оценивать свое положение как драматическое.

Это может быть меньшинство национальное, как скажем, баски, корсиканцы, британцы, ирландцы, или меньшинство, объединяющееся по каким-либо политическим или религиозным убеждениям и т.д. В этих случаях мотивация схожая: наш народ, наша культура, наш язык, наша вера на грани исчезновения, а поскольку нашим доводам никто не внимает, остается одно – язык насилия.

Именно в качестве среды для существования и осуществления достаточно эффективных действий террористам необходимо наличие четкой конфликтной ситуации, либо возникшей естественным путем, либо спровоцированной извне (нагнетание националистических идей, культивирование крайних религиозных течений и различных сект и т.п.).

Именно наличие масштабной идеи, способной объединить вокруг террористов значительные слои населения (например, националистической), придает столь желанную для многих террористов легитимность.

Для существования терроризма жизненно важны еще два фактора.

Во-первых, это наличие пробелов в системе безопасности государства.

Во-вторых, относительная доступность боевого потенциала (людских ресурсов:

наемников, профессиональных убийц и военных специалистов, обычного оружия и новейших типов вооружений, возможности создания тренировочных лагерей).

Наше мнение по поводу причин терроризма полностью совпадает с позицией В.В. Устинова:

– наличие определенных властных устремлений у отдельных лиц, группы лиц или организаций, когда данные устремления вступают в конфликт с интересами существования и сохранения государства;

– экстремистская идеология данного лица, группы лиц или организации в сочетании с отрицанием всяких норм морали и права, препятствующих реализации соответствующих устремлений;

– сознательный выбор террористического насилия для массовой пропаганды устремлений и как наиболее эффективное оружие в борьбе за власть с оппонентом – государством [7].

В числе основных условий эффективности реализации причинного потенциала и развития терроризма – существенные проблемы в системе безопасности государства, военизация конфликта, свобода апелляции к широкой публике и наличие человечного потенциала для пополнения рядов сторонников и/или расширения масштабов конфликта с властью, существование серьезных действительных или мнимых поводов (проблемной ситуации в обществе), оправдывающих насильтственный конфликт с властью.

В ситуации с терроризмом общество постоянно сталкивается с одной из самых противоречивых и страшных проблем. Данная форма политического насилия является неприемлемым и постоянным спутником многовекового существования человечества. В любом случае, конечная цель терроризма – это получение господства. Открытое насилие по политическим, националистическим и религиозным мотивам есть симптом глубокого кризиса общества и власти, отсутствия компромисса или нежелания возможности поиска путей выхода из тупиковой ситуации. При этом спираль террора могут начать активно закручивать как власть предержащие: с целью удержания «у кормушки», так их экстремистски настроенные оппоненты. У последних можно увидеть здесь и средство для политической мести, и метод дезорганизации (расшатывания) власти, с последующим насильтственным переворотом и захватом господствующего положения.

Рассматривая причины терроризма, следует иметь в виду, что терроризм – это сложное социальное явление, требующее комплексного и системного подхода к выявлению его причин. Поэтому при изучении вопроса необходимо рассматривать источники насилия в обществе в целом и более конкретно причины, характерные для этого вида социального насилия, а также условия, способствующие его появлению и развитию [8].

Терроризм и борьба с ним – одна из самых злободневных проблем, обсуждаемых сегодня мировым сообществом. Чтобы найти адекватные и эффективные методы противодействия терроризму, необходимо, абстрагируясь от конкретных его проявлений, изучать и рассматривать терроризм как явление, «встроенное» в глобальный мир, имеющее свои особенности, закономерности, причины появления и условия, способствующие его развитию.

Литература

1. О борьбе с терроризмом: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ // СЗ РФ. № 31.Ст. 3808.
2. Хлобустов О.М., Федоров С.Г. Терроризм: реальность сегодняшнего состояния // Современный терроризм: состояние и перспективы / под ред. Е.И. Степанова. М., 2000.
3. Антонян Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы. М., 2000.
4. Биндер И.В., Тиков, Нечипоренко О.М. По ту сторону зеркала. М., 1996.

5. Ляхов Е.Г., Попов А.В. Терроризм: национальный, религиозный и международный контроль. Ростов н/Д, 1999.
6. Васильев В.Л. Психология терроризма // Современный терроризм: состояние и перспективы / под ред. Е.И. Степанова. М., 2000.
7. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. М., 2002.
8. Лукичев О.В., Шарай О.С. Международный терроризм (историко-правовой и криминологический анализ): монография. СПб., 2006. С. 239.



Сведения об авторах

Балабанов Валерий Александрович – нач. каф. сервис безоп. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-25-85, канд. мед.. наук, доц.;

Бойкова Ольга Борисовна – инсп. ООП ППООП СПб линейного управления России на транспорте (196000, Санкт-Петербург, ул. Полтавская, д. 9);

Воронов Сергей Павлович – зам. нач. Департамента надзорной деятельности МЧС России, нач. отд. административной практики и правового обеспечения надзорной деятельности Департамента надзорной деятельности МЧС России (121357, Москва, ул. Ватутина, д. 1), тел. (495) 449-91-53;

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

Глебова Дарья Олеговна – 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;

Грешных Александр Михайлович – зам. нач. института заочн. и дистанц. обуч. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 388-47-22, канд. юр. наук;

Домрачев Александр Анатольевич – нач. научн.-исслед. отд. Центра НИОКР Сибирского филиала ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России» (660036, г. Красноярск, Академгородок, д. 50, к. 2), тел. (8913) 532-45-67;

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, доц.;

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

Иванов Константин Михайлович – зам. нач. каф. защиты населения и территории СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. юр. наук;

Кепов Виталий Анатольевич – соиск. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68;

Лебедева Анастасия Сергеевна – 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;

Михайлова Светлана Сергеевна – гл. специал. отд. автоматизированной обработки задач ресурсного обеспечения ликвидации ЧС Управления автоматизации ресурсного обеспечения ликвидации ЧС НЦУКС МЧС России;

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

Попов Александр Владимирович – зам. нач. отдела админ. практ. и правов. обеспеч. надзорной деят. Департамента надзорной деятельности МЧС России (121357, Москва, ул. Ватутина, д. 1; тел. (495) 449-91-53;

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

Саввинова Юлия Аркадьевна – препод. каф. сервис безоп. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-25-85, канд. юр. наук;

Скрементова Ольга Сергеевна – доц. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук, доц.;

Смертин Андрей Николаевич – доц. каф. гражд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юр. наук;

Степанов Роман Александрович – зам. нач. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук;

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

Титова Елизавета Андреевна – слушатель ф-та эконом. и права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-57-49;

Филлипов Артем Рудольфович – зам. нач. УВД, нач. следств. управл. по Калининскому р-ну г. Санкт-Петербурга, (195197, Санкт-Петербург, ул. Минеральная, д. 3), тел. (812) 540-39-72;

Чабан Татьяна Анатольевна – преп. каф. эконом. и управл. экономич. проц. СПб университета МВД России (Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-70-68, канд. экон. наук;

Чистов Евгений Андреевич – курсант ф-та пож. безопасн. СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-26-68;

Шелепенькин Алексей Александрович – доц. каф. труд. права СПб университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

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

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

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

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск оптимальных путей решения современных проблем позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня на 32 кафедрах университета свои знания и огромный опыт передают один академик РАН, 8 заслуженных деятелей науки РФ, 21 заслуженный работник высшей школы РФ, 3 заслуженных юриста РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют: 3 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 85 докторов наук, 269 кандидатов наук, 85 профессоров, 147 доцентов, 20 академиков, 15 членов-корреспондентов, 4 почетных работника высшего профессионального образования РФ, один почетный работник науки и техники РФ, один почетный работник высшей школы РФ и один почетный работник прокуратуры РФ.

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

В состав университета входят:

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

Три факультета:

- пожарной безопасности;
- экономики и права;
- подготовки и переподготовки научных и научно-педагогических кадров.

Филиал университета: Сибирский институт пожарной безопасности, г. Железногорск, Красноярский край.

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

В университете созданы:

- центр организации и координации учебно-методической работы;
- центр организации и координации научных исследований;
- центр автоматизации задач управления;
- учебно-научный центр инженерно-технических экспертиз;
- центр дистанционного обучения;
- экспертный центр;
- центр организации и координации международной деятельности;
- технопарк науки и инновационных технологий.

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

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

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

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

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

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

совершенствованию организации взаимодействия различных административных структур в условиях экстремальных ситуаций и др. На базе университета совместные научные конференции и совещания проводили Правительство Ленинградской области и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, научно-технический совет МЧС России и Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасателей (CTIF).

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. Линдерсберг (Швеция). Разработана и успешно осуществляется программа совместных действий по тушению пожаров на границе России и Финляндии. В целях объединения усилий научных работников и ведущих специалистов в области гражданской защиты для создания более эффективной системы подготовки высококвалифицированных кадров пожарных и спасателей по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня научно-исследовательской и педагогической работы в 2004–2005 гг. учебным заведением были подписаны соглашения о сотрудничестве с Государственным институтом Гражданской Защиты Французской Республики, университетом Восточного Кентукки (США), Центром исправительных технологий Северо-Запада США, Государственной пожарной школой Гамбурга (Германия), учебными заведениями пожарно-спасательного профиля стран СНГ.

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

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

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

В настоящее время аудитории, в которых проходят занятия, оснащены телевизорами и техникой для просмотра методических пособий на цифровых носителях, интерактивными учебными досками. Библиотека университета соответствует всем современным требованиям: каждое рабочее место читального зала оборудовано индивидуальным средством освещения, в зале установлены компьютеры с возможностью выхода в Интернет, телевизоры и видеотехника для просмотра учебных пособий, произведена полная замена мебели. Общий фонд библиотек составляет сегодня более 320 тыс. экземпляров.

Библиотека выписывает свыше 100 наименований журналов и 15 наименований газет, в том числе обязательные, в соответствии с ГОСВПО. Университет активно сотрудничает с ВНИИПО МЧС России и ВНИИ ГО и ЧС МЧС России, которые ежемесячно прсылают свои

издания, необходимые для учебного процесса и научной деятельности университета. В работе библиотеки используется автоматизированная библиотечная система ИРБИС, которая включена в единую локальную сеть университета.

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

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

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

Курсанты и слушатели университета имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей. 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 (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

№ 4 (13) – 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 23.12.2011. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. л. 11,5. Тираж 1000 экз.

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