

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

№ 1 (30) – 2016

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 **Артамонов Владимир Сергеевич**, статс-секретарь – заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, действительный Государственный советник Российской Федерации I класса, почетный президент Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

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

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

Члены редакционного совета:

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

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

доктор юридических наук, доцент **Воскресенская Елена Владимировна**, профессор кафедры гражданского права;

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

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, почетный работник высшей школы Российской Федерации полковник внутренней службы **Грешных Антонина Адольфовна**, начальник факультета подготовки кадров высшей квалификации, профессор кафедры теории и истории государства и права;

кандидат юридических наук генерал-полковник **Дагиров Шамсутдин Шарабутдинович**, начальник Академии ГПС МЧС России.

Секретарь совета:

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

Редакционная коллегия

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

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

Члены редакционной коллегии:

кандидат юридических наук **Доильницын Алексей Борисович**, заместитель начальника университета по воспитательной работе;

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

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

кандидат юридических наук майор внутренней службы **Гаврилова Ольга Вячеславовна**, редактор отделения предпечатной подготовки центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности;

кандидат педагогических наук подполковник внутренней службы **Сулейманов Артур Маратович**, доцент кафедры гражданского права;

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

кандидат технических наук, доцент **Виноградов Владимир Николаевич**, технический редактор редакционного отделения центра организации научно-исследовательской и редакционной деятельности.

Секретарь коллегии:

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



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Яхонтова О.Н., Яхонтова О.С. Гражданско-процессуальные аспекты возмещения вреда, причинённого сотрудниками органов дознания МЧС России.	5
Звенигородская Н.Ф. Чрезвычайная ситуация, чрезвычайные обстоятельства: к вопросу о соотношении понятий.	9
Меньшиков А.В., Эльмурзаев А.В., Цечоев Х.И. Гражданско-правовые основы формирования общественных объединений пожарной охраны.	15
Лоцманенко К.В., Уткин Н.И. Страхование имущества от огня в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики.	21
Смертин А.Н. Организационно-правовые аспекты деятельности добровольных пожарных.	24
Покусова А.В., Цечоев Х.И., Зайцева Ж.А. Особенности правового регулирования договоров займа и кредита по гражданскому законодательству в условиях новой модели экономического развития Российской Федерации и обеспечения экономической безопасности субъектов хозяйственной деятельности.	27

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Одиноква Е.Ю. Применение основ юридической техники в правотворческой деятельности МЧС России.	34
Смирнова О.Г., Хитов С.Б. Правовые основы защиты информационных систем Российской Федерации от компьютерных атак.	38
Романов А.Р., Михайлова В.С. Некоторые вопросы ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.	42
Чебоксаров П.А., Овчинников А.В. Финансово-правовой статус бюджетных учреждений МЧС России.	46
Горшкова Е.Е., Дехтерёва В.В. Нормативно-правовое обеспечение пожарной безопасности зданий медицинских и социальных учреждений.	49

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Иванов К.М., Суханов Ю.Ю. О некоторых особенностях независимой оценки пожарного риска.	54
Муталиева Л.С., Вопияшин А.А. Правовое регулирование независимой оценки риска (пожарного аудита) в Российской Федерации.	59
Иванов К.М., Фаерман И.Е. Особенности правового регулирования аудита пожарной безопасности в Российской Федерации.	64

Сведения об авторах	68
Информационная справка	70
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»	78

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

ББК 67

Отзывы и пожелания присылать по адресу: 196105, Санкт-Петербург, Московский пр., 149.
Редакция журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации»; тел. (812) 645-20-35,
e-mail: redakziaotdel@yandex.ru. Официальный Интернет-сайт Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России: WWW.IGPS.RU

ISSN 2074-1626

© Санкт-Петербургский университет Государственной
противопожарной службы МЧС России, 2016

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЁННОГО СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ МЧС РОССИИ

О.Н. Яхонтова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

О.С. Яхонтова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет МВД России

Рассмотрены гражданско-процессуальные аспекты возмещения вреда, причинённого сотрудниками органов дознания МЧС России. Определен специальный субъект гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда, причиненного сотрудниками органов дознания МЧС России. Рассмотрены основания, условия и процессуальный порядок возмещения вреда, причиненного сотрудниками органов дознания МЧС России.

Ключевые слова: возмещение вреда, иск о восстановлении субъективных прав, процессуальная деятельность, возмещение вреда, гражданско-правовая ответственность

CIVIL PROCEDURAL ASPECTS OF COMPENSATION FOR HARM CAUSED TO THE EMPLOYEES OF MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS INQUIRY RUSSIA

O.N. Yakhontova. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

O.S. Yakhontova. Saint-Petersburg university of Russian Interior Ministry

We consider civil procedural aspects of compensation for harm caused by members of the Russian Ministry of Emergency Situations of inquiry. Designated special subject of civil liability for compensation for damage caused by members of the Russian Ministry of Emergency Situations of inquiry. We consider the grounds, conditions and procedure of redress caused by members of the Russian Ministry of Emergency Situations of inquiry.

Keywords: compensation for damage claim, for the restoration of subjective rights, procedural activities, redress, civil liability

Субъективное право на защиту в свое содержание включает положения как материального, так и процессуального характера. Основным нормативно-правовым актом, гарантирующим судебную защиту прав и свобод гражданина, является основной закон России – Конституция Российской Федерации, а именно данное право закреплено в ст. 46 [1]. Суд – это наиболее целесообразная для общества конфликтно-разрешительная система, призванная созидать государственную и социальную справедливость. Законодатель для защиты в судебном порядке прав и законных интересов, нарушенных незаконными действиями органов дознания МЧС России, предоставляет как для юридических, так и для

физических лиц определённые процессуальные средства. Такое процессуальное средство защиты права как иск является универсальным инструментом, с помощью которого приводится в движение судебная машина по защите разных по своей отраслевой принадлежности и характеру нарушения субъективных прав и законных интересов [2].

Для определения соответствующих процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения тех или иных категорий гражданских дел, необходимо определить характер гражданско-правовых отношений, по поводу которых возник спор. В основном на различных стадиях гражданского процесса они зависят от того, на защиту какого права направлен иск, и к какому закону необходимо обратиться для защиты того или иного нарушенного права.

Лица, которым был нанесён вред незаконными действиями органов дознания МЧС России, имеют право обратиться в суд с требованием, указанным в иске, о восстановлении своих субъективных прав. По общему правилу, споры о возмещении вреда, который был причинён либо личности, либо имуществу, а иногда тому и другому совместно, граждан или организаций, подлежат рассмотрению и разрешению в гражданском судопроизводстве на основе норм гражданского и гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации.

Процессуальная деятельность (процесс) как особая форма государственной деятельности возникает из необходимости упорядочить с помощью специальных юридических средств определённую часть отношений, опосредующих разрешение и устранение аномальных конфликтных проявлений материальных правоотношений [3].

Учёные процессуалисты процессуальную деятельность называют «деятельность государственных органов по разрешению и устранению правовых аномалий как особо сложную форму правоприменительной деятельности» [4]. Следует указать на тот факт, что многие ученые ссылаются на то, что нормы материального права и нормы процессуального права взаимосвязаны между собой. Связь состоит в том, что процессуальные нормы начинают своё действие в тот момент, когда произошло нарушение материального права со стороны какого-либо участника гражданско-правового отношения. Научные исследования законодателей-процессуалистов пришли к общему мнению, что процессуальное право получило наименование охранительного правоотношения. Мнение П.А. Чумака тоже сводится к тому, что «процессуальное право имеет главным образом, охранительное значение» [5]. Целью правового воздействия процессуального права на общественные отношения является обеспечение нормальных и безопасных условий существования и деятельности людей, вытеснения негативных социальных связей и явлений из общественной жизни [3].

Возмещение вреда, причинённого незаконными действиями органов дознания МЧС России, является специфическим случаем рассмотрения в гражданском судопроизводстве.

Основным юридическим актом, регулирующим производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также и органов дознания МЧС России, является глава 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) [6]. В соответствии с разъяснением Верховного суда Российской Федерации, с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании незаконных действий органов дознания МЧС России должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе по спорам о защите субъективного права [7].

«Действия» представляют собой любые действия соответствующих органов и их должностных лиц, которые повлекли за собой определённые правовые последствия для заявителя. В основном к таким действиям, выраженных в противоправных деяниях органов дознания МЧС России, относятся незаконное привлечение лица к ответственности и т.п. Согласно ст. 255 ГПК РФ [6], в судебном порядке могут быть оспорены деяния и решения, в результате которых нарушены права и свободы граждан и организаций. По общему правилу, лицо имеет право на возмещение со стороны государства имущественного

и компенсационного морального вреда, причинённого его различными органами, как и органами дознания МЧС России. Данные правоотношения носят публично-правовой характер, так как субъектом является носитель властных полномочий.

Ранее дела по отношению к органам власти возбуждались путём обжалования, а не предъявления иска, что позволяло решить их в досудебном порядке. «Общие правила искового производства – принципы, письменная форма обращения в суд, постадийное развитие процесса, возможность отказаться от продолжения процесса и прекратить производство по делу применяются при рассмотрении дел, вытекающих из публично-правовых отношений» [8]. При рассмотрении и разрешении данной категории дел, пострадавшее лицо вправе пойти на мировое соглашение, также оно имеет право на увеличение или уменьшение требований иска и т.п. Нередкими являются случаи, когда истец предоставляет право суду определить размер возмещения вреда, причинённого незаконными действиями органов дознания МЧС России, если потерпевший не в силах самостоятельно определить убытки. Внедрение такого новшества в судебную практику позволило увеличить гарантии эффективности судебной защиты. Рыночная цена является основанием определения размера имущественного вреда, как критерия реальной ценности, принадлежащего лицу блага, что позволит не отходить от принципа полного возмещения вреда.

Необходимо иметь в виду, что достаточно легко определить имущественный вред, но существуют трудности в определении морального вреда. Определение размера возмещения морального вреда, согласно судебной практике, в основном возлагается на суд, который должен учитывать все обстоятельства, какой вред был нанесён и какие при этом страдания испытывал гражданин. Например, при нахождении под арестом произошел сбой в психологическом состоянии человека, что плохо сказалось на его работоспособности. Суд должен учитывать при этом все обстоятельства для назначения точного размера возмещения морального вреда. Как и имущественный вред, моральный вред также возмещается в полном объёме за счет казны Российской Федерации, если иное не указано в законодательстве Российской Федерации.

Необходимым элементом в гражданском судопроизводстве при рассмотрении дел, связанных с привлечением к ответственности органов дознания МЧС России, являются правила, закрепляющие доказательства по делам о возмещении вреда, а также правила о распределении бремени доказывания между сторонами. Лицо, которому был причинён вред вследствие незаконных действий органов дознания МЧС России, – истец вправе представить минимум необходимых доказательств, которые указаны в ч. 1 ст. 55 ГПК РФ [6]. Для опровержения предоставленных доказательств истцом, ответчик, согласно ст. 56 ГПК РФ [6], обязан предоставить более веские доказательства, свидетельствующие: об отсутствии вреда или о причинении вреда в меньшем размере, нежели это заявлено истцом; об отсутствии причинно-следственной связи между противоправным деянием и виной должностного лица органа дознания МЧС России. Истец вправе оспаривать все предъявленные ответчиком доказательства и объяснения.

Основной наиболее важной особенностью гражданского судопроизводства по делам, связанным с привлечением к возмещению вреда, причинённого субъектами власти, представляющей собой отдельную категорию, является специальный субъект ответственности, который наделён властными полномочиями. В случае предъявления гражданином либо организацией требования о возмещения убытков, причинённых в результате незаконных действий органов дознания МЧС России, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться органы, чьи должностные лица посягнули на права и законные интересы граждан или организаций.

При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счёт средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств – за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну [7].

Таким образом, наиболее важные гражданско-процессуальные аспекты возмещения вреда, причинённого сотрудниками органов дознания МЧС России:

– возмещение вреда, причинённого незаконными действиями органов дознания МЧС России, происходит, согласно нормам гражданско-процессуального законодательства, в два этапа:

1) должна быть подана жалоба на основании гл. 25 ГПК РФ [6];

2) предъявление иска к органам дознания МЧС России о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями;

– возмещение вреда, в соответствии со ст. 1 070, происходит в полном объёме [9];

– вред, причинённый должностными лицами органов дознания МЧС России, возмещается за счет средств соответствующего бюджета.

– нормы гражданско-процессуального законодательства регламентируют порядок предоставления доказательственной базы как со стороны истца, так и со стороны ответчика.

Условиями наступления вреда являются: противоправное поведение дознавателя Государственного пожарного надзора МЧС России, причинившего вред, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом, а также наличие вины у должностного лица органа дознания МЧС России.

Объём ответственности за вред, причинённый дознавателем Государственного пожарного надзора МЧС России, зависит только от ущерба, который был нанесён гражданину либо организации, причем вина дознавателя, согласно гражданскому законодательству Российской Федерации, не влияет на определение объема ответственности, за исключением случаев, когда причинение вреда возникло в ходе правомерных действий:

– в состоянии необходимой обороны;

– в состоянии крайней необходимости.

Литература

1. Конституция Рос. Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек. № 237.

2. Осокина Г.Л. Иск (теория и практика). М., 2000. С. 38.

3. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. С. 66.

4. Шагиев Р.В. Процессуально-правовые нормы и некоторые вопросы их реализации в зрелом социалистическом обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1982. 109 с.

5. Чумак П.А. Природа и механизм реализации охранительной функции советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1986. С. 9.

6. Гражданский процессуальный кодекс Рос. Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп. от 1 мая 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4 532.

7. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Рос. Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации № 6; Пленум ВАС РЫ № 8 от 1 июля 1996 г. // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 1996. № 9; 1997. № 5.

8. Треушникова М.К. Гражданский процесс: учеб. М.: Городец, 2013. С. 363.

9. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 22 окт. 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3 301.

ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА: К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ

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

На основании анализа законодательства и доктринальных источников обоснован вывод о том, что понятия «чрезвычайные обстоятельства» и «чрезвычайная ситуация» используются в различных отраслях права, являются близкими по сущности, но их следует рассматривать как причины и следствие.

Ключевые слова: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация, завещание в чрезвычайных обстоятельствах

EMERGENCY, EMERGENCY CIRCUMSTANCES: TO QUESTION ABOUT CORRELATION OF CONCEPTS

N.F. Zvenigorodskaya. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Article on basis of analysis of the legislation and doctrinal sources the conclusion is that concept of «emergency circumstances» and «emergency situations» are used in various branches of law, are close in essence, but they should be seen as cause and effect.

Keywords: emergency circumstances, emergency situations, probate in emergency circumstances

Перед юридической наукой возникла весьма сложная как в правовом, так и в экономическом, социально-политическом и нравственном смысле проблема, связанная с определением понятий «чрезвычайное положение», «чрезвычайная ситуация» (ЧС), «чрезвычайные обстоятельства», их соотношением и взаимосвязью, содержанием и правовой природой, механизмом реализации законов, предусматривающих их и особенностями защиты прав личности, находящихся в чрезвычайном положении и в чрезвычайных обстоятельствах.

По мнению автора, анализ следует начать с Основного закона государства – Конституции Российской Федерации [1], где в ст. 88 обозначено понятие «чрезвычайное положение». Так, Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе.

Из смысла указанной конституционной нормы права следует, что далее следует обратиться к отсылаемому Конституцией Российской Федерации федеральному конституционному закону. Он в системе правовых источников конституционного права по своей юридической силе в иерархии нормативно-правовых актов занимает после Конституции Российской Федерации следующее место. Заметим, что законодатель в ст. 88 еще не называет обстоятельства, при которых вводится чрезвычайное положение, чрезвычайным. Это будет конкретизировано в других правовых источниках. А пока автор можем сделать лишь вывод о том, что, согласно закону философии, эти два понятия «обстоятельства» и «положение» соотносятся соответственно как причина и следствие, то есть обстоятельства порождают положение. Кроме того, введение чрезвычайного положения защищает публичный интерес, то есть интерес общества и государства в целом.

Обратимся к Федеральному конституционному закону Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О чрезвычайном положении»

(ФКЗ РФ № 3-ФКЗ) [2]. В нем законодатель в ст. 1 определяет чрезвычайное положение как вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Российский законодатель закрепляет, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Тем самым применением этой исключительной меры, находящейся в компетенции главы государства нам всем гарантируется не только безопасность, но и обеспечивается защита конституционного строя. Поэтому столь важно с целью обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и организаций на законодательном уровне закрепить взаимосвязанные с понятием «чрезвычайное положение» понятия «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайные обстоятельства».

Целями введения чрезвычайного положения, как указывается в ст. 2 ФКЗ РФ № 3-ФКЗ, являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Назвав гл. 2 ФКЗ РФ № 3-ФКЗ «Обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения», законодатель устанавливает, что чрезвычайное положение вводится лишь при наличии двух видов обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К первой группе таких обстоятельств относятся: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захват или присвоение власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вторую группу обстоятельств, при которых вводится чрезвычайное положение, составляют чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Автор считает необходимым констатировать, что здесь не определяется понятие «чрезвычайные ситуации», тем более не указывается на понятие «чрезвычайные обстоятельства». Здесь лишь приводится перечислительный ряд ЧС, указывается на их характер, причинно-следственную связь их с авариями, опасными природными явлениями, катастрофами и т.д., а также последствия этих ЧС. При этом соотношение ЧС и «обстоятельств, при которых вводится чрезвычайное положение» следует определить, опять же используя в научном исследовании закон философии, как общее и частное. Так, общим будет понятие «обстоятельства, при которых вводится чрезвычайное положение»,

а частным по отношению к нему, а значит, более узким по содержанию понятие «чрезвычайные ситуации».

Отметим, что пока анализ автора проводится в сфере конституционного права. Однако, свою задачу указанные нормативные акты выполнили, а последующие задачи оставили на разрешение в других правовых источниках.

Известно, что в Российской Федерации отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы (организации) и населения в области защиты населения и территорий от ЧС регулируются специальным Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 2 мая 2015 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ РФ № 68-РФ) [3]. ФЗ РФ № 68-РФ определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера. Законодатель для удобства правоприменения и с целью нормативной экономии применяет общие понятия, например, понятие «население» для обозначения защищаемых субъектов, понятие «территория», обозначив им все земельное, водное, воздушное пространство в пределах Российской Федерации или его часть, объекты производственного и социального назначения, а также окружающую среду, и, наконец, назвал общим понятием «чрезвычайные ситуации» ЧС двух видов: природного и техногенного характера.

Определяя основные понятия в ст. 1 ФЗ РФ № 68-РФ, законодатель понимает под ЧС обстановку на определенной территории, сложившуюся 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.

Приведенное понятие ЧС явилось результатом доработки и научного осмысления, проверенного практикой правоприменения. Автором оно предложено в действующей редакции Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ. Анализ данного понятия дает автору основание утверждать, что 25-летний стаж успешной деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) позволил на основании приобретенного в ходе практического опыта по предупреждению ЧС и ликвидации последствий ЧС внести необходимые коррективы в понятие «чрезвычайная ситуация», выделив его сущностные черты, указав на причины и следствия и наполнив его более четким содержанием. Результат этой законотворческой работы, автору представляется, следует оценить как положительное явление не только в законотворчестве, но и достижения самого МЧС России, а также научного сообщества.

Учитывая цели, для которых дано определение понятия «чрезвычайная ситуация», вполне можно согласиться с сущностным, конституирующим его признаком, что ЧС – это обстановка на определенной территории. А уже перечислительный ряд (аварии, природные явления, катастрофы и т.д.) в приведенном понятии определяет причины, по которым возникла ЧС. Поэтому автор также может заключить, что ЧС является следствием причин, перечень которых по объективным причинам не может носить исчерпывающего характера.

Следующим естественным этапом настоящего научного исследования будет обращение к гражданскому праву. В современном российском наследственном правопорядке с принятием ч. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [4] (вступила в силу

с 1 марта 2002 г.) появился новый вид завещания – завещание в чрезвычайных обстоятельствах (ст. 1129 «Завещание в чрезвычайных обстоятельствах»).

Так, гражданин, который находится в положении, явно угрожающем его жизни, и в силу сложившихся чрезвычайных обстоятельств лишен возможности совершить завещание в соответствии с правилами ст.ст. 1124–1128 ГК РФ, может изложить последнюю волю в отношении своего имущества в простой письменной форме.

Изложение гражданином последней воли в простой письменной форме признается его завещанием, если завещатель в присутствии двух свидетелей собственноручно написал и подписал документ, из содержания которого следует, что он представляет собой завещание.

Как указывается в п. 2 ст. 1129 ГК РФ завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах, утрачивает силу, если завещатель в течение месяца после прекращения этих обстоятельств не воспользуется возможностью совершить завещание в какой-либо иной форме, предусмотренной ст.ст. 1124–1128 ГК РФ.

Завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах в соответствии со ст. 1129 ГК РФ, подлежит исполнению только при условии подтверждения судом по требованию заинтересованных лиц факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах. Указанное требование должно быть заявлено до истечения срока, установленного для принятия наследства.

Анализ приведенных норм права позволяет отметить, что такое завещание совершается при наличии одновременно двух условий: 1) нахождение завещателя в угрожающем для его жизни положении; 2) отсутствие у него в силу чрезвычайных обстоятельств возможности совершить «правильное» завещание, то есть по правилам, установленным Законом. Поэтому такое завещание и рассматривается как исключение из общего правила.

Далее, императивно установлено: изложение гражданином последней воли в простой письменной форме признается его завещанием, если завещатель в присутствии двух свидетелей собственноручно написал и подписал документ, из содержания которого следует, что он представляет собой завещание. Законодатель в п.п. 2 п. 1 ст. 1129 ГК РФ не указывает на подписи свидетелей в завещании в чрезвычайных обстоятельствах в отличие от закрытого завещания, где подписи свидетелей на заклеенном конверте, в котором оно находится, обязательны. Поэтому автор не имеет оснований считать, что «написанный и подписанный завещателем документ должен быть скреплен также и их подписями» [5]. Вместе с тем если бы завещатель смог указать фамилии свидетелей, присутствовавших при совершении им завещания в чрезвычайных обстоятельствах, это бы намного упростило судебную процедуру доказывания. Но такое пожелание можно высказать завещателю, но, ни в коем случае, не вправе из-за отсутствия в нем подписей свидетелей считать такое завещание недействительным.

В настоящее время допустимо совершение в чрезвычайных обстоятельствах завещания в простой письменной форме, что до вступления в силу ч. 3 ГК РФ, то есть до 1 марта 2002 г., законодательством не допускалось.

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

Рецепируя римское частное право, зарубежные законодатели в развитии своего наследственного права пошли дальше российского законодателя и значительно ранее предусмотрели не только возможность совершить в чрезвычайных обстоятельствах завещание, но и даже допустили его устную форму, чего российский законодатель вообще в отношении завещания до сих пор не позволил. Из истории российского права известно, что устные («словесные») завещания законодателем были прямо запрещены (ст. 1023 Свода законов Российской Империи). Хотя в современной правовой науке высказывались мнения

в поддержку допущения наряду с письменной формой завещания в чрезвычайных обстоятельствах также и устной формы, однако такая позиция уязвима, поскольку открывает простор для произвола и нарушения прав граждан. В этой связи у российского законодателя она не нашла поддержки, он остался верен традиции, что считается небезосновательным и правильным.

Немецкий законодатель в Германском гражданском уложении предусмотрел, что лицо, пребывающее в местности, с которой приостановлена связь по причине эпидемии или вследствие иных исключительных обстоятельств, или находящееся в плавании на немецком судне, может составить завещание в устной форме в присутствии трех свидетелей. А в Англии военнослужащие, пребывающие на военной службе, и моряки в плавании вправе совершать устные завещания в присутствии свидетелей (ст. 11 Английского закона 1837 г.) [6].

Положительный исторический и современный зарубежный опыт был учтен, и в российском законотворчестве появился новый вид завещания (ст. 1 129 ГК РФ – завещание в чрезвычайных обстоятельствах), новая фигура в завещательных процедурах – свидетель и новый порядок – назовем его по аналогии с семейным правом, в котором есть «санация» брака, «санацией», то есть оздоровлением завещания. Так, согласно закону, такое завещание утрачивает силу, если завещатель в течение месяца после прекращения этих обстоятельств не воспользуется возможностью совершить завещание в какой-либо иной форме, предусмотренной ГК РФ. А это значит по общему правилу – в квалифицированной письменной форме, то есть с удостоверением завещания нотариально (п. 1 ст.ст. 1 124, 1 125 ГК РФ). Возможно также совершение завещателем закрытого завещания (ст. 1 126 ГК РФ), что также следует отнести к новеллам российского наследственного права. Кроме того, уже известные правоприменительно в России завещания, приравняемые к нотариально удостоверенным завещаниям, например, граждан, находящихся на излечении в больницах, госпиталях, военнослужащих, граждан, находящихся в местах лишения свободы и т.д. (ст. 1 127 ГК РФ). И, наконец, согласно сложившейся традиции и широко применяемые на практике завещательные распоряжения на денежные средства в банках (ст. 1 128 ГК РФ). Но это сценарий развития событий по благоприятному варианту, когда завещатель выжил.

А как следует поступить, если завещатель в силу жизненных обстоятельств не смог воспользоваться этой предоставленной возможностью и умер? Законодатель дает ответ на этот вопрос, устанавливая, что завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах, подлежит исполнению только при условии подтверждения судом по требованию заинтересованных лиц факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах, причем такое требование должно быть заявлено до истечения срока, установленного для принятия наследства. А, как известно, согласно общему правилу, он составляет шесть месяцев со дня открытия наследства (п. 1 ст. 1 154 ГК РФ).

Поэтому в удовлетворении иска о восстановлении срока для признания наследства, признании факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах, признании права собственности на долю жилого дома в порядке наследования по завещанию суд отказывает правомерно, так как доказательство уважительности причин необращения истца в суд в течении срока, установленного для признания наследства, суду не представлено, а судом установлено, что наследодатель не находится в положении, но угрожающем его жизни, и не лишен был возможности совершить завещание в соответствии с правилами ГК РФ [7].

Необходимо определиться, что следует понимать в гражданском праве, а именно в его подотрасли – праве наследственном под чрезвычайными обстоятельствами, в которых совершается завещание. Гражданский закон – ГК РФ определения понятия «чрезвычайных обстоятельств» не содержит. Однако в порядке аналогии закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ) обратимся к п.п. 3 п. 1 ст. 887 ГК РФ, где законодатель в договоре хранения путем перечислительного ряда все же дает перечень возможных чрезвычайных обстоятельств, при которых допускается передача вещи на хранение при свидетелях. К чрезвычайным обстоятельствам он относит, прежде всего, пожар, стихийное бедствие, внезапную болезнь, угрозу нападения.

Указанный перечень законодатель оставляет открытым, что дает определенный простор правоприменителю. Но и этот простор все же имеет свои границы. Свобода, что называется, не безгранична. В праве известно близкое по смыслу понятие ЧС, обстоятельств, носящих чрезвычайный характер. Закономерно возникает вопрос об их тождестве. Для полноты представления об интересующем нас понятии чрезвычайного обстоятельства применительно к гражданскому праву автор посчитал полезным и даже необходимым обращение к понятию ЧС, данном в ФЗ РФ № 68-ФЗ.

Расширение исследования автора коснулось и Земельного кодекса Российской Федерации, в ст. 51 которого предусмотрено, что в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника [8].

Таким образом, сравнительный анализ указанных норм права о ЧС, чрезвычайных обстоятельствах позволяет утверждать о взаимосвязи этих понятий, определенной их близости и определенном несовпадении их объемов. Роднит ЧС с чрезвычайными обстоятельствами их опасность для человека, нарушение условий его жизнедеятельности, но это, по мнению автора, указывает на их чрезвычайность, которая их и сближает. Отметим здесь, что признак чрезвычайности сближает также понятия чрезвычайных обстоятельств с форс-мажорными обстоятельствами, то есть обстоятельствами непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ), а отличие здесь следует проводить по признаку непредотвратимости, присутствующему в форс-мажорных обстоятельствах (но это – тема уже другого исследования). Далее, различия чрезвычайных обстоятельств и ЧС, на взгляд автора, в том, что чрезвычайное обстоятельство применимо к отдельно взятой человеческой личности, которая и оказывается в нем, то есть в обстоятельстве, например, в пожаре, во внезапной болезни, и это указывает лишь на причину. Поэтому совершенно правильно отмечает Ю.К. Толстой, что «речь идет о совершении завещания не «при», а «в» чрезвычайных обстоятельствах. Иными словами, гражданин должен находиться не на периферии указанных обстоятельств, а, что называется, в их эпицентре» [5]. ЧС характеризует последствия этого обстоятельства – причины для более широкого круга лиц, иными словами здесь имеем дело с причиной – пожаром и следствием его – ситуацией на определенной территории. В гражданском законодательстве пожар и стихийное бедствие названы разными обстоятельствами, а в специальном законодательстве пожар как обстоятельство – причина ЧС вообще не обозначен и, как представляется автору, поглощается понятием стихийного или иного бедствия. Таким образом, оснований отождествлять понятия чрезвычайные обстоятельства, обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, и ЧС нет. Но понятие ЧС и обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, позволяют расширить наши представления о перечне чрезвычайных обстоятельств. При этом перед правовой наукой стоит задача провести дальнейшие сравнительные исследования, привлечь для сравнения понятие «форс-мажора» с целью углубить познания по исследуемым понятиям и дать правоприменительной практике более четкие ориентиры.

Литература

1. Конституция Рос. Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4 398.
2. О чрезвычайном положении: Федер. Конституц. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. 4 июня. № 23. Ст. 2 277.
3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 2 мая 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 648.
4. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть третья) от 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49. Ст. 4 552.

5. Гражданское право: учеб. в 3-х т. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Изд-во Проспект, 2004. Т. 3. С. 689.
6. Гражданское и торговое право капиталистических государств / отв. ред. Е.А. Васильев. М., 1993.
7. Кассационное определение Белгородского областного суда от 1 дек. 2011 г. по делу № 33-4394. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Земельный кодекс Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) (с изм и доп., вступ. в силу с 1 апр. 2015 г.) // Рос. газ. 2001. 30 окт. № 211–212.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

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

А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук;

Х.И. Цечоев, кандидат педагогических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализированы юридические основы создания общественных объединений пожарной охраны в Российской Федерации. Рассмотрен общий порядок создания общественных объединений пожарной охраны.

Ключевые слова: общественные объединения пожарной охраны, добровольная пожарная охрана, добровольные пожарные

CIVIL LEGAL BASIS OF THE FORMATION OF PUBLIC ASSOCIATIONS OF FIRE

A.V. Menshikov; A.V. Elmurzaev; H.I. Cechoev.

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

Legal bases of creation of public associations of fire protection in the Russian Federation are analysed. General order of creation of public associations of fire protection is considered.

Keywords: public associations of fire protection, voluntary fire protection, voluntary firefighters

Пожары наносят непоправимый урон нашей стране. Только за последние годы, в период с 2005 по 2014 гг., по данным МЧС России зарегистрировано 1 700 272 пожаров, в результате которых погибло 137 740 человек [1], что составляет около 0,094 % от общей численности населения (по состоянию на начало 2015 г.) [2]. Ежегодный материальный ущерб от пожаров за этот же период составил около 12 254,27 млн руб., что сопоставимо с годовым бюджетом такого города, как Владивосток. В этих условиях огромную пользу может принести эффективное участие в борьбе с огнем общественных формирований пожарной охраны.

Использование для пожарной охраны общественных формирований не является чем-то новым для Российской Федерации. Еще с середины XIX в. в России действовали добровольные пожарные организации. За весь период своего существования они внесли значительный вклад в обеспечение пожарной безопасности. Добровольные пожарные организации участвуют в системе оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации (ЧС), связанные с огнем. Добровольная пожарная охрана в настоящее время является не только формой участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности, но и, в целом, безопасности в ЧС.

Деятельность объединений добровольных пожарных регламентирует Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ФЗ РФ № 100-ФЗ) [3]. Согласно ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ, под общественным объединением пожарной охраны понимается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений, основной уставной целью которого является участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ.

Статья 3 ФЗ РФ № 100-ФЗ определяет принципы, в соответствии с которыми осуществляются создание и деятельность добровольной пожарной охраны. К ним относятся следующие принципы:

- равенства перед законом общественных объединений пожарной охраны независимо от их организационно-правовых форм;
- добровольности, равноправия и законности деятельности добровольной пожарной охраны;
- свободы в определении внутренней структуры добровольной пожарной охраны, целей, форм и методов деятельности добровольной пожарной охраны;
- гласности и общедоступности информации о деятельности добровольной пожарной охраны;
- готовности подразделений добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных к участию в профилактике и (или) тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ и оказанию первой помощи пострадавшим;
- приоритетности спасения людей и оказания первой помощи пострадавшим при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;
- обоснованного риска и обеспечения безопасности добровольных пожарных при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Порядок создания, организация и деятельность общественных объединений пожарной охраны регламентируется следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральным законом Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ФЗ РФ № 100-ФЗ);
- Федеральным законом Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ФЗ РФ № 82-ФЗ);
- Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ № 69-ФЗ);
- Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ № 123-ФЗ);
- Приказом МЧС России от 4 апреля 2012 г. № 170 «Об утверждении Порядка обеспечения работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, принимающих непосредственное участие в тушении пожаров, средствами индивидуальной защиты пожарных и снаряжением пожарных, необходимыми для тушения пожаров»;
- Приказом МЧС России от 4 августа 2011 г. № 416 «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных».

В Российской Федерации действует стройная система обеспечения пожарной безопасности. Она представляет собой силы и средства, а также меры правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленные на обеспечение пожарной безопасности. Необходимыми элементами этой системы являются не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и частные лица – организации и граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности.

Одним из основных элементов обеспечения пожарной безопасности, в соответствии со ст. 3 ФЗ № 69-ФЗ [4]. В соответствии со ст. 63 ФЗ № 123-ФЗ на них возложены обязанности по реализации первичных мер пожарной безопасности в виде социального и экономического стимулирования, обеспечивающих участие граждан и организаций в деятельности добровольной пожарной охраны, в том числе непосредственного участия в борьбе с пожарами [5]. Кроме того, финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах муниципального образования, осуществляемых, в том числе, и объединениями добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 3 ст. 10 ФЗ № 69-ФЗ, является расходным обязательством муниципального образования.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности определены ст. 18 ФЗ № 69-ФЗ. Наряду с нормативным правовым регулированием к ним отнесены: организация выполнения и осуществления мер пожарной безопасности, организация обучения и информирования населения в области пожарной безопасности, осуществление социального и экономического стимулирования обеспечения пожарной безопасности, а также участие населения в борьбе с пожарами, организация тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы и другие полномочия.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений являются предметом регулирования ФЗ РФ № 82-ФЗ.

Регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией физическими лицами и юридическими лицами – общественными объединениями права на объединение для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, а также в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений пожарной охраны осуществляется в соответствии с ФЗ РФ № 100-ФЗ. Он устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определяет Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В п. 1.1 ст. 97 ФЗ № 123-ФЗ определены условия, при которых организация обязана создавать подразделения пожарной охраны [5].

Право физических лиц на создание общественных объединений пожарной охраны реализуется как непосредственно путем их объединения, так и через юридические лица – общественные объединения. Данное право физических лиц закреплено в п. 2 ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ. При этом необходимо отметить, что добровольность формирования является важнейшим признаком общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Второй этап связан с необходимостью проведения подготовительной работы по выбору организационно-правовой формы будущего общественного объединения пожарной охраны, подготовке учредительных документов и организации учредительного собрания (конференции).

Для непосредственного учреждения общественного объединения пожарной охраны создается инициативная группа.

В инициативную группу могут входить представители общественных объединений и граждане, выступившие с инициативой по созданию общественного объединения пожарной охраны.

Общественные объединения пожарной охраны могут создаваться в одной из двух организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное учреждение.

Организационно-правовые формы общественных объединений пожарной охраны установлены в п. 3 ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ.

Понятие общественного объединения пожарной охраны в организационной форме общественной организации дается в ст. 7 ФЗ РФ № 100-ФЗ. Под общественной организацией пожарной охраны понимается основанное на членстве общественное объединение пожарной охраны, созданное физическими лицами и (или) юридическими лицами – общественными объединениями для осуществления совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения уставных целей. Учредителями общественной организации пожарной охраны могут выступать как непосредственно сами граждане (не менее трех человек) или общественные объединения по их инициативе, так и граждане совместно с общественными объединениями. При этом учредители объединений в форме общественных организаций становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

Необходимо отметить, что членами общественной организации пожарной охраны могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном достижении целей и решении задач добровольной пожарной охраны в соответствии с нормами устава общественной организации пожарной охраны оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов объединения. Членам общественной организации пожарной охраны могут выдаваться удостоверения (членские билеты) установленного образца.

Для достижения уставных целей общественные организации пожарной охраны организуют и обеспечивают создание подразделений добровольной пожарной охраны, подготовку добровольных пожарных и материальное стимулирование участия добровольных пожарных в обеспечении пожарной безопасности.

Наряду с иными уставными целями и задачами общественные организации пожарной охраны представляют и защищают законные права и интересы добровольных пожарных, созданных ими подразделений добровольной пожарной охраны и иных членов этих общественных организаций пожарной охраны в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями.

Руководящие органы общественных организаций пожарной охраны формируются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом соответствующей общественной организации пожарной охраны.

Понятие общественного объединения пожарной охраны в организационной форме общественного учреждения дается в ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ. Общественным учреждением пожарной охраны является не имеющее членства общественное объединение пожарной охраны, созданное в целях участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территориях городских и сельских поселений, межселенных территориях и в организациях.

Учредителями общественных учреждений пожарной охраны могут выступать как непосредственно сами граждане (не менее трех человек) или общественные объединения по их инициативе, так и граждане совместно с общественными объединениями. При этом учредители объединений в форме общественных учреждений становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

Необходимо отметить, что участниками (а не членами) общественного учреждения пожарной охраны могут быть физические лица, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям и принимающие участие в его деятельности с обязательным оформлением условий своего участия.

Основные виды общественных учреждений пожарной охраны:

- добровольные пожарные команды;
- добровольные пожарные дружины.

Основными задачами добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды на территориях городских и сельских поселений, межселенных территориях или в организациях являются:

- профилактика пожаров;
- спасение людей и имущества при пожарах, проведение аварийно-спасательных работ и оказание первой помощи пострадавшим;
- участие в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;
- участие в деятельности по обеспечению пожарной безопасности на соответствующей территории муниципального образования (организации).

Добровольная пожарная команда отличается от дружины только тем, что имеет на вооружении мобильные средства пожаротушения.

Объектовые добровольные пожарные команды и объектовые добровольные пожарные дружины, в соответствии с п. 6 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, могут создаваться по месту работы или учебы физических лиц.

Учредителями объектовой добровольной пожарной команды или объектовой добровольной пожарной дружины, в соответствии с п. 7 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, могут выступать физические лица (граждане) из числа работников организации с согласия собственника имущества организации.

Управление объектовой добровольной пожарной командой или объектовой добровольной пожарной дружиной и ее имуществом осуществляется руководителем объектовой добровольной пожарной команды или объектовой добровольной пожарной дружины, который назначается на должность и освобождается от должности решением ее учредителя (учредителей).

Участниками объектового подразделения добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 8 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, могут быть добровольные пожарные из числа работников организации.

Организации, создающие добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды:

- разрабатывают структуру и оснащают добровольную пожарную дружину и добровольную пожарную команду специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами;
- укомплектовывают добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды личным составом на добровольной основе, оснащают их оборудованием, снаряжением и специальной техникой, при этом подразделения Государственной противопожарной службы могут оказывать им содействие;
- планируют подготовку и осуществляют руководство деятельностью добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды;
- осуществляют планирование и применение, добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды;
- поддерживают добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды в состоянии готовности к выполнению задач, поставленных перед ними.

В территориальной добровольной пожарной команде, в соответствии с п. 4 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, предусматривается назначение следующих должностных лиц: руководителя, бухгалтера, водителей мобильных средств пожаротушения, при

необходимости – машинистов, мотористов и иных работников, в обязанности которых входит управление мобильными средствами пожаротушения.

Укомплектование указанных должностей осуществляется на условиях трудового договора в порядке, установленном трудовым законодательством.

Участниками территориального подразделения добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 3 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, могут быть добровольные пожарные, проживающие на территориях городских и сельских поселений в районе обслуживания данной добровольной пожарной команды или добровольной пожарной дружины.

В образовательных учреждениях в целях совершенствования обучения детей мерам пожарной безопасности, их профессиональной ориентации, пропаганды пожарно-технических знаний и реализации иных задач по профилактике пожаров могут создаваться добровольные дружины юных пожарных. Учредителями добровольной дружины юных пожарных могут выступать физические лица (граждане) из числа работников образовательного учреждения, в котором создается соответствующее подразделение юных пожарных с согласия собственника (руководителя) образовательного учреждения. Участниками добровольных дружин юных пожарных могут быть граждане в возрасте от десяти до восемнадцати лет, изъявившие желание участвовать в деятельности дружин юных пожарных и способные по состоянию здоровья участвовать в деятельности по профилактике пожаров.

Третьим этапом работы по учреждению общественного объединения пожарной охраны является фактическое создание общественного объединения пожарной охраны.

Общий порядок создания общественного объединения изложен в ст.ст. 18–20 ФЗ РФ № 82-ФЗ [6].

Для создания общественного объединения инициативная группа осуществляет подготовку, проведение и созыв общего собрания (учредительного собрания, конференции).

В ст. 19 ФЗ РФ № 82-ФЗ приводится перечень лиц, которые не могут быть учредителями, членами или участниками общественных объединений.

Учредительное собрание (конференция) представляет собой совместное заседание учредителей по вопросу создания соответствующего общественного объединения пожарной охраны путем его учреждения.

На учредительном собрании (конференции) или общего собрания принимаются решения:

- о создании общественного объединения;
- об утверждении его устава;
- о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов.

Общественное объединение считается созданным с момента принятия указанных решений. Оно вправе осуществлять свою уставную деятельность, приобретать права, за исключением прав юридического лица, и принимать на себя обязанности, предусмотренные российским законодательством.

Решения по основным вопросам учреждения общественного объединения пожарной охраны, принимаются на учредительном собрании (конференции).

Устав общественного объединения должен предусматривать:

- наименование, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму;
- структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);
- компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;

– источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;

– порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

В уставе (положении) могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Деятельность общественных объединений пожарной охраны, их структура, права и обязанности членов общественных организаций пожарной охраны, добровольных пожарных – участников территориальных и объектовых подразделений добровольной пожарной охраны и участников добровольных дружин юных пожарных определяются уставами (в случае их регистрации в качестве юридического лица) или положениями (в случае, если регистрация их в качестве юридического лица не осуществлялась) о них, разработанными и утвержденными их учредителями.

Таким образом, современное российское законодательство обеспечивает организацию и проведение основных мероприятий по формированию общественных объединений пожарной охраны.

Литература

1. МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari> (дата обращения: 15.12.2015).
2. Россия 2015: стат. справ. Росстат. М., 2015. 62 с.
3. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2 717.
4. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.
5. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (Ч. I). Ст. 3 579.
6. Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1 930.

СТРАХОВАНИЕ ИМУЩЕСТВА ОТ ОГНЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

К.В. Лоцманенко;

Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируются проблемы правового регулирования страхования имущества от огня в Российской Федерации. Раскрываются понятие, правовые проблемы регулирования и правоприменительной практики страхования имущества от огня в Российской Федерации.

Ключевые слова: страхование имущества, огневое страхование, проблемы правового регулирования

PROPERTY INSURANCE AGAINST FIRE IN RUSSIAN FEDERATION LEGAL ISSUES AND LAW EUES AND LAW ENFORCEMENT

K.V. Lotsmanenko; N.I. Utkin.

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

This article analyzes the problems of legal regulation of property insurance against fire in Russian Federation. Author reveals concept of legal problems of regulation and practice of insurance of property from fire in Russian Federation.

Keywords: property insurance, fire insurance, problems of legal regulation

Пожар является одной из наиболее опасных чрезвычайных ситуаций. Пожары причиняют значительный материальный ущерб. Способом преодоления последствий пожаров является страхование. Сущность страхования от огня – возмещение убытка от внезапных и непредвиденных случаев пожара или взрыва, а также некоторых других случайных и непредвиденных событий (рисков), дополнительных относительно рисков пожара и взрыва, которые привели к вспышке застрахованного имущества (страхование «от огня и других случаев»). Под понятием «пожар» следует понимать неконтролируемое горение, которое послужило причиной материального убытка. Страховые компании возмещают также убытки, которые возникли вследствие непосредственного действия огня (пожара), а также действия побочных явлений (давление воздуха или газа, тепло, дым).

Для того чтобы предприятие смогло защитить себя от финансовых убытков, в случае наступления непредвиденных обстоятельств, заключаются договоры добровольного страхования имущества государственных, кооперативных, общественных, акционерных, арендных, частных и других форм собственности предприятий и организаций независимо от видов деятельности.

Объектом страхования по договору страхования от огня и сопутствующих рисков являются имущественные интересы страхователя, связанные со следующими объектами (группами объектов) имущества:

- здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства; при этом под зданием понимаются все строительные постройки различного назначения, включая навесы, заборы, соединительные мосты, дворовые и тротуарные укрепления, въезды и выезды, водонапорные башни, резервуары, хранилища и т.п., выполненные из кирпича, камня, бетона и иного материала;

- рабочие машины, передаточные устройства, силовые установки. Данная группа имущества включает в себя все производственные и связанные с ними машины, устройства, установки, как механического свойства, так и связанные с распределением или передачей энергии, однако важнейшей особенностью страхования данной категории имущества в рамках страхования от огня и сопутствующих рисков является то, что данное страхование не покрывает убытки (расходы), связанные с поломкой указанных машин, установок, устройств (для такого рода убытков (расходов) предусмотрена иная страховая защита, учитывающая особенности указанной группы имущества – страхование машин и оборудования от поломок), а лишь нацелено на возмещение убытков и расходов, явившихся следствием собственно «огневых» рисков;

- производственное и иное оборудование; к данной категории имущества относится как заранее встроенное (стационарное), так и нестационарное оборудование, включая его части, фрагменты, детали, в том числе и те, что формируют объекты замкнутого цикла;

- инвентарь;

- товарные запасы, сырье, материалы, топливо и т.п.; данная группа имущества включает сырье и иные материалы, объекты незавершенного производства (полуфабрикаты) и готовую продукцию, а также вспомогательные материалы, упаковку и упаковочные

средства, горюче-смазочные материалы, строительные материалы, очистители и прочие вспомогательные жидкости, объекты отходов и пр.;

– мебель и иные предметы обустройства;

– домашнее имущество и пр.

Указанные группы имущества могут быть застрахованы по договору страхования от огня и сопутствующих рисков в полном объеме, согласно перечню либо по отдельным выше названным позициям. Однако принципы страхования на основе поименованных опасностей (застрахованы лишь те риски (опасности), которые специально поименованы в полисе) в равной мере применимы и к иным элементам страховой защиты, в том числе, и в отношении объектов имущества. Таким образом, в договоре страхования четко указываются те объекты (группы) имущества, которые попадают в объем страхового покрытия.

Договоры страхования от пожаров заключается на основании Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [1]. Договор заключается на основании письменного заявления страхователя, в котором наряду с данными, характеризующими объект страхования, он должен сообщить все известные ему сведения об обстоятельствах, которые могут иметь значение для суждения о степени риска. Договор страхования от огня в соответствии с ГК РФ является срочным договором. Договор страхования от огня требует обязательной письменной формы [2].

При страховании товаров, находящихся в обороте или при страховании каких-либо товарно-материальных ценностей на складах, когда происходит постоянное их движение (уменьшение или увеличение) и изменение их общей стоимости, оценка имущества не производится, а устанавливается предельная сумма ответственности страховщика по страховому случаю. Для определения стоимости такого страхования страхователь обязан в определенные сроки в период действия договора представлять сведения о наличии на складе товарно-материальных ценностей, отсюда выводится средний размер стоимости имущества за определенный срок и определяется размер страховой премии.

В основе договора страхования лежит принцип высокой добросовестности. Поэтому страхователь должен сообщать страховщику все сведения о страхуемом объекте, при наступлении страхового случая принимать все меры для спасения имущества, действовать так, как если бы имущество не было застраховано. Все разумно произведенные страхователем дополнительные расходы по спасению, сохранению и предупреждению дальнейшего повреждения имущества, возмещаются страховщиком, если общий убыток подпадает под определение страхового случая, то есть подлежит возмещению по условиям договора страхования.

Бремя доказательства наличия страхового случая и размера понесенного ущерба лежит на страхователе, который в этом случае должен представить страховщику все необходимые документы и сведения.

Убытки возмещаются страховщиком: при полной гибели имущества – в размере страховой суммы, но не выше действительной стоимости имущества в момент страхового случая; при частичном повреждении – в сумме стоимости восстановления поврежденного имущества, с учетом износа к моменту страхового случая. При повреждении товаров возмещение определяется, исходя из действительной стоимости этих товаров на день страхового случая в размере фактического убытка.

Таким образом, потребность российского государства, общества, каждого гражданина в эффективных механизмах предупреждения, ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая нормативно-правовое страхование их рисков, имеет долгосрочную актуальность и представляет значимый аспект проблемы обеспечения национальной безопасности, разработки её теоретических обоснований, основанных на концепциях устойчивого развития, приемлемого и оправданного риска. В этих условиях возрастает ценность и значимость страхования, обеспечивающего возмещение вреда, наступившего вследствие негативных обстоятельств, в том числе вследствие чрезвычайных ситуаций [3].

Литература

1. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
2. Муталиева Л.С. Правовые аспекты страхования рисков чрезвычайных ситуаций // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2010. № 3. С. 75–78.
3. Муталиева Л.С. Совершенствование нормативно-правового обеспечения страхования рисков чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНЫХ ПОЖАРНЫХ

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

Анализируются организационно-правовые аспекты деятельности добровольных пожарных, нормативное правовое регулирование общественных объединений пожарной охраны.

Ключевые слова: организационно-правовые аспекты, добровольные пожарные, добровольная пожарная охрана

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF VOLUNTEER FIRE

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

Article analyzes the organizational and legal aspects of the volunteer firefighters, legal regulation of public associations of fire protection.

Keywords: organizational and legal aspects, voluntary firefighters, volunteer fire department

Гражданин, изъявивший желание осуществлять деятельность в качестве добровольного пожарного, подает в соответствующее общественное учреждение пожарной охраны следующие документы:

- заявление с просьбой о приеме в добровольные пожарные соответствующего общественного учреждения;
- медицинскую справку установленной формы (образца), подтверждающую его способность по состоянию здоровья исполнять обязанности добровольного пожарного.

Состояние здоровья добровольных пожарных определяется в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности.

Рассмотрение документов гражданина и принятие решения о его приеме в добровольные пожарные соответствующего общественного учреждения пожарной охраны осуществляется в соответствии с порядком, определенным Уставом (Положением) общественного учреждения пожарной охраны.

При принятии положительного решения с гражданином заключают гражданско-правовой договор на выполнение работ по участию в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, в котором прописываются условия участия добровольного пожарного в деятельности подразделения добровольной пожарной охраны. В договоре должны быть определены права и обязанности добровольного пожарного по внештатной должности, предоставляемые ему компенсации, льготы и социальные гарантии.

Заявление о включении в сводный реестр добровольных пожарных и копия решения о принятии гражданина в добровольные пожарные направляется руководителем соответствующего общественного учреждения пожарной охраны в территориальный орган МЧС России по месту регистрации общественного учреждения пожарной охраны для включения гражданина в сводный реестр добровольных пожарных. После включения гражданина в сводный реестр добровольных пожарных он приобретает статус добровольного пожарного. Порядок формирования и ведения сводного реестра добровольных пожарных определяет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области пожарной безопасности [1].

К самостоятельной работе по тушению пожаров допускаются только те добровольные пожарные, которые имеют соответствующую профессиональную подготовку. Не имеющие специального профессионального образования в области пожарной безопасности, добровольные пожарные и работники добровольной пожарной охраны в обязательном порядке проходят обучение по программам первоначальной и последующей профессиональной подготовки добровольных пожарных, разработанным и утвержденным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности.

Первоначальная и последующая профессиональная подготовка добровольных пожарных и работников добровольной пожарной охраны осуществляется непосредственно в подразделениях добровольной пожарной охраны в порядке, установленном руководителем соответствующего подразделения, с учетом особенностей охраняемых объектов и территорий городских и сельских поселений и межселенных территорий или на базе учебных центров (пунктов) Государственной противопожарной службы, пожарнотехнических образовательных учреждений, а также других организаций, имеющих лицензию на обучение.

Программы первоначальной и последующей профессиональной подготовки добровольных пожарных должны разрабатываться применительно к программам, по которым обучаются в рамках первоначальной и последующей подготовки профессиональные пожарные.

Первоначальная подготовка должна осуществляться в объеме, необходимом для выполнения добровольным пожарным возлагаемых на него обязанностей с учетом выполняемых им работ и технической оснащенности подразделения. Программа подготовки добровольных пожарных разрабатывается для каждой категории должностей (руководителя подразделения, диспетчера, водителя, моториста, пожарного и др.) отдельно.

Нештатные должности, на которых добровольные пожарные будут осуществлять свою деятельность, выбираются ими самостоятельно, с учетом своих профессиональных навыков и умений [2].

Таким образом, для того чтобы быть допущенным к самостоятельной работе по тушению пожаров, добровольный пожарный должен иметь специальную профессиональную подготовку, которая организуется непосредственно в подразделениях добровольной пожарной охраны. Порядок организации и осуществления профессиональной подготовки в области добровольной пожарной охраны устанавливается руководителями пожарных подразделений или специальных учебных учреждений, включая пожарнотехнические образовательные учреждения и учебные центры.

Режим дежурства добровольных пожарных аналогичен режиму несения службы профессиональных пожарных. Отличие в режиме службы добровольных пожарных состоит только в том, что они могут осуществлять дежурство либо, находясь 24 ч в расположении подразделения добровольной пожарной охраны, либо осуществлять дежурство на дому в режиме ожидания [3].

Пожарные команды могут подразделяться на разряды:

– первый разряд – команды добровольных пожарных входят в состав дежурного караула (боевого расчета) и осуществляют круглосуточное дежурство в специальном здании (помещении);

– второй разряд – добровольные пожарные входят в состав дежурного караула (боевого расчета), но находятся по месту жительства или работы (учебы), а круглосуточное дежурство осуществляют только водители пожарных машин;

– третий разряд – с нахождением всех добровольных пожарных из состава дежурного караула (боевого расчета) по месту работы (учебы) или месту жительства.

Для личного состава добровольной пожарной охраны учредителем общественных объединений добровольной пожарной охраны могут быть учреждены специальная форма, а так же особые знаки отличия для личного состава объединения.

Деятельность добровольных пожарных команд (дружин) финансируется за счет средств учредителей, взносов и пожертвований, средств органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных средств, в соответствии с законодательством Российской Федерации [4].

В настоящее время деятельность более 300 противопожарных формирований в Российской Федерации координируется Всероссийским добровольным пожарным обществом.

Организационная работа по созданию подразделений добровольной пожарной охраны, разъяснению основных положений законодательства Российской Федерации, регламентирующих деятельность общественных объединений пожарной охраны и организации деятельности подразделений пожарной охраны возложена на Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации.

Инициативная группа, в которую могут входить представители общественных объединений и граждане, выступившие с инициативой по созданию общественных объединений пожарной охраны, проводит подготовительную работу по выбору организационно-правовой формы будущего общественного объединения пожарной охраны, подготовке учредительных документов и организации учредительного собрания (конференции).

В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ФЗ РФ № 100-ФЗ) общественные объединения пожарной охраны могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное учреждение.

В соответствии со ст. 7 ФЗ РФ № 100-ФЗ общественной организацией пожарной охраны является основанное на членстве общественное объединение пожарной охраны, созданное физическими лицами и (или) юридическими лицами – общественными объединениями для осуществления совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения уставных целей. Таким образом, учредителями общественной организации пожарной охраны могут выступать как непосредственно сами граждане (не менее трех человек) или общественные объединения по их инициативе, так и граждане совместно с общественными объединениями.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности. Членами общественной организации пожарной охраны могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном достижении целей и решении задач добровольной пожарной охраны в соответствии с нормами устава общественной организации пожарной охраны оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов объединения. Членам общественной организации пожарной охраны могут выдаваться удостоверения (членские билеты) установленного образца.

Общественные организации пожарной охраны для достижения уставных целей организуют и обеспечивают создание подразделений добровольной пожарной охраны, подготовку добровольных пожарных и материальное стимулирование участия добровольных пожарных в обеспечении пожарной безопасности.

Общественные организации пожарной охраны, наряду с иными уставными целями и задачами представляют и защищают законные права и интересы добровольных пожарных, созданных ими подразделений добровольной пожарной охраны и иных членов этих общественных организаций пожарной охраны в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями.

Руководящие органы общественных организаций пожарной охраны формируются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом соответствующей общественной организации пожарной охраны.

Литература

1. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2 717.
2. Матюшин А.В., Ратникова О.Д. Создание и организация деятельности общественных объединений пожарной охраны (подразделений добровольной пожарной охраны): практ. пособие. М.: ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2011. С. 9–10.
3. Семиков В.Л., Сыркин Ю.А. Проблемы организации добровольной пожарной охраны // Технологии техносферной безопасности. 2010. № 3 (31). 24 июня.
4. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 30 нояб. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7 608.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРОВ ЗАЙМА И КРЕДИТА ПО ГРАЖДАНСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ МОДЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.В. Покусова;

Х.И. Щечоев, кандидат педагогических наук;

Ж.А. Зайцева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследованы вопросы правового регулирования договоров займа и кредита, рассмотрены особенности регулирования заемно-кредитных отношений, дано определение экономической безопасности субъектов хозяйственной (предпринимательской) деятельности и необходимости ее обеспечения в рамках института обязательственного права на примере указанных договоров, проведена сравнительная характеристика договоров займа и кредита на основе анализа положений действующего российского законодательства.

Ключевые слова: экономическая безопасность, модель экономического развития, субъекты хозяйственной (предпринимательской) деятельности, договор займа, кредитный договор, облигация, вексель, новация, товарный кредит, коммерческий кредит

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF CONTRACTS OF LOAN AND CREDIT CIVIL LAW IN THE NEW MODEL OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ENSURING OF ECONOMIC SECURITY OF SUBJECTS OF ECONOMIC ACTIVITY

A.V. Pokusova; H.I. Tsechoyev; Zh.A. Zaitceva.

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

This article studies the issues of legal regulation of loan agreements and credit, describes the features of the regulation of debt-credit relations, the definition of economic security of business entities (business) activities and the need for its provision in the framework of the institute of the law of obligations on the example of these contracts, the comparative analysis of loan agreements and credit-based analysis of the Russian legislation.

Keywords: economic security, a model of economic development, the business entities (business) activities, loan agreement, credit agreement, bond, promissory note, novation, trade credit, commercial credit

В настоящее время складывается новая модель экономического развития Российской Федерации, направленная на формирование системы обеспечения экономической безопасности государства в условиях сложившейся политической ситуации в мире, когда странами Запада предпринимаются попытки политической и экономической изоляции нашего государства. Целями новой экономической модели является укрепление внутреннего финансового рынка, снижение зависимости от импорта товаров, усиление государственной поддержки хозяйствующих субъектов, прежде всего, в сфере среднего и малого бизнеса.

Понятие экономической безопасности хозяйствующих субъектов (субъектов малого и среднего бизнеса) выводится из общего определения экономической безопасности и является ее структурной составляющей. В отсутствие законодательного определения безопасности, в том числе экономической, привести единственно верное определение экономической безопасности предпринимательской деятельности не представляется возможным.

Так, по мнению И.В. Гусева, под экономической безопасностью хозяйствующих субъектов следует понимать «состояние защищенности экономических интересов собственников и руководителей предприятия, компании или фирмы, а также материальных ценностей, информационных, финансовых и интеллектуально-кадровых ресурсов от внешних и внутренних угроз путем предупреждения их возникновения, локализации или ликвидации» [1]. Угрозами экономической безопасности хозяйствующих субъектов автор считает «преднамеренное или непреднамеренное нанесение экономического или иного ущерба бизнесу со стороны юридических или физических лиц с нарушением закона или этики предпринимательства».

Подобные угрозы внутреннего характера проявляются и в нарушении контрагентами своих обязательств, предусмотренных заключенными между ними гражданско-правовыми договорами. Нарушение договорных обязательств, в том числе в области заемно-кредитных отношений, пагубно влияет на общую экономическую ситуацию в стране, подрывает основы экономической безопасности государства.

Однако прежде чем говорить о необходимости повышения правовой культуры и соблюдения этики предпринимательской деятельности участников гражданского оборота, недопущения нарушений ими своих обязательств, в том числе в сфере заемных и кредитных обязательств, следует более подробно остановиться на сравнительном анализе этих отношений.

Заемно-кредитные отношения (обязательства) являются неотъемлемой частью гражданского (имущественного) оборота, осуществляемого в процессе экономической (хозяйственной, предпринимательской) деятельности. Участниками этих отношений могут быть не только субъекты хозяйственной (предпринимательской) деятельности,

но и граждане. Так, является новеллой гражданского законодательства п. 3 ст. 807 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) (введен Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ), предусматривающий, что особенность предоставления займа под проценты заемщику-гражданину в целях, не связанных с предпринимательской деятельностью, устанавливаются специальными законами [2]. К числу таких законов можно отнести Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», под действие норм которого подпадают целевые займы (займы на оплату услуг, на приобретение автомобиля или иного движимого имущества и пр.) [3].

Гражданское законодательство различает несколько договорных обязательств, представляющих собой единые по экономической природе заемные отношения, которые оформляются различными способами: в виде договора займа (денег, товаров, вещей); путем выпуска облигаций; путем выдачи векселя; путем новации долга в заемное обязательство, в виде договора факторинга (финансирования под уступку денежного требования), а также в виде кредитного договора (денежного, товарного, коммерческого).

Наличие общих правил о займе, применяемых практически ко всем вышеуказанным обязательствам, позволяет сделать вывод о существовании общей категории кредитных обязательств, наиболее типичным из которых является обязательство, возникающее из договора займа [4].

Отечественный ученый-цивилист К.П. Победоносцев давал такое определение договору займа: «Это договор о возвращении количества, взятого для потребления. Материальным свойством займа полагается именно то, что предметом его служит не особенная вещь, а количество. Закон называет предметом займа вещи, потребляемые в количестве ... Сюда относятся, например, зерновой хлеб, вино, масло, сукно, полотно и т.п., наконец, и в особенности деньги» [5].

По мнению Е.А. Суханова, заем представляет собой одну из гражданско-правовых форм кредитования [6].

Хохлов С.А. указывает, что «заем – это реальный договор, который считается заключенным с момента передачи денег или иных вещей заемщику..., исходя из такого традиционного для российского права подхода к договору займа, в его рамках исключается признание какого-либо юридического значения за обещание предоставить имущество займы» [7].

Общая характеристика договора займа дается в ст. 807 ГК РФ. По договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества.

Договор займа является реальным, так как считается заключенным с момента передачи денег или других вещей в собственность заемщика. Переход предмета займа (денег или вещей, определенных родовыми признаками, то есть заменимых) в собственность заемщика позволяет отграничивать договор займа от схожих с ним договоров ссуды, аренды, найма и др.

Договор займа является односторонне обязывающим, так как возлагает обязанность только на заемщика (возвратить займодавцу предмет договора), оставляя за займодавцем право требования.

Сторонами договора займа, по общему правилу, могут быть любые субъекты гражданских правоотношений, однако, участие в договоре государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений существенно ограничено [8]. Систематическое выступление лица в качестве займодавца требует от него наличия статуса кредитной организации [9].

Предметом договора займа могут выступать деньги и другие движимые вещи, определенные родовыми признаками (то есть заменимые). С момента их передачи в собственность заемщику (который смешивает полученные вещи или деньги

с собственными аналогичными вещами или деньгами), займодавец теряет всякие права на них и может требовать возврата лишь аналогичных, но не тех же самых вещей (или денег). Это существенным образом отграничивает договор займа от аренды или ссуды, где предметом договора выступают индивидуально-определенные вещи (то есть незаменимые).

По общему правилу, договор займа является возмездным. Возмездность договора предусматривает право займодавца на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных соглашением. При отсутствии в договоре займа прямых указаний о размере процентов, они определяются ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования), существующей по месту нахождения займодавца (если им является юридическое лицо) или по месту его жительства (если займодавец – физическое лицо) на день уплаты заемщиком суммы долга или его части [10].

Договор займа может быть и безвозмездным в случаях, предусмотренных п. 3 ст. 809 ГК РФ (речь идет о бытовом займе между гражданами на сумму не более 50-кратного минимального размера оплаты труда (МРОТ), а также о передаче заемщику вещей, а не денег).

Допускается заключение договора займа как в письменной, так и в устной форме. Простая письменная форма требуется в случаях, когда займодавцем выступает юридическое лицо, а также в том случае, когда договор заключается между гражданами на сумму свыше 10-кратного МРОТ (п. 1 ст. 808 ГК РФ). Соответственно, устная форма договора займа допустима в случае, если он заключается между гражданами на меньшую сумму.

Подтверждением заключения договора займа может быть расписка заемщика или иной документ, удостоверяющий передачу ему займодавцем определенной денежной суммы или определенного количества вещей (п. 2 ст. 808 ГК РФ). В этой связи необходимо заметить, что гражданское законодательство допускает оформление договора займа выдачей векселя [11] или выпуском и продажей облигаций [12]. Это значит, что несоблюдение простой письменной формы не влечет недействительность договора займа, так как в соответствии с п. 2 ст. 162 ГК РФ стороны имеют права приводить письменные и иные доказательства в подтверждение сделки и ее условий.

Срок возврата предмета займа устанавливается договором. К примеру, если конкретный срок возврата денежных средств по договору займа не согласован, то в соответствии со ст. 810 ГК РФ, срок для исполнения обязательства начинает течь с момента предъявления займодавцем требования о возврате суммы займа, и составляет 30 дней. Это значит, что заемщик будет считаться не исполнившим свое обязательство по истечении 30-дневного срока после предъявления указанного требования (и с этого момента начинает исчисляться срок исковой давности) [13].

Досрочное возвращение суммы займа возможно в трех случаях: 1) по договору беспроцентного займа; 2) в случае, когда сумма процентного займа предоставлялась заемщику-гражданину для нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью (личное, семейное, домашнее использование), с обязательным уведомлением о досрочном возврате займодавца; 3) по процентному займу с согласия займодавца.

В случаях когда займодавец сам вправе потребовать досрочного возврата суммы займа или его части вместе с причитающимися процентами (п. 2 ст. 811, ст. 813, п. 2 ст. 814 ГК РФ), проценты в установленном в договоре размере могут быть взысканы по требованию займодавца до того дня, когда сумма займа по договору должна была быть возвращена.

Законом предусмотрена возможность новации долга, возникшего из гражданско-правового договора или иного предусмотренного законом основания, в заемное обязательство по соглашению его участников (п. 1 ст. 818 ГК РФ), с соблюдением общих условий (и ограничений), предусмотренных ст. 414 ГК РФ. К примеру, в заемное обязательство могут переоформляться обязанность покупателя уплатить за полученный товар по договору купли-продажи, обязанность арендатора внести арендную плату по договору аренды и др.

Заемщик имеет право оспорить договор займа по безденежности в случаях, предусмотренных ст. 812 ГК РФ, доказывая, что фактически не получил от займодавца денег или вещей, или получил их в меньшем, чем это было предусмотрено договором, количестве. В этом случае большое значение придается форме договора займа. Если для его заключения требовалась письменная форма, оспаривание по безденежности на основании свидетельских показаний не допускается, за исключением обстоятельств, предусмотренных ст. 179 ГК РФ (недействительность сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств). Если в процессе оспаривания будет установлено неполучение заемщиком денег или вещей от займодавца, договор займа считается незаключенным. Если деньги или вещи были получены заемщиком в меньшем количестве, чем указано в договоре, договор будет считаться заключенным на фактически полученное количество денег или вещей.

Нормы и правила, регулирующие заемные отношения, применяются также к отношениям по кредитному договору, если иное не вытекает из существа самого кредитного договора (п. 2 ст. 819 ГК РФ).

По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму с процентами (п. 1 ст. 819 ГК РФ).

Анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о существенных отличиях кредитного договора от договора займа, разновидностью которого он, по сути, является.

Прежде всего следует заметить, что кредитный договор и по субъектному составу, и по предмету имеет более узкую, сугубо профессиональную сферу применения. Это обусловлено тем, что займодавцем по такому договору может выступать исключительно банк или иная кредитная организация, имеющая соответствующую лицензию Центрального банка на совершение кредитных сделок.

Предметом кредитного договора выступают имущественные права требования (денежные средства, в том числе безналичные деньги). Вещи, определенные родовыми признаками, могут быть предметом договора товарного или коммерческого кредита.

По своим характеристикам кредитный договор является консенсуальным, возмездным и двусторонним.

В отличие от договора займа, кредитный договор вступает в силу в момент достижения сторонами соответствующего соглашения до фактической передачи денег заемщику, что позволяет тому при необходимости понудить кредитора к выдаче кредита, что исключается в заемных отношениях.

К форме кредитного договора законодатель предъявляет гораздо более жесткие требования, чем к договору займа. Согласно ст. 820 ГК РФ, кредитный договор должен быть заключен в письменной форме. Не соблюдение этого императивного правила влечет недействительность кредитного договора. Более того, такой договор считается ничтожным.

Возмездность кредитного договора обуславливается тем, что вознаграждение кредитору определяется в виде процентов, начисленных на сумму кредита за все время его фактического использования. Размер указанных процентов определяется кредитным договором, а при отсутствии в нем специальных указаний – по ставке рефинансирования (п. 1 ст. 809 ГК РФ).

Двусторонний характер кредитного договора обусловлен наличием обязанностей, которые лежат как на кредиторе (он обязан предоставить денежные средства заемщику в соответствии с условиями заключенного соглашения), так и на заемщике (он обязан возвратить полученный кредит и уплатить установленные договором или законом проценты за его использование).

Особенностью кредитного договора является возможность одностороннего отказа от предоставления кредита (кредитором) или отказа от его получения (заемщиком) по основаниям, предусмотренным ст. 821 ГК РФ.

Так, кредитор вправе в одностороннем порядке отказаться от выдачи кредита в случае выяснившейся неплатежеспособности заемщика.

Заемщик, в свою очередь, не может быть принужден к получению кредита и имеет право отказаться от его получения полностью или частично. В этом случае он лишь обязан уведомить кредитора о своем отказе до установленного срока предоставления кредита. Законом не предусмотрена обязанность заемщика компенсировать убытки, которые могут появиться у кредитора в связи с его отказом – такая ответственность возможна только при наличии соответствующего условия в самом кредитном договоре.

Момент исполнения заемщиком обязанности по возврату суммы кредита, последствия просрочки и утраты обеспечения обязательств заемщика типичны для любых заемных отношений и потому предусмотрены нормами об исполнении заемщиком своих обязанностей по договору займа (ст.ст. 810, 811, 813 ГК РФ).

Если кредитным договором предусматривается условие об использовании заемщиком полученного кредита на определенные цели, речь идет о целевом кредите, к которому также применяются нормы ст. 814 ГК РФ (целевой заем). Кредитор при этом получает право контроля за целевым использованием предоставленного кредита. Нецелевое расходование кредитных средств позволяет кредитору в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора и от дальнейшего кредитования заемщика, а также на досрочное взыскание полученного заемщиком кредита и уплаты им причитающихся кредитору процентов.

В некоторых случаях хозяйственная (предпринимательская) деятельность лица требует заимствования на стороне не только денежных средств, но и вещей (материалов, сырья и пр.). Договор займа, носящий реальный характер, зачастую не может удовлетворить указанной потребности заемщика и тот прибегает к получению товарного кредита, единственным отличием которого от обычного кредитного договора является предоставление заемщику не денег, а вещей, определенных родовыми признаками (ст. 822 ГК РФ). Условия о количестве, качестве и других параметрах предоставляемых вещей определяются по правилам, регулирующим договор купли-продажи товаров (ст. 465–485 ГК РФ), если иное прямо не предусмотрено договором товарного кредита.

Согласно ст. 823 ГК РФ, к договору коммерческого кредита относятся гражданско-правовые обязательства, предусматривающие рассрочку или отсрочку оплаты товаров, работ или услуг, а также предоставление аванса или предоплаты. Предметом договора коммерческого кредита являются денежные суммы или вещи, определенные родовыми признаками. Если иное не предусмотрено правилами о договоре, из которого возникло соответствующее обязательство и не противоречит его существу, к коммерческому кредиту применяются нормы о договоре займа (п. 2 ст. 823 ГК РФ). Необходимо отметить, что проценты, которые взимаются за предоставление коммерческого кредита, являются платой за пользование денежными средствами, условия о размере и порядке уплаты которых должны быть прописаны в договоре или установлены в законе, в противном случае, сторонам следует руководствоваться ст. 809 ГК РФ (проценты по договору займа). Обязанность уплачивать проценты за пользование коммерческим кредитом возникает у заемщика с момента получения товаров, выполнения работ или оказания услуг (при отсрочке платежа) или с момента предоставления денежных средств (при авансе или предварительной оплате) и прекращается при выполнении заемщиком своих обязательств.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ договора займа и кредитного договора (включая их разновидности), позволил выявить основные характеристики указанных договоров, их сходства и различия, обусловленные особенностью правового регулирования заемно-кредитных отношений по гражданскому законодательству Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что добросовестное соблюдение условий заключенных договоров, как равно и меры применяемой к нарушителям гражданско-правовой ответственности, являются необходимыми предпосылками обеспечения экономической безопасности не только субъектов хозяйственной деятельности, но и государства в целом.

Литература

1. Гусев И.В. Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 13.
2. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть вторая) от 26. янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
3. О потребительском кредите (займе): Федер. закон от 21 дек. 2013 г. № 353-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6 673.
4. Хохлов С.А. Заем и кредит (гл. 42) // Гражданский кодекс Рос. Федерации / под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. М., 1996. С. 420.
5. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. III: Договоры и обязательства. М.: Статут, 2003. 622 с.
6. Российское гражданское право: учеб. в 2 т. / В.В. Витрянский [и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. Т. 2: Обязательственное право. 1208 с.
7. Хохлов С.А. Избранное / науч. ред. П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2012. 280 с.
8. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 48. Ст. 4 746.
9. Комментарий к Гражданскому кодексу Рос. Федерации (учеб.-практ.) / под ред. С.А. Степанова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект; Екатеринбург: Ин-т частного права, 2016. 1648 с.
10. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановления Пленума ВС Рос. Федерации и Пленума ВАС Рос. Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестник ВАС РФ. 1996. № 9.
11. О переводном и простом векселе: Федер. закон от 11 марта 1997 г. № 48-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 11. Ст. 1 238.
12. О рынке ценных бумаг: Федер. закон от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1 918.
13. Постановление Президиума ВАС Рос. Федерации от 8 апр. 2014 г. № 19666/2013 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.



ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРИМЕНЕНИЕ ОСНОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЧС РОССИИ

**Е.Ю. Одинокова, кандидат педагогических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрывается значимость использования различных аспектов юридической техники в нормотворческой деятельности государственных органов, в частности МЧС России. Дано понятие и сущность юридической техники. Выделены нормативные правовые акты, регламентирующие законопроектную работу органов исполнительной власти.

Ключевые слова: юридическая техника, правотворческая деятельность, нормотворчество, мониторинг законодательства

APPLICATION OF LEGAL BASIS ART LEGISLATIVE ACTIVITY OF EMERCOM OF RUSSIA

E.Yu. Odinkova. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Revealed the importance of the use of the various aspects of legal technique in the standard-setting activities of state bodies, in particular the Russian Emergencies Ministry. Given the concept and essence of legal technique. Highlighted the normative legal acts regulating the legislative work of the executive authorities.

Keywords: legal technology, legislative activities, norm-setting, monitoring legislation

Система законодательства в современное время проявляет признаки нестабильности, исходя из этого, под сомнение ставится выполнение и гарантирование требований законности.

Правовая регламентация отдельных обособленных общественных отношений сложна для уяснения субъектами правоприменения. Зачастую, правоприменители сталкиваются с обилием многочисленных изменений и дополнений в нормативные правовые акты. Действие устаревших норм, не отвечающих потребностям современного развития общества и государства, коллизии, правоприменительные дефекты нормативных актов, препятствуют созданию соответствующих правовых условий для устойчивого и эффективного развития общества и государства.

Полноценность и точность нормативных решений, их своевременность становятся определяющим фактором развития Российского государства. В настоящее время, когда правовая база требует новых подходов к методике создания нормативных предписаний, на первый план выходит сам процесс создания нормативного правового акта, анализ правовой информации, планирование, мониторинг, выработка концепции будущего нормативного правового акта, составление, обсуждение проекта, сбор и учет мнений различных заинтересованных лиц.

Нормотворчество – это организационный, процедурный, формальный процесс государственных, муниципальных структур и должностных лиц по разработке, принятию, отмене либо утверждению нормативных документов, а также внесение в них различных дополнений, детализирующих принятые нормативные предписания [1]. Данный процесс осуществляется МЧС России как государственным органом исполнительной власти, наделенным правотворческими полномочиями. Одним из приоритетных направлений реализации единой государственной политики является совершенствование нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [2].

Нормотворческая деятельность МЧС России должна опираться на современную теоретическую базу, которая не только способствует раскрытию сущности данного процесса и его особенности, но и определяет особенности участия конкретных должностных лиц и подразделений, их функции, позволяет основываться на научной и проверенной практикой методологии.

Активная законотворческая работа, направленная на урегулирование и совершенствование законодательства в вопросах обеспечения защиты населения от чрезвычайных ситуаций, является одним из приоритетных направлений деятельности МЧС России.

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 [3], МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Сегодня в МЧС России накоплен большой опыт по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожаров, террористических акций. Создана серьезная нормативная правовая база по государственному регулированию защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций как на федеральном, так и на региональном уровне. МЧС России как федеральный орган исполнительной власти отвечает за формирование и реализацию государственной политики в четырех сферах деятельности. Это сфера гражданской обороны, защиты населения территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, обеспечения безопасности людей на водных объектах. Это достаточно широкий перечень разноплановых проблемных задач, поэтому при его правовой регламентации, учитываются все особенности Российской Федерации и особенности регионов.

МЧС России, осуществляющее функции правотворчества в сфере обеспечения безопасности, выполняет работу по вопросам улучшения законодательной базы и административного регулирования в области контроля, надзора за соблюдением правил пожарной безопасности, разрабатывает проекты нормативных актов.

В отношении ведомственного нормотворчества следует отметить, что подготовка нормативных правовых актов МЧС России реализуется на основании Приказа МЧС России от 24 июля 2006 г. № 418 «Об утверждении Регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [4], который предусматривает: «Нормативные правовые акты издаются Министерством в виде приказов или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утверждаемыми

Правительством правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Подготовку и согласование проектов нормативных правовых актов осуществляют структурные подразделения с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. Проекты нормативных правовых актов до их подписания подлежат обязательному согласованию с Департаментом административной работы и правовой деятельности МЧС России.

Проекты нормативных правовых актов разрабатываются и оформляются в соответствии с требованиями, установленными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», Приказом Министерства юстиции России от 14 июля 1999 г. № 217 «Об утверждении Разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и инструкцией по делопроизводству в центральном аппарате министерства.

Перспективы развития норм права являются необходимым этапом деятельности по проектированию законов и иных нормативно-правовых актов. Принимаемые органом исполнительной власти нормы права создаются на перспективу, регулируют отношения, которые будут возникать и развиваться лишь по их вступлении в действие. Поэтому в процессе создания норм права весьма важно иметь научно-обоснованные надежные сведения о том, насколько эффективно будут действовать проектируемые нормы в качестве действительных регуляторов общественных отношений. Кроме того, необходимо понимать суть законопроектной работы и элементарные правила юридической техники и правового мониторинга. На сегодняшний день нормативно не урегулированы процедуры сбора, анализа, сравнения и оценки правовой информации о состоянии законодательства, использования результатов мониторинга.

Соблюдение целого комплекса мер и требований к теории и технике подготовки нормативных правовых актов будет способствовать реальному осуществлению грамотной нормотворческой деятельности, скажется на эффективности нормативных актов, а в итоге и на всей системе нормативных актов. Поскольку без соответствующей подготовительной работы и мониторинга система нормативных актов не будет в полной мере действенной и не сможет полноценно регулировать различные отношения современного общества.

Следовательно, актуальной проблемой нормотворческого процесса, то есть процесса, направленного на подготовку и принятие норм права, а также процесса по внесению определенных корректив в нормативные документы, является осмысление не только данного вида социального процесса, но и процесса мониторинга.

Это обусловлено, прежде всего, тем, что в современных условиях информационного общества все субъекты нормотворчества, как и субъекты, обеспечивающие нормотворческий процесс, нуждаются в получении достоверной, ясной и полной информации о качестве нормативных актов. Помимо этого, они должны ясно видеть, какие существуют в нормативных правовых актах пробелы и противоречия, какие документы явно лоббируют интересы третьих лиц, какие не соответствуют требованиям, предъявляемым к юридической технике в сфере нормотворчества. Такая информация необходима субъектам нормотворчества для того, чтобы, основываясь на научных прогнозах, внести соответствующие изменения и дополнения в нормативные документы, привести их в соответствие с действующим российским законодательством и международными стандартами в области регулирования общественных отношений.

В настоящее время в правовой науке наметилась тенденция, согласно которой термин «юридическая техника» неоднозначен, глубоко противоречив и применяется лишь в силу правовой традиции. Современный подход ученых, занимающихся данной проблематикой, не только ставит вопрос понимания юридической техники, но и полного отрицания данного термина [5].

В понятие «юридическая техника» могут входить его типологические и доктринальные особенности, специфика формы и структуры права, а также взгляды отдельных авторов на юридическую технику. В результате чего, понятие «юридическая техника» приобретает все большую многозначность. Это делает проблематичным его использование в качестве научного понятия. Объективным объяснением подобной ситуации можно считать нерешенность методологических проблем сущности и роли юридической техники, что подчеркивает необходимость всестороннего и углубленного исследования данного феномена к определению его места в правовой практике.

В целом юридическую технику рассматривают как совокупность правил, приемов, способов подготовки, составления, оформления, систематизации и учета юридических документов, обеспечивающую их совершенство, эффективное использование [6]. Аналогичный смысл вкладывают в это понятие и другие ученые, определяя, что юридическая техника – это совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с принятыми правилами при выработке и систематизации правовых нормативных актов для обеспечения их совершенства и повышения эффективности их реализации.

Предметом юридической техники являются наиболее общие закономерности осуществления юридической деятельности.

Содержание юридической техники – это различные по характеру и форме выражения правила выполнения юридической работы [7].

Общие правила юридической техники:

- содержательные правила, позволяющие соотнести выполнение юридических действий с реальной обстановкой: нахождение общественного отношения в сфере правового регулирования, однородность правового регулирования, правильный выбор отрасли права, выбор правовой формы, обеспечение соответствия правовых документов принципам и нормам международного права;

- правила логики: единообразное понимание терминов, согласованность различных правовых документов (частей), отсутствие противоречий между правовыми документами (частями), последовательность мыслительных операций, используемых при построении правовых актов, убедительность правовых документов;

- структурные правила обеспечивают полное систематизированное изложение необходимой для правового документа информации и эффективное усвоение правовой информации. Структура правового документа – это его строение, главный канон которого – деление;

- языковые правила: ясность, точность правового документа, доступность правовых актов, краткость, отсутствие декларативности правового документа, официальность стиля. Язык правовых документов – это язык государственной власти, а поэтому ему присущ властный и официальный характер;

- формальные (реквизитные) правила необходимы для идентификации правового документа и его учета с целью принятия к обязательному исполнению, отражают его официальный характер и отличают его от множества похожих документов;

- процедурные правила: законность процедуры, рациональность, обоснованность изменения процедуры, плановость, учет и согласование интересов адресатов правового акта, логическая последовательность выполнения действий, составляющих процедуру, применение санкций за нарушение процедур [7].

Результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти по организации законопроектной работы могут быть оценены в целом по тому, насколько эффективны, просты в применении, действенны на практике подготовленные ими, принятые и вступившие в законную силу законы. Поэтому значимость учета требований юридической техники и методика ее использования в органах исполнительной власти, включая МЧС России, не вызывает сомнений.

Литература

1. Власенко Н.А. Законодательная технология: Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001. С. 12.
2. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (Обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2015. № 5.
3. 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 (в ред. от 10 марта 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Об утверждении Регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 24 июля 2006 г. № 418. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Проблемы юридической техники: сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н./Новгород, 2000.
6. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. М.: Эксмо, 2013.
7. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ КОМПЬЮТЕРНЫХ АТАК

О.Г. Смирнова, кандидат юридических наук, доцент;

С.Б. Хитов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрена актуальность проблемы защиты информационных систем Российской Федерации от компьютерных атак, основные нормативно-правовые акты, регулирующие порядок создания и функционирования государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак.

Ключевые слова: информационные системы, информационная безопасность, компьютерная атака, нормативно-правовой акт, государственная система обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак

LEGAL BASES OF PROTECTION OF INFORMATION SYSTEMS OF RUSSIAN FEDERATION AGAINST COMPUTER ATTACKS

O.G. Smirnova; S.B. Khitov.

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

Article is dedicated relevance of a problem of protection of information systems of Russian Federation against computer attacks, main normative legal acts regulating an order of creation and functioning or the state system of detection, prevention and elimination of consequences of computer attacks.

Keywords: information systems, information security, computer attack, normative legal act, state system of detection, prevention and elimination of consequences of computer attacks

Современный этап развития Российской Федерации, характеризующейся повышением уровня информатизации в органах государственной власти, связанный с увеличением числа создаваемых и внедряемых информационных и телекоммуникационных систем, совершенствованием информационных технологий, являющихся основой разработки подобных систем, ведет к росту актуальности проблемы обеспечения информационной безопасности.

Еще пятнадцать лет назад отмечалась [1] существенная зависимость национальной безопасности Российской Федерации от обеспечения информационной безопасности, а также возрастание этой зависимости в ходе технического прогресса. Одной из составляющих национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере выделялась защита информационных ресурсов, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, разворачиваемых и создаваемых в нашей стране. К общим методам обеспечения информационной безопасности были отнесены правовые, организационно-технические и экономические.

К настоящему времени в Российской Федерации разработана и продолжает совершенствоваться достаточно эффективная система правовых методов обеспечения информационной безопасности [2].

С обострением международной обстановки, ростом глобального информационного противоборства, активностью террористических группировок особую остроту приобретает реализация угроз информационной безопасности посредством проведения компьютерных атак на государственные информационные системы и ресурсы. Значительное увеличение числа компьютерных атак международными террористическими организациями на органы государственной власти и бизнес-структуры во всех регионах мира подчеркнуто на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, посвященном оценке состояния информационной безопасности в России в 2015 г. и состоявшемся 14 декабря 2015 г.

Под компьютерной атакой понимается целенаправленное несанкционированное воздействие на информацию, на ресурс автоматизированной информационной системы или получение несанкционированного доступа к ним с применением программных или аппаратно-программных средств [3].

Данное положение дел привело к необходимости разработки и принятия на государственном уровне комплекса мер, включая нормативно-правовые по противодействию компьютерным атакам.

В основе формирования нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы защиты информационных систем от компьютерных атак, лежат положения Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, регулирующие отношения в информационной сфере, Доктрина информационной безопасности страны, Стратегия национальной безопасности до 2020 г.

В рамках реализации положений Стратегии [4] в 2012 г. Президентом Российской Федерации утверждены Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления (АСУ) производственными и технологическими процессами критически важных объектов (КВО) инфраструктуры Российской Федерации, определяющие целью снижение до минимально возможного уровня рисков неконтролируемого вмешательства в процессы функционирования данных систем, а также минимизация негативных последствий подобного вмешательства [5].

Документ оперирует такими понятиями как компьютерная атака, силы обнаружения и предупреждения компьютерных атак и предусматривает создание единой государственной системы обнаружения и предупреждения компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру и оценки уровня реальной защищенности ее элементов.

Поэтапная реализация Основных направлений предусматривает (в 2014–2016 гг.), в том числе, разработку ряда нормативных правовых актов, определяющих:

- порядок получения федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности информации об АСУ КВО и иных объектах критической информационной инфраструктуры;
- права и обязанности собственников АСУ КВО и иных объектов критической информационной инфраструктуры, а также эксплуатирующих их организаций в области обеспечения их безопасности;
- порядок разработки, ввода в действие, эксплуатации и модернизации АСУ КВО;
- регламент функционирования единой государственной системы обнаружения и предупреждения компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру и оценки защищенности ее элементов;
- порядок ликвидации последствий компьютерных инцидентов в критической информационной инфраструктуре;
- действия должностных лиц, персонала и владельцев АСУ КВО и иных объектов критической информационной инфраструктуры при обнаружении несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и иных компьютерных инцидентах;
- ответственность за нарушение установленного порядка разработки, ввода в действие, эксплуатации и модернизации АСУ КВО и иных объектов критической информационной инфраструктуры;
- правовые основания и порядок применения мер принудительного изменения информационного обмена с объектами информатизации, являющимися источниками компьютерных атак, вплоть до полного его прекращения.

К 2020 г. предусматривается реализация комплекса организационных, правовых, экономических и научно-технических мер, определяемых Основными направлениями, и ввод в эксплуатацию в целом единой государственной системы обнаружения и предупреждения компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру и оценки уровня реальной защищенности ее элементов.

В январе 2013 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГосСОПКА) на информационные ресурсы Российской Федерации», определяющий в качестве объекта защиты от компьютерных атак информационные ресурсы Российской Федерации – информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети, находящиеся на территории страны, а также в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом [6].

Полномочия по созданию ГосСОПКА возлагаются на федеральную службу безопасности (ФСБ) России, которая помимо организации и проведения работ по созданию системы, осуществлению контроля за исполнением этих работ и обеспечения во взаимодействии с государственными органами функционирования ее элементов, разрабатывает ряд нормативных методических документов:

- методику обнаружения компьютерных атак на информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети;
- методические рекомендации по организации защиты критической информационной инфраструктуры Российской Федерации от компьютерных атак.

Реализация упомянутого выше указа привела к появлению в декабре 2014 г. утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации, определяющей назначение, функции и принципы создания системы, а также виды обеспечения, необходимые для ее создания и функционирования [7].

ГосСОПКА представляет собой единый централизованный территориально-распределенный комплекс, включающий силы и средства обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак, федеральный орган власти, уполномоченный

в области обеспечения безопасности критической инфраструктуры Российской Федерации, и орган власти, уполномоченный в области создания и обеспечения функционирования системы.

Основной организационно-технической составляющей ГосСОПКА являются центры обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (Центры), организованные по ведомственному и территориальному принципам.

В структуре ГосСОПКА выделяются:

- главный центр (ФСБ России);
- региональные центры (ФСБ России);
- территориальные центры (ФСБ России);
- ведомственные центры (центры органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации);
- корпоративные центры (центры, создаваемые государственными корпорациями, операторами связи и другими организациями, осуществляющими лицензируемую деятельность в области защиты информации);
- национальный координационный центр по компьютерным инцидентам (ФСБ России).

Основными функциями системы является выявление признаков проведения компьютерных атак, определение их источников и другой связанной информации, прогнозирование ситуации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, сбор и анализ информации о компьютерных атаках в отношении информационных ресурсов Российской Федерации, осуществление мероприятий по оперативному реагированию на атаки и ликвидации их последствий и др.

Нормативно-правовое обеспечение создания и функционирования системы включает:

- создание законодательной базы Российской Федерации;
- определение порядка фиксации и обмена информацией между субъектами о компьютерных атаках на информационные ресурсы Российской Федерации и вызванных ими компьютерных инцидентах;
- определение порядка осуществления деятельности субъектов ГосСОПКА в области обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак;
- определение порядка и периодичности проведения мероприятий по оценке степени защищенности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации от компьютерных атак;
- определение порядка обмена информацией между органами государственной власти и уполномоченными органами иностранных государств (международными организациями) о компьютерных инцидентах.

В соответствии с Указом [6] четыре последних составляющих нормативно-правового обеспечения ГосСОПКА отнесены к компетенции ФСБ России.

Подводя итог, можно отметить, что законодательная и нормативная база ГосСОПКА разрабатывается и развивается.

Первым ведомством в России, которое взялось за создание своего сегмента ГосСОПКА, стало Министерство экономического развития Российской Федерации. Министерство уже провело тендер на научно-исследовательские работы по созданию этой системы, который выиграла IT-компания PositiveTechnologies. Проект обойдется Министерству экономического развития Российской Федерации в 1,5 млн руб. [8].

В перспективе вероятно создание сегментов системы и в других, в том числе силовых министерствах и ведомствах Российской Федерации.

В МЧС России создание ведомственных центров обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак, по мнению авторов статьи, вероятнее всего будет осуществляться на базе возможностей системы распределенных ситуационных центров, объединяющих НЦУКС – ЦУКС региональных центров, ЦУКС главных управлений по субъектам Российской Федерации.

Литература

1. Рохлин В.И., Баконин А.Д. Закон и средства массовой информации: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. СПб.: Изд. дом «Нева», 2004. 576 с.
2. Хитов С.Б. Правовые основы защиты информации, обрабатываемой в государственных информационных системах Российской Федерации // *Educatio*. Ежемес. науч. журн. 2015. № 2 (9). С. 69–73.
3. ГОСТ Р 51275–2006. Защита информации. Объект информатизации. Факторы, воздействующие на информацию. Общие положения. М.: ФГУП «Стандартинформ», 2007.
4. Стратегия национальной безопасности до 2020 г.: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // *Рос. газ.* 2009. 12 мая. № 4 912.
5. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности АСУ производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры РФ (утв. Президентом Рос. Федерации 3 февр. 2012 г. № 803). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/131.html> (дата обращения: 14.12.2015).
6. О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ: Указ Президента Рос. Федерации от 15 янв. 2013 г. № 31с. URL: <http://www.rg.ru/2013/01/18/komp-ataki-site-dok.html> (дата обращения: 15.12.2015).
7. Выписка из Концепции государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ. (утв. Президентом Рос. Федерации 12 дек. 2014 г. № К 1274). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/131.html> (дата обращения: 16.12.2015).
8. Минэкономразвития создает систему защиты от хакеров ГосСОПКА. URL: <http://izvestia.ru/news/597713> (дата обращения: 17.12.2015).

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**А.Р. Романов, кандидат исторических наук, доцент;
В.С. Михайлова.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы ответственности за нарушение требований пожарной безопасности по действующему законодательству. Исследована ответственность собственников и арендаторов за нарушение требований пожарной безопасности. Проведен анализ судебной практики в данной сфере.

Ключевые слова: собственник, арендатор, пожарная безопасность

SOME ISSUES OF LIABILITY FOR VIOLATION OF FIRE SAFETY

A.R. Romanov; V.S. Mikhailova. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Article analyzes questions of liability for violation of fire safety requirements in force. Responsibility of owners and tenants for violation of fire safety requirements was analyzed. Judicial practice in this field was also analyzed.

Keywords: owner, tenant, fire safety

Статьей 38 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ № 69-ФЗ) [1] предусмотрено, что ответственность за нарушение требований пожарной безопасности по действующему законодательству несут:

- собственники имущества;
- руководители федеральных органов исполнительной власти;
- руководители органов местного самоуправления;
- лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций;
- лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности;
- должностные лица в пределах их компетенции.

На основании ч. 3 ст. 38 перечисленные лица могут быть привлечены к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности по действующему законодательству за нарушение требований пожарной безопасности.

Содержание права собственности раскрывается в ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [2]. Так, в соответствии со ст. 209 ГК РФ собственник – это лицо, которому принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом и который на основании соответствующего права вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц.

В соответствии со ст. 212 ГК РФ имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций, на основании ФЗ № 69-ФЗ также подлежат ответственности за нарушения требований пожарной безопасности.

Следует отметить, что наибольшее количество споров при определении лица, ответственного за соблюдение требований пожарной безопасности, возникает между арендодателями и арендаторами. Как правило, арендодатели возлагают ответственность за несоблюдение правил пожарной безопасности на арендаторов.

Согласно ст. 606 ГК РФ, по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Руководители арендующих организаций несут ответственность за соблюдение установленного противопожарного режима в арендуемых зданиях и помещениях, а также за выполнение противопожарных мероприятий, указанных в договоре аренды.

Приведем показательный пример из судебной практики.

Арендатор был признан виновным в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 3 ст. 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) (нарушение требований пожарной безопасности к электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции) и ч. 4 ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности к эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях), и ему было назначено судом административное наказание в виде административного штрафа в размере 200 тыс. руб.

Однако арендатор не согласился с вынесенным решением, указав в жалобе, что ответственность за соблюдение правил противопожарного режима возложена на организацию, являющуюся собственником арендуемого помещения.

Вышестоящий суд в удовлетворении жалобы отказал и признал постановление судьи о признании арендатора виновным в совершении административных правонарушений законным и обоснованным, указав в мотивировочной части следующее:

«В соответствии с абз. 5 ст. 38 ФЗ № 69-ФЗ ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут, в том числе, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом.

При таких обстоятельствах, обязанности по соблюдению норм и правил пожарной безопасности, указанные выше, лежали на арендаторе, как на законном владельце помещения, использующем его для организации массового пребывания граждан» [3].

Мнение заявителя о том, что между собственником помещения и арендатором распределены обязанности в области обеспечения правил пожарной безопасности в дополнительном соглашении от 30 января 2012 г., суд признал необоснованным. Судом установлено, что договор аренды, подлежащий государственной регистрации, не был зарегистрирован на момент проверки пожарной инспекцией и потому недействителен, а, соответственно, установленные обязанности по соблюдению правил пожарной безопасности в тот момент не действовали.

В то же время следует иметь в виду, что сдача имущества (объекта проверки) в аренду не освобождает собственника-арендодателя от ответственности за нарушение правил пожарной безопасности

Так, например, между Коллегией адвокатов (арендатор) и Комитетом по управлению муниципальным имуществом, земельным ресурсам и землеустройству администрации г. Троицка заключен договор аренды нежилого помещения, согласно которому арендодатель передает, а арендатор принимает в срочное возмездное владение и хозяйственное использование нежилые помещения общей площадью 92,2 кв. м.

В соответствии с п. 4.3.3, 4.3.4, 4.3.9 указанного договора арендатору было вменено в обязанность выполнять текущий ремонт арендуемого помещения; нести ответственность за ущерб, причиненный по своей вине арендуемому помещению; соблюдать требования санитарно-гигиенических норм, норм пожарной безопасности при пользовании нежилым помещением.

Однако при этом арендодателем в договоре не предусмотрено право арендатора на перестройку либо перепланировку арендуемого помещения, на осуществление внутренней перепланировки арендуемых помещений, на проведение капитального ремонта арендуемых помещений (включая капитальные стены (несущие конструкции)).

Рассматривая данный спор, суды обеих инстанций пришли к выводам о том, что арендатор не был наделен полномочиями по управлению зданием и не назначался собственником здания лицом, ответственным за обеспечение пожарной безопасности. Также суд правомерно указал, что требование предписания не может быть устранено арендатором без согласия арендодателя. Такое требование должно быть адресовано именно собственнику арендуемого имущества.

Таким образом, суд пришел к выводу, что в данном случае ответственность за нарушение правил пожарной безопасности лежит на арендодателе [4].

Также считаем необходимым рассмотреть особенности, связанные с привлечением к ответственности за нарушение требований пожарной безопасности бюджетных учреждений.

Так, согласно ст. 9.2 Федерального закона Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [5], бюджетные учреждения являются некоммерческими организациями, созданными Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации 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.

Имущество закрепляется за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, финансовое обеспечение деятельности бюджетного учреждения также возлагается на собственника.

Приведем показательный пример из судебной практики.

Бюджетное учреждение было признано виновным в совершении административного правонарушения – нарушении требований пожарной безопасности, и к нему были применены штрафные санкции. В ходе проверки органами пожарного надзора были выявлены несоответствия высоты эвакуационных выходов (дверей) из лестничной клетки, отсутствие аварийного освещения путей эвакуации и помещения установки приемно-контрольных приборов.

Арбитражный суд области и арбитражный апелляционный суд отказали в удовлетворении заявления об отмене постановления о назначении административного наказания.

Не согласившись с принятыми судебными актами, бюджетное учреждение обратилось в арбитражный суд с кассационной жалобой, которая впоследствии была удовлетворена с отменой решения предыдущих судебных инстанций.

В мотивировочной части судебного акта Федеральный арбитражный суд Поволжского округа указал следующее: «... имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним собственником, финансовое обеспечения деятельности бюджетного учреждения также возлагается на собственника.

Соответственно, собственник должен передать учреждению в управление здание, соответствующее требованиям пожарной безопасности либо обеспечить выполнение таких требований самостоятельно или путем выделения учреждению денежных средств на эти цели.

Следовательно, отсутствие финансирования со стороны собственника имущества муниципального образовательного учреждения установленных действующими требованиями технических регламентов пожарной безопасности к переданному учреждению в оперативное управление зданию, о чем заявляло учреждение в судах первой и апелляционной инстанции с представлением доказательств, с учетом ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, которые не опровергнуты административным органом, свидетельствуют об отсутствии вины заявителя в совершении административного правонарушения, поскольку не доказана финансовая возможность соблюдения им требований технических регламентов. Отсутствие вины влечет отсутствие состава административного правонарушения» [6].

Таким образом, проведенный анализ показал, что действующее законодательство четко не разграничивает ответственность собственника имущества и лица, полномочного владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, соответственно, решение об ответственности принимается с учетом конкретных обстоятельств дела.

Литература

1. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Рос. газ. 2008. 1 авг. № 4 720.
2. Гражданский кодекс Рос. Федерации. Часть 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3 301.
3. Решение Верховного суда Удмуртской Республики от 9 июля 2012 г. по делу № 12-80. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
4. Постановление ФАС Уральского округа от 16 марта 2012 г. № Ф09-1574/12 по делу № А76-11144/2011. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
5. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
6. Постановление ФАС Поволжского округа от 3 июля 2012 г. по делу № А55-18162/2011. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ

**П.А. Чебоксаров, кандидат юридических наук, доцент;
А.В. Овчинников.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследуется правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений МЧС России. Анализируются ведомственные нормативные акты, регулирующие положение бюджетных учреждений, исследуется категория особо ценного имущества.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, юридическое лицо, МЧС России, особо ценное имущество

FINANCIAL AND LEGAL STATUS OF BUDGETARY INSTITUTIONS OF EMERCOM OF RUSSIA

P.A. Cheboksarov; A.V. Ovchinnikov.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article explores the legal regulation of the activities of public institutions EMERCOM of Russia. Authors analyzed departmental regulations governing the status of public institutions, investigated the category of especially valuable assets.

Keywords: budgetary institution, a legal entity, EMERCOM of Russian, particularly valuable property

В настоящее время существует необходимость оптимизации всех расходов, осуществляемых государством. При этом государство, осуществляя свои функции, не должно допустить снижения финансирования взятых на себя обязательств. В этих условиях происходит совершенствование правового положения государственных учреждений. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внес изменения в целый ряд законов. Согласно этим изменениям, все государственные и муниципальные бюджетные учреждения разделяются на три типа – казенные, автономные и бюджетные учреждения. В системе МЧС России также проведена планомерная работа по внедрению изменений законодательства. Перечни федеральных казенных и федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, впервые были утверждены Приказом МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488. Затем был принят Приказ МЧС России № 812, отменивший предыдущий приказ. Сейчас перечень бюджетных учреждений МЧС России приведен в Приложении 2 к Приказу МЧС России от 30 июня 2015 г. № 335. В настоящее время в МЧС России функционируют казенные и бюджетные учреждения. Правовое положение бюджетных учреждений МЧС России регулируется целым рядом нормативных правовых актов. Так как учреждения являются юридическими лицами, на них распространяются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). В связи с тем, что бюджетные учреждения участвуют в бюджетном процессе, их деятельность в этой части регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации. Как субъект финансовых правоотношений бюджетное учреждение является адресатом большого количества подзаконных нормативных правовых актов, в том числе и ведомственных.

В связи с тем, что большая часть деятельности бюджетных учреждений связана с осуществлением бюджетной деятельности, есть необходимость анализа применения принципов финансового права к функционированию бюджетных учреждений.

К основным принципам финансовой деятельности относятся такие принципы, как принцип федерализма, принцип законности, принцип гласности, принцип плановости. Каждый из этих принципов имеет свое отражение в деятельности бюджетных учреждений МЧС России. Учредителем бюджетных учреждений МЧС России является Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, финансирование таких учреждений осуществляется за счет средств федерального бюджета. Законность является базовым принципом во всех сферах деятельности государства, общества и личности, в том числе и в деятельности бюджетных учреждений. Принцип гласности выражается в том, что деятельность бюджетных учреждений, за исключением государственной тайны, носит транспарентный характер. В настоящее время все учреждения имеют свои сайты, на которых должна быть размещена вся информация по ключевым направлениям деятельности учреждения. Бюджетные учреждения отошли от сметного бюджетного финансирования, но при этом их деятельность носит плановый характер, так Приказ МЧС России от 1 октября 2010 г. № 491 «Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России» предъявляет требования к основному планирующему финансовому документу государственного бюджетного учреждения. А также содержит формы, по которым этот план и сопутствующие документы составляются.

В соответствии с действующим законодательством, бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации 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 [1].

Бюджетное учреждение обладает специальной правоспособностью, поэтому осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом. Финансирование бюджетных учреждений осуществляется в рамках выделения субсидий на выполнение государственных заданий. Государственные задания для бюджетных учреждений МЧС России формирует и утверждает, соответственно, учредитель – МЧС России. Бюджетные учреждения не вправе отказаться от выполнения государственного задания.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания 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.

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания бюджетным учреждением МЧС России осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Ведомственными актами определяется порядок предоставления таких субсидий [2]. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему МЧС России на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта

налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено [3, 4].

Во исполнение Федерального закона Российской Федерации № 83 был принят Приказ МЧС России от 30 сентября 2010 г. № 484 «Об утверждении порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания». В соответствии с этим приказом услуги оказываются бюджетными учреждениями по ценам, покрывающим издержки бюджетного учреждения на оказание данных услуг. Исчерпывающий перечень видов деятельности учреждения содержится в уставе бюджетного учреждения. Плата за оказание услуги формируется на основе расчета затрат на оказание услуги, включая налоги и сборы, а также на основании других рыночных инструментов. Такими инструментами можно назвать учет прогнозной информации о динамике изменения уровня цен в составе затрат на оказание платных услуг по основным видам деятельности, включая регулируемые государством цены на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий; анализ существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные платные услуги и уровни цен на них; анализ существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные платные услуги.

При этом цена за услуги должна быть согласована с вышестоящим органом власти. Устанавливается обязанность для всех бюджетных учреждений проводить тендеры при любых закупках.

В настоящее время создана обширная нормативная база, регулирующая правовое положение бюджетных учреждений, при этом в научной литературе в настоящее время отсутствуют комплексные исследования, посвященные финансово-правовому статусу бюджетных учреждений МЧС России.

Таким образом, бюджетные учреждения занимают промежуточное положение между казенными и автономными учреждениями. Их положение характеризуется значительной экономической свободой. При этом сохраняется их тесная связь с бюджетом государства. Наличие бюджетных учреждений позволяет МЧС России выполнять большое количество социальных функций без наращивания расходов бюджета за счет собственной деятельности учреждений. Несомненно, эта организационно-правовая форма публичных учреждений, несмотря на некоторые недостатки правового регулирования, имеет потенциал для дальнейшего существования и развития.

Литература

1. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 28 окт. 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
2. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета федеральным бюджетным учреждениям, находящимся в ведении МЧС России, субсидий в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Рос. Федерации: Приказ МЧС России от 28 янв. 2013 г. № 51 // Рос. газ. 2013. 15 марта. № 56.
3. О внесении изменений в Порядок согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении МЧС России либо приобретенным указанным федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных МЧС России на приобретение такого имущества, утв. Приказом МЧС России от 7 дек. 2010 г. № 628: Приказ МЧС России от 13 сент. 2011 г. № 509 // Гражданская защита. 2011. № 11.

4. Зайков Д.Е. Особо ценное движимое имущество федеральных государственных учреждений: специфика правового статуса // Гражданин и право. 2012. № 11.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЗДАНИЙ МЕДИЦИНСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Е.Е. Горшкова, кандидат педагогических наук;

В.В. Дехтерёва.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы нормативно правового обеспечения пожарной безопасности медицинских и социальных учреждений. Исследуется действующее нормативно правовое обеспечение пожарной безопасности при проектировании лечебных учреждений.

Ключевые слова: лечебное учреждение, проектирование, степень огнестойкости, пожарный отсек, риск, эвакуация, зона безопасности

NORMATIVE-LEGAL ENSURING OF FIRE SAFETY OF BUILDINGS OF MEDICAL AND SOCIAL INSTITUTIONS

E.E. Gorshkova; V.V. Dekhtereva.

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

Examines the issues of legal provision of fire safety medical and social institutions. An existing legal provision of fire safety in the design of medical institutions.

Keywords: medical institution, design, fire resistance rating, fire compartment, risk, evacuation, security zone

Вопросы правового обеспечения пожарной безопасности людей являются приоритетными при проектировании и реконструкции зданий и сооружений. При выполнении проектных работ наибольшее внимание необходимо уделять обеспечению пожарной безопасности зданий медицинских и социальных учреждений.

На территории Российской Федерации за последние годы произошло большое количество пожаров с гибелью людей в зданиях данной категории:

– 9 декабря 2006 г. в здании наркологической клинической больницы № 17 на юге Москвы произошел пожар четвертой категории сложности, в огне от отравления продуктами горения погибло 46 человек, пожарные выходы в здании были заблокированы;

– 20 марта 2007 г. в станице Камышеватская Краснодарского края при пожаре погибло 62 человека, 30 были госпитализированы с различными травмами;

– 21 июня 2007 г. в доме-интернате для пожилых людей в селе Екатерининское Тарского района Омской области погибло десять человек, четверо получили травмы и ожоги;

– 18 октября 2007 г. в г. Владивосток произошло возгорание в здании краевой клинической больницы, из медучреждения были эвакуированы 60 пациентов и восемь сотрудников больницы;

– 26 апреля 2013 г. крупный пожар произошел в деревянном корпусе психиатрической больницы, расположенной в поселке Раменский Дмитровского района Московской области – погибло 38 человек, спаслись всего трое. Площадь горения составила 420 кв. м, первые подразделения противопожарной службы прибыли на место только через час после начала пожара;

– 13 сентября 2013 г. в деревне Лука Новгородской области в результате пожара в мужском корпусе психоневрологического интерната погибло 37 человек, здание сгорело полностью и др.

По распоряжению Президента Российской Федерации 9 февраля 2009 г. в Национальном центре управления в кризисных ситуациях МЧС России прошло селекторное совещание представителей МЧС России, МВД России и Генпрокуратуры России с субъектами Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности объектов социальной защиты – интернатов для престарелых, инвалидов и людей с ограниченными возможностями (с круглосуточным пребыванием) и других объектов.

Глава МЧС России предложил запретить селить стариков и инвалидов в ветхие здания. Он также распорядился в трехнедельный срок провести комплексные проверки объектов соцзащиты. «В рамках этой работы необходимо провести полную инвентаризацию этих объектов по всем вопросам их функционирования, в том числе юридическому статусу, финансированию, условиям проживания и обеспечению безопасности, предусмотреть в обязательном порядке оснащение объектов современными автоматическими системами противопожарной защиты, позволяющими передавать по беспроводным линиям связи сигнал о срабатывании автоматических сигнализаций на пульта пожарных и спасательных подразделений. Размещение социально-значимых объектов должно быть лишь в зоне обслуживания пожарных подразделений. Для этого необходимо провести хронометраж времени прибытия пожарных подразделений из мест дислокации до подобных объектов. Если объект находится вне временных показателей (10 мин в городе и 20 мин в сельской местности), надо организовать работу по незамедлительному созданию подразделений пожарной охраны» [1]. Руководитель МЧС России также предложил возродить в России добровольческие противопожарные формирования и изменить законодательство в сфере повышения ответственности за нарушение требований пожарной безопасности на социально-значимых объектах.

«Необходимо рассмотреть вопрос нормативно правового регулирования обеспечения пожарной безопасности социально значимых учреждений в настоящее время, учитывая их специфику. В лечебных учреждениях находятся люди, в основном относящиеся к маломобильным группам населения (лежачие больные, в том числе и подключенные к системам жизнеобеспечения). В домах инвалидов и престарелых, психиатрических больницах находятся люди с нарушением психики, процесс эвакуации таких больных имеет свою специфику» [1].

Обратимся к нормативным документам по вопросам обеспечения пожарной безопасности лечебных и социальных учреждений, введенных за последние годы, учитывающие, в том числе и маломобильные группы населения.

За последние годы нормативная база включила требования к лифтам используемых для эвакуации больных и ММГН ГОСТ Р 55966-2014 [2] «Лифты. Специальные требования безопасности к лифтам, используемым для эвакуации инвалидов и других маломобильных групп населения». Актуализирована глава СНиП 35-01-2001 (СП59.13330.2012) «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» [3]. Актуализация в формате свода правил была проведена в рамках выполнения ч. 5 ст. 42 Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», а также п. 2 Плана мероприятий по созданию безбарьерной среды для целей проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи.

Впервые введен с 1 июля 2014 г. СП158.13330.2014 «Здания и помещения медицинских организаций. Правила проектирования» [4], где вопросу обеспечения пожарной безопасности посвящена восьмая глава.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 марта 2015 г. № 365 данный документ включен в «Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается

соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [5]. Для зданий, относящихся к классу функциональной пожарной опасности Ф1.1, расчет величины пожарного риска не рассчитывается, тогда для выполнения ст. 6 «Условия соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности» Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ № 123-ФЗ) [6] необходимо в полном объеме выполнить все требования нормативных документов по обеспечению требований пожарной безопасности, в том числе и требования документов СП 158.13330.2014 «Здания и помещения медицинских организаций. Правила проектирования» [3, 4].

При проектировании или реконструкции зданий необходимо, чтобы требования норм обязательные для применения были прописаны так, чтобы не было возможности их двоякого толкования. Однако при чтении некоторых пунктов СП 59.13330.2012 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» [3] такое возможно.

Важными вопросами для зданий класса функциональной пожарной опасности Ф1.1 и Ф3.4 являются требования пожарной безопасности к помещениям зон безопасности и эвакуация людей, находящихся в лечебных и социальных учреждениях.

В настоящее время при проектировании и реконструкции зданий внимание уделяется решениям, которые должны обеспечивать для групп населения с ограниченными возможностями передвижения доступность зданий любого назначения, и особенно лечебных и социальных. При решении вопросов доступности и безопасности таких зданий в первую очередь уделяют вопросам обеспечения безопасности людей при возможном пожаре, это пути эвакуации и создание зон безопасности, в которых они могут находиться до прибытия спасательных подразделений либо из которых они могут эвакуироваться более продолжительное время и (или) спастись самостоятельно по прилегающей незадымляемой лестничной клетке или пандусу. Требование к необходимости устройства зон безопасности определено ст. 89 п. 15 ФЗ № 123-ФЗ [6] и другими нормативными документами [3, 4].

Необходимость устройства зоны безопасности и требование к помещению зоны во всех зданиях установлено п. 5.2.27 СП 59.13330.2012 [3], а именно, «если по расчету невозможно обеспечить своевременную эвакуацию всех маломобильных групп населения за необходимое время, то для их спасения на путях эвакуации следует предусматривать зоны безопасности, в которых они могут находиться до прибытия спасательных подразделений либо из которых они могут эвакуироваться более продолжительное время и (или) спастись самостоятельно по прилегающей незадымляемой лестничной клетке или пандусу» и при этом «предельно допустимые расстояния от наиболее удаленной точки помещения для инвалидов до двери в зону безопасности должно быть в пределах досягаемости за необходимое время эвакуации».

Исходя из содержания данных требований, следует ли, что для решения вопроса о необходимости устройства зоны, так и для определения расстояния до зоны безопасности во всех случаях необходимо рассчитывать время эвакуации инвалидов? А если время эвакуации до входа в незадымляемую лестничную клетку, считающейся также зоной безопасности и расчет времени эвакуации при наличии такой лестницы проводится только до входа в лестничную клетку, не превышает времени блокирования опасных факторов пожара, то может быть и не надо делать такие зоны, особенно при реконструкции зданий? При проектировании такой зоны, особенно в реконструируемых зданиях, возникают трудности с организацией их незадымляемости.

Предельно допустимые расстояния от наиболее удаленной точки помещения для инвалидов до двери в зону безопасности должно быть в пределах досягаемости за необходимое время эвакуации [7]. Нормами установлены максимально допустимые расстояния по путям эвакуации до выхода наружу или в лестничную клетку для зданий различного назначения. Поэтому, если по расчету необходимого времени эвакуации для маломобильных групп населения, нормативные значения расстояний превышают

допустимые расстояния для инвалидов, то последние (инвалиды) могут располагаться только в помещениях, находящихся в пределах расчетных расстояний?

В ст. 89 п. 15 ФЗ № 123-ФЗ [6] сказано, что «для эвакуации со всех этажей зданий групп населения с ограниченными возможностями передвижения...» – означает ли эта формулировка, что зоны безопасности надо предусматривать и на первом этаже при наличии маломобильных групп населения?

Нормами установлено (п. 5.2.28 СП 59.13330.2012 [3]), что «площадь зоны безопасности должна быть предусмотрена на всех инвалидов, остающихся по расчету на этаже, исходя из удельной площади, приходящейся на одного спасаемого, при условии возможности его маневрирования, м/чел.». Сколько инвалидов и какой группы предполагается оставить по расчету на этаже или площадь зоны определять для всех инвалидов на этаже и не учитывать тех, которые могут эвакуироваться до наступления опасных факторов пожара? Как определить количество маломобильных групп населения в здании поликлиники в какой-то определенный период времени? Только по наихудшему варианту, когда расчетное число маломобильных групп населения находится на этаже?

В п. 8.2.3.2 СП 158.13330.2014 [4], предусмотрено, что в каждом пожарном отсеке отделений типа А (Ф1.1) должна предусматриваться безопасная зона, из которой можно эвакуироваться за более продолжительное время или находиться в ней до прибытия пожарно-спасательных подразделений. Согласно п. 8.2.3.5 [4] «Расстояние по путям эвакуации, в пределах пожарного отсека, от дверей наиболее удаленных помещений (кроме уборных, умывальных, курительных, душевых и других обслуживающих помещений) до выхода наружу, в безопасную зону, соседний пожарный отсек или на лестничную клетку, должно быть не более 35 м». В данном случае для зданий Ф1.1 [4] уже рассчитывать время эвакуации не требуется (организация зон обязательна) и расстояние до зоны нормировано и соответствует численному значению, установленному для стационаров больниц [7].

«Безопасные зоны следует предусматривать с выходом на незадымляемую лестничную клетку и оборудовать лифтом для транспортирования пожарных подразделений (в зонах типа А – с габаритами больничного лифта)», следовательно, независимо от высоты здания, для выполнения требований норм должны быть незадымляемые лестничные клетки? Лифты для транспортирования пожарных подразделений предусматриваются в зданиях Ф1.1 при высоте здания – 10 м (СП4.13130.2013), а если высота здания меньше 10 м?

Теперь обратим внимание на требование норм к лестничным клеткам. «Во вновь проектируемых зданиях (п. 8.1.4.1 СП 158.13330.2014 [4]) класса функциональной пожарной опасности Ф1.1 эвакуационные лестничные клетки должны быть незадымляемыми типа Н1 или лестничные клетки с подпором воздуха на лестничную клетку при пожаре и с входом на них на каждом этаже через тамбур-шлюз. При этом не более 50 % лестничных клеток допускается предусматривать незадымляемыми типа Н2». Как объяснить этот пункт?

Лестничные клетки должны быть незадымляемыми типа Н1 или лестничные клетки с подпором воздуха на лестничную клетку при пожаре и с входом на них на каждом этаже через тамбур-шлюз. В предложении стоит союз или, то есть либо проектируем Н1, либо Н2, но последняя фраза говорит о 50 % лестниц типа Н2, а остальные тогда какого типа?

В реконструируемых зданиях высотой более 28 м, имеющих помещения класса функциональной пожарной опасности Ф1.1, лестничные клетки также должны быть незадымляемыми (п. 8.1.4.1 СП 158.13330.2014 [4]).

Если реконструируемое здание меньше 28 м, то лестницы могут быть типа Л1, а как же тогда требование выхода из зоны безопасности в незадымляемую лестничную клетку? То, что в реконструируемых зданиях выход из зоны безопасности допускается в лестничные клетки типа Л1 в документах [3, 4] не сказано. Сказано только в незадымляемую лестничную клетку и, следовательно, при реконструкции необходимо предусматривать незадымляемые лестницы?

Вопросов по-прежнему при изучении нормативно правовых документов остается много, и встречающиеся формулировки допускают различное их прочтение, что непозволительно при обязательном применении тех или иных требований норм.

Литература

1. Сериков А.Е. Пожар в доме престарелых: пример связи событий // Философская Самара. URL: <http://www.phil63.ru/files/Mix-09-08.pdf> (дата обращения: 03.02.2016).
2. ГОСТ Р 55966–2014. Лифты. Специальные требования безопасности к лифтам, используемым для эвакуации инвалидов и других маломобильных групп населения. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
3. СП 59.13330.2012. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
4. СП 158.13330.2014. Здания и помещения медицинских организаций. Правила проектирования. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
5. Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федер. закона от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: Приказ Федер. агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 марта 2015 г. № 365. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
6. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности (в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 10 июля 2012 г. № 117-ФЗ; от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ); Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Рос. газ. 2008. 1 авг. № 4 720.
7. СП 1.13130.2009. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ ПОЖАРНОГО РИСКА

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

Рассматриваются особенности правового регулирования независимой оценки пожарного риска, особенности проведения и содержание независимой оценки пожарного риска, предлагаются выводы о некоторых проблемах правового регулирования независимой оценки пожарного риска.

Ключевые слова: независимая оценка пожарного риска; аудит пожарной безопасности

SOME OF THE FEATURES OF THE INDEPENDENT FIRE RISK ASSESSMENT

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

Article considers peculiarities of legal regulation of independent assessment of fire risk, characteristics and content of the independent assessment of fire risk, offered conclusions about some of the problems of legal regulation of independent assessment of fire risk.

Keywords: independent fire risk assessment; fire safety audit

Одной из форм оценки соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности, в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ № 123-ФЗ), является независимая оценка пожарного риска или иначе – аудит пожарной безопасности [1].

Независимой оценке пожарного риска в государстве придают довольно большое значение в связи важностью мероприятий по развитию бизнеса в России и обеспечению требований пожарной безопасности. Неслучайно В.А. Пучков отмечает, что аудит пожарной безопасности – это совершенно новая для России и очень современная цивилизованная система взаимоотношения бизнеса и вопросов безопасности, ведения этого бизнеса, в том числе и в области пожарной безопасности. Малый бизнес заинтересован в своей защите, поэтому внедряется система независимой оценки риска, когда собственник, владелец предприятия самостоятельно выбирает способ защиты. Также отмечается, что целью создания системы независимой оценки пожарного риска является достижение приемлемого уровня безопасности объектов [2].

Впервые в России данный правовой институт появился в ФЗ № 123-ФЗ [1]. Для Российской Федерации это довольно революционное решение, которое должно привести к указанным выше целям.

Правовую основу независимой оценки пожарного риска составляют Конституция Российской Федерации, ФЗ № 123-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты

(продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [3], Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» [4], Приказ МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660 «Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [5], Порядок проведения оценки пожарного риска [6] и др.

Примечательно, что в Постановлении Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» понятие «аудит» отсутствует.

Поскольку понятие аудита пожарной безопасности для российского законодательства достаточно новое, вызывает интерес сравнение данного понятия с понятием аудита в контексте Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ФЗ РФ № 307-ФЗ) [7]. По мнению авторов, указанные выше понятия схожи. Так, под аудитом в контексте ФЗ РФ № 307-ФЗ понимается независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. А под аудитом пожарной безопасности понимается независимая оценка пожарного риска с целью определения, соответствует ли объект защиты требованиям пожарной безопасности. С одной стороны, достаточно очевидно просматриваются различия между указанными понятиями. В частности, в одном случае используется термин «проверка», в другом – «оценка». Но объединяющим фактором является конечная цель, состоящая в обеспечении законности и безопасности.

Пожарная безопасность объекта считается обеспеченной, если в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами и пожарный риск не превышает допустимых значений, а также в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами и нормативными документами по пожарной безопасности.

Пожарная безопасность объектов защиты, для которых законом о технических регламентах не установлены требования пожарной безопасности, считается обеспеченной, если оценка пожарного риска обеспечивает допустимое значение пожарного риска. При выполнении обязательных требованиями пожарной безопасности, установленных техническими регламентами и требований нормативных документов по пожарной безопасности, оценка пожарного риска не требуется.

С принятием ФЗ № 123-ФЗ и Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, собственнику предоставляется выбор: либо его объект останется под надзором пожарной охраны, либо он будет обслуживаться на договорной основе аудиторской организацией.

Аудиторы, работающие самостоятельно, а также аудиторские фирмы вправе заниматься соответствующей деятельностью только после получения лицензии на ее осуществление. При этом организации, которые занимаются деятельностью по независимой оценке пожарного риска, заключают с заказчиками договор возмездного оказания услуг. Данный вид договоров регулирует Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), а именно гл. 39 [8].

При этом к договору возмездного оказания услуг в части, ему не противоречащей, применяются общие положения о подряде и положения о бытовом подряде.

В ст. 779 ГК РФ законодатель указал, что понимается под оказанием услуг – совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности. В случае аудита пожарной безопасности – это независимая оценка пожарного риска.

Одним из признаков договора возмездного оказания услуг является отсутствие вещественной формы оказываемых услуг. При этом положения гл. 39 ГК РФ о данном договоре не распространяются на договоры: подряда; выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; перевозки; транспортной экспедиции; поручения; комиссии; доверительного управления имуществом и др.

Сторонами данного договора выступают услугодатель, именуемый исполнителем, и услугополучатель, именуемый заказчиком. В ГК РФ отсутствуют какие-либо конкретные указания относительно субъектного состава этого вида договоров, поэтому при его определении нужно ориентироваться на общие правила участия граждан и юридических лиц в гражданском обороте.

Важное положение указано в ст. 780 ГК РФ, о том, что если иное не предусмотрено договором возмездного оказания услуг, исполнитель обязан оказать услуги лично. Следовательно, если стороны прямо не согласовали в договоре обратное, не применяется принцип генерального подряда.

Единственным существенным условием договора возмездного оказания услуг является его предмет. Предметом является либо совершение исполнителем определенных действий, в частности применительно к договору на проведение аудита пожарной безопасности – это оценка соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска либо осуществление исполнителем определенной деятельности, например, консультация по определенным вопросам, предоставление определенной информации и др. В качестве же объекта данного вида договоров выступает полученный при этом заказчиком полезный эффект.

Требования к качеству оказываемых услуг определяются по тем же правилам, что и требования к качеству выполняемых работ в договоре подряда. Согласно ст. 721 ГК РФ, качество оказанной исполнителем услуги, то есть достигнутого им результата, должно соответствовать условиям договора, а при отсутствии или неполноте его условий – требованиям, обычно предъявляемым к услугам такого рода.

За ненадлежащее качество оказанных услуг исполнитель несет такую же ответственность, как и подрядчик за ненадлежащее качество выполненных работ [8, с. 723]. Поскольку услуги оказываются исполнителем в соответствии с заданием заказчика, последний имеет право во всякое время проверять ход и качество оказания услуг, не вмешиваясь в оперативно-хозяйственную деятельность исполнителя [8, с. 715].

Качество оказываемой услуги имеет важное значение для заказчика. Поэтому, если услуга, в данном случае аудит пожарной безопасности, оказана с отступлениями от условий договора, ухудшившими результат ее оказания, или с иными недостатками, которые делают результат ее оказания непригодным для предусмотренного в договоре использования либо при отсутствии в договоре такого условия, могут применяться последствия, указанные в ст. 723 ГК РФ (безвозмездное устранение недостатков в разумный срок; соразмерное уменьшение установленной за работу цены; возмещение расходов заказчика на устранение недостатков, если право устранения недостатков заказчиком предусмотрено договором).

Независимая оценка пожарного риска должна проводится специально уполномоченной экспертной организацией. Порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации устанавливается Приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660 «Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [5].

При этом законодателем устанавливается, в каких случаях экспертная организация не может проводить независимую оценку пожарного риска:

- в отношении объекта защиты, на котором этой организацией выполнялись другие работы (или) услуги в области пожарной безопасности;
- в отношении объекта защиты, который принадлежит ей на праве собственности или ином законном основании [3].

Независимая оценка пожарного риска включает следующее:

- анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;
- обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, выявления возможности возникновения и развития пожара и воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также для определения наличия условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- в некоторых случаях – проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, а также расчетов по оценке пожарного риска;
- подготовка вывода о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения разработка мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Результаты проведения независимой оценки пожарного риска оформляются в виде заключения о независимой оценке пожарного риска, которое направляется собственнику либо на бумажном носителе, либо в форме электронного документа.

Если заключение оформлено в виде электронного документа, то направляется собственнику объекта защиты на адрес электронной почты, указанный в договоре, или иным способом в порядке, установленном договором, подтверждающим факт направления заключения.

В заключении указываются:

- наименование и адрес экспертной организации;
- дата и номер договора, в соответствии с которым проведена независимая оценка пожарного риска;
- реквизиты собственника;
- описание объекта защиты, в отношении которого проводилась независимая оценка пожарного риска;
- фамилии, имена и отчества лиц, участвовавших в проведении независимой оценки пожарного риска;
- результаты проведения независимой оценки пожарного риска, в том числе результаты выполнения работ (анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты, обследование объекта защиты, проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, расчетов по оценке пожарного риска);
- вывод о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения – рекомендации о принятии необходимых мер.

Заключение подписывается должностными лицами экспертной организации, проводившими независимую оценку пожарного риска, утверждается руководителем экспертной организации и скрепляется печатью экспертной организации. Если заключение создавалось в электронном виде, то оно подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя экспертной организации.

Далее, в течение пяти рабочих дней после утверждения заключения экспертная организация направляет копию заключения в структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, или в территориальный отдел этого структурного подразделения, или в структурное подразделение специального или воинского подразделения федеральной противопожарной службы, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, созданного в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Таким образом, независимая оценка пожарного риска включает в себя несколько этапов: сопоставление фактического состояния объекта с требованиями норм; определение существующих рисков; оценка этих рисков; техническая оценка существующих

мероприятий и систем обеспечения безопасности; предложения по повышению уровня защищенности. По окончании оценки пожарного риска составляется заключение, содержащее результаты проведения независимой оценки пожарного риска, выводы о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, а в случае невыполнения – рекомендации о принятии мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» нет упоминания об аудите пожарной безопасности, что не совсем оправданно на взгляд авторов. Пока, к сожалению, правовое регулирование отношений по проведению независимой оценки пожарного риска недостаточно [9].

Вместе с тем положительный эффект от введения аудита заключается в том, что стало возможным производить оценку объектов с точки зрения пожарной безопасности негосударственным организациям, осуществлять действия по недопущению приостановки работы объекта. Небольшая практика работы по аудиту позволяет говорить о перспективности данного правового института. Также он помогает снизить нагрузку на бизнес в плане осуществления проверок органами государственной власти. Воспользовавшись услугами экспертов, можно определить, каковы будут потери от пожара и каковы затраты на меры противопожарной безопасности. Появляется возможность рассчитать пожарный риск и разработать стратегию дальнейших действий для того, чтобы защитить объект от нежелательных возгораний.

Литература

1. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30. Ст. 3 579.
2. Законодательные инициативы МЧС России: Интернет-интервью со Статс-секретарем – зам. Министра Рос. Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А. Пучковым от 23 дек. 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 апр. 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15. Ст. 1 836.
4. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1 656.
5. Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: Приказ МЧС России от 25 нояб. 2009 г. № 660 // Рос. газ. 2010. 5 марта. № 46.
6. Порядок проведения оценки пожарного риска (утв. МЧС России) // Официальные документы в образовании: бюл. 2015. Сент. № 26.
7. Об аудиторской деятельности: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 307-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.
8. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
9. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ РИСКА (ПОЖАРНОГО АУДИТА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

А.А. Вопияшин.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы правового регулирования пожарного аудита, а также причины его появления в Российской Федерации. Исследован действующий порядок независимой оценки пожарного риска. Проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы пожарного аудита.

Ключевые слова: пожарный аудит, независимая оценка, пожарный риск

LEGAL REGULATION OF INDEPENDENT RISK ASSESSMENT (FIRE AUDIT) IN RUSSIAN FEDERATION

L.S. Mutaliev; A.A. Vopiyashin.

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

Article analyzes issues of legal regulation of fire audit in Russian Federation. Causes of fire audit were analyzed. We investigated effect of the order of independent fire risk assessment. Legal acts regulating the issues of fire audit were analyzed.

Keywords: fire audit, an independent assessment, fire risk

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» пожарная безопасность – это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров [1].

В то же время безопасность не может быть абсолютной. Даже после принятия всех мер безопасности некоторый риск, именуемый, как правило, остаточный, всегда будет присутствовать. Такой риск рассматривается как допустимый, то есть приемлемый для каждой конкретной ситуации с учетом существующих общественных ценностей (в том числе экономических, политических факторов, традиций) в конкретной стране и в конкретное время. С учетом допустимого риска будет производиться и оценка степени тяжести причиненного вреда [2].

Например, согласно положениям п. 28 ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ № 123-ФЗ) [3], пожарным риском установлена мера возможности реализации пожарной опасности объекта защиты и ее последствий для людей и материальных ценностей, при этом пожарный риск может быть классифицирован на допустимый пожарный риск, индивидуальный пожарный риск и социальный пожарный риск, а определенный порядок расчета пожарного риска включает в себя последовательность оценки пожарного риска на производственном объекте, анализ пожарной опасности производственных объектов и оценку пожарного риска на производственном объекте, устанавливая тем самым федеральный минимум требований к этой категории пожарного риска.

В соответствии со ст. 6 ФЗ № 123-ФЗ пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной при выполнении одного из следующих условий:

1) в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»

(ФЗ РФ № 184-ФЗ) [4], и пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных ФЗ № 123-ФЗ.

2) в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с ФЗ РФ № 184-ФЗ, и нормативными документами по пожарной безопасности.

Статьей 144 ФЗ № 123-ФЗ установлены формы оценки соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности.

Так, оценка соответствия объектов защиты (продукции), организаций, осуществляющих подтверждение соответствия процессов проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требованиям пожарной безопасности, установленным федеральными законами о технических регламентах, нормативными документами по пожарной безопасности, и условиям договоров проводится в формах: аккредитации; независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности); федерального государственного пожарного надзора; декларирования пожарной безопасности; исследований (испытаний); подтверждения соответствия объектов защиты (продукции); приемки и ввода в эксплуатацию объектов защиты (продукции), а также систем пожарной безопасности; производственного контроля; экспертизы.

Таким образом, одной из форм оценки соответствия является независимая оценка пожарного риска (пожарный аудит) и реализуется указанная форма в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [5].

Следует отметить, что впервые идею передать ряд полномочий Государственного пожарного надзора независимым аудиторам в мае 2007 г. предложил президенту В.В. Путину С.К. Шойгу, являвшийся на тот момент Министром по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Он подчеркивал, что пожарный аудит позволит оградить российские предприятия не только от пожаров, но и от произвола со стороны инспекторов Государственного пожарного надзора. Президент тогда поддержал инициативу [6].

В связи с этим в 2008 г. в ряде регионов России (в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Удмуртия) был начат эксперимент по введению новой системы пожарного контроля. Она предусматривала введение института пожарного аудита и обязательного страхования от пожаров.

Эксперимент себя оправдал, в связи с чем, 1 мая 2009 г. вступил в силу ФЗ № 123-ФЗ, заложивший основы пожарного аудита в Российской Федерации.

Кроме того, появление пожарного аудита в нашей стране было обусловлено следующими причинами:

Первая – изменение профиля собственника. Если раньше вся собственность в стране принадлежала государству, а частная собственность составляла ничтожную часть, то теперь в частной собственности находится не менее половины помещений, являющихся объектами пожарной защиты. Собственник несет ответственность за сохранность своего имущества и за жизнь людей, которые находятся на принадлежащем ему объекте. При этом консультирование и экспертная деятельность уже не входят в обязанности пожарного инспектора, он осуществляет только надзор.

Второй причиной, которая обусловила появление пожарного аудита, стало значительное увеличение в стране сектора малого и среднего бизнеса.

Третья причина для появления пожарного аудита – развитие страхового рынка. При проведении предстраховой экспертизы имущества целесообразно использовать результаты независимой оценки пожарного риска, так как ее проводят высококвалифицированные специалисты в области пожарной безопасности.

Четвертой причиной стали избыточные административные барьеры на пути развития малого и среднего предпринимательства. Задача государства – снизить административные барьеры и дать бизнесу большую свободу. В этой связи был введен такой инструмент, как расчет пожарного риска, который позволяет снизить затраты собственника на обеспечение пожарной безопасности [7].

В настоящее время независимая оценка пожарного риска регулируется:

- ФЗ № 123-ФЗ;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» (Правила оценки);
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» [8];
- Приказом МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» [9];
- Приказом МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» [10];
- Приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660 «Об утверждении порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [11].

Целью независимой оценки пожарного риска является достижение приемлемого уровня безопасности объектов. При этом в сферу оценки состояния объектов наряду с органами государственного надзора включаются негосударственные организации и эксперты по оценке рисков. Если на объекте защиты проведен аудит пожарной безопасности, то контроль со стороны государства в виде проверок пожарным инспектором уже не планируется [12].

Независимая оценка пожарного риска проводится на основании договора, заключаемого между собственником или иным законным владельцем объекта защиты и экспертной организацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска.

По своей правовой природе договор оценки пожарного риска относится к группе договоров, опосредующих отношения, возникающие в связи с возмездным оказанием услуг. Для возмездного оказания услуг характерно тесное взаимодействие между исполнителем и заказчиком. Взаимодействие заказчика и пожарного аудитора в соответствии с Правилами оценки выражается в том, что заказчик предоставляет аудитору для анализа документы, характеризующие пожарную опасность объекта, а также допускает работников экспертной организации либо иных лиц, указанных экспертной организацией, для обследования объектов защиты.

Порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации установлен Приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660, в соответствии с которым заявители, претендующие на добровольную аккредитацию в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, должны отвечать следующим требованиям аккредитации:

- иметь в наличии находящиеся в собственности или на ином законном основании помещения, сооружения, приборы и оборудование для выполнения работ по заявленному направлению деятельности;
- иметь в наличии актуализированный фонд (или автоматизированную информационно-справочную систему) официально изданных законодательных, нормативных и справочных документов, а также утвержденные в установленном порядке методы

и правила исследований (испытаний) и измерений;

- не состоять в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводится независимая оценка пожарного риска, и не являться аффилированным лицом вышеуказанных лиц;

- иметь в штате организации не менее пяти должностных лиц, имеющих среднее профессиональное и (или) высшее профессиональное образование, обладающих стажем практической работы в области обеспечения пожарной безопасности (не менее пяти лет).

При этом аккредитованными в области оценки соответствия объектов защиты установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска могут быть организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Заявитель считается аккредитованным со дня выдачи документа об аккредитации.

Экспертная организация не может проводить независимую оценку пожарного риска в отношении объекта защиты:

- на котором этой организацией выполнялись другие работы и (или) услуги в области пожарной безопасности;

- который принадлежит ей на праве собственности или ином законном основании.

Независимая оценка пожарного риска включает:

- анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;

- обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, выявления возможности возникновения и развития пожара и воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также для определения наличия условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;

- в случаях, установленных нормативными документами по пожарной безопасности, проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, а в случаях, установленных ФЗ № 123-ФЗ – расчетов по оценке пожарного риска;

- подготовку вывода о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения – разработку мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

В соответствии с п. 5 Правил оценки, результаты проведения независимой оценки пожарного риска оформляются в виде заключения о независимой оценке пожарного риска.

В заключении указываются, в том числе, результаты проведения независимой оценки пожарного риска и вывод о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения – рекомендации о принятии мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности (п. 6 Правил оценки).

Заключение подписывается должностными лицами экспертной организации, проводившими независимую оценку пожарного риска, утверждается руководителем экспертной организации и скрепляется печатью экспертной организации.

В течение пяти рабочих дней после утверждения заключения экспертная организация направляет копию заключения в структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, или в территориальный отдел (отделение, инспекцию) этого структурного подразделения.

Требования, предъявляемые к независимой оценке пожарного риска:

- пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные федеральными законами о технических регламентах, и оценка (расчет) пожарного риска обеспечивает допустимое значение пожарного риска;

– пожарная безопасность объектов защиты, для которых федеральными законами о технических регламентах не установлены требования пожарной безопасности, считается обеспеченной, если оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) обеспечивает допустимое значение пожарного риска;

– при выполнении обязательных требований пожарной безопасности, установленных федеральными законами о технических регламентах и требований нормативных документов по пожарной безопасности, оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) не требуется.

Заключение о проведении независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) выдается на срок не более трех лет. Копия заключения направляется в структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, или в территориальный отдел (отделение, инспекцию) этого структурного подразделения.

Таким образом, ФЗ № 123-ФЗ ввел совершенно новый механизм контроля и надзора за противопожарной безопасностью на промышленных объектах, согласно которому каждый объект защиты (здание, сооружение, технологические установки, оборудование и т.п.) должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности, отвечающую заданным нормам пожарного риска. При этом в сферу оценки состояния объектов наряду с органами государственного надзора включены негосударственные организации и эксперты по оценке рисков.

Литература

1. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.

2. Агешкина Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федер. закону Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3 579.

4. О техническом регулировании: Федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5 140.

5. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 апр. 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15. Ст. 1 836.

6. NEWSru.com. URL: <http://www.NEWSru.com/russia/06jun2006/fireaudit.html> (дата обращения: 15.01.2016).

7. Ваганова Д., Афанасьев Н. Пожарный контроль // Современные страховые технологии. 2015. № 4. С. 48–53.

8. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1 656.

9. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах: Приказ МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 37.

10. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности: Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 // Рос. газ. 2009. 28 авг. № 161.

11. Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным

требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: Приказ МЧС России от 25 нояб. 2009 г. № 660 // Рос. газ. 2010. 5 марта. № 46.

12. Скляренко З.А. Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) и декларирование пожарной безопасности // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 3.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АУДИТА ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

И.Е. Фаерман.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются особенности гражданско-правового регулирования аудита пожарной безопасности, цели создания аудита пожарной безопасности в России, гражданско-правовая характеристика договора возмездного оказания услуг.

Ключевые слова: аудит пожарной безопасности, независимая оценка пожарного риска, пожарная безопасность

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF FIRE SAFETY AUDIT IN RUSSIAN FEDERATION

K.M. Ivanov; I.E. Faerman.

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

Article considers the peculiarities of civil law regulation fire safety audit, the purpose of the establishment audit of fire security in Russia, civil-legal characteristic of the contract of compensated providing of services.

Keywords: fire safety audit, independent fire risk assessment, fire safety

Аудит пожарной безопасности является относительно новым институтом в российском праве. В 2008 г. был принят один из важнейших законов, направленный на регулирование отношений в области пожарной безопасности – Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [1].

Пожары всегда представляли серьезную опасность для людей. Мероприятия по обеспечению пожарной безопасности – это важнейшие мероприятия, проводимые в рамках системы обеспечения комплексной безопасности государства. С целью установления факта того, что объекты соответствуют (или не соответствуют) требованиям юридических и технических норм в области обеспечения пожарной безопасности, применяются формы оценки соответствия указанных объектов: аккредитация, федеральный государственный пожарный надзор, декларирование пожарной безопасности, подтверждения соответствия объектов защиты и др. Среди форм оценки соответствия объектов защиты также отдельно выделяют независимую оценку пожарного риска или аудит пожарной безопасности [1].

Необходимость введения аудита пожарной безопасности можно обосновать тем, что он должен обеспечить значительную экономию средств при выполнении требований пожарной безопасности, и в случае проведения аудита пожарной безопасности и получения

положительного заключения органы государственного надзора снимают объект с контроля надзора на все время действия заключения по независимой оценке пожарного риска. Таким образом, отчетливо проявляется стремление законодателя снизить некоторое давление со стороны органов государственной власти, имея в виду деятельность органов государственного пожарного надзора, при этом, не освобождая собственников объектов защиты от выполнения требований пожарной безопасности.

Аудит пожарной безопасности проводится в соответствии с указанным выше законом, а также Правилами оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска [2], Порядком проведения расчетов по оценке пожарного риска» [3], Порядком проведения оценки пожарного риска [4] и др.

В целом правовую основу деятельности по независимой оценке пожарного риска составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, в частности Федеральный закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [5], другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения пожарной безопасности объектов защиты (продукции).

Среди целей создания аудита пожарной безопасности можно выделить:

- повышение уровня безопасности объектов защиты в результате включения в сферу оценки их безопасности независимых экспертных организаций и экспертов;
- снижение административной нагрузки на объекты защиты за счет снижения количества проверок, осуществляемых органами надзора;
- получение объективной и полной информации о соответствии объектов защиты требованиям в области пожарной безопасности;
- выдача заключений, содержащих необходимые и достаточные сведения для заключения договора гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта;
- подготовка объекта защиты к заключению договора о страховании ответственности перед третьими лицами за ущерб, причиненный пожаром [6].

Аудит пожарной безопасности включает:

- анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;
- обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, выявления возможности возникновения и развития пожара и воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также для определения наличия условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, а в некоторых случаях – расчетов по оценке пожарного риска;
- подготовку вывода о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения разработка мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности [7].

Аудит пожарной безопасности могут осуществлять только аккредитованные при МЧС России экспертные организации. Расчёты по оценке пожарного риска могут выполняться любыми физическими и юридическими лицами без аккредитации.

Аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам запрещается заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме проведения аудита и оказания сопутствующих ему услуг. Если привлекаемая экспертная организация выполняла или выполняет работы и (или) услуги в области пожарной безопасности на объекте защиты, а также если объект защиты принадлежит экспертной организации, то данная организация не может проводить независимую оценку пожарного риска в отношении данного объекта защиты [2].

Организации, занимающиеся аудитом пожарной безопасности, заключают с заказчиками договор возмездного оказания услуг. Особенность данного гражданско-правового договора заключается в том, что предметом его регулирования являются достаточно широкий спектр услуг, оказываемых в различных областях деятельности. При этом результат данных услуг не имеет овеществленного выражения.

Таким образом, предметом договора возмездного оказания услуг являются действия или определенная деятельность, которая применительно к аудиту пожарной безопасности заключается в проведении оценки пожарного риска.

Глава 39 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) посвящена возмездному оказанию услуг. Кабалкин А.Ю. отмечает, что поскольку нормы ГК РФ о возмездном оказании услуг носят общий характер и регулируют далеко не все аспекты возникающих при оказании услуг отношений, а также в силу схожести договора возмездного оказания услуг с договором подряда, к указанному договору применяются также общие положения о подряде и нормы о бытовом подряде, содержащиеся в ст.ст. 702–739 ГК РФ [8].

Договор возмездного оказания аудиторских услуг в области пожарной безопасности, как и подряд, имеет своим предметом совершение действий по заданию заказчика. Однако различие между этими договорами состоит в том, что в подряде конечной целью служит получение определенного результата и именно он подлежит принятию и оплате. В договоре на проведение аудита пожарной безопасности отсутствует материальный результат действия, а значит, оплачивается услуга. В обязанности исполнителя входит совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности, а в обязанности заказчика – их оплата.

Таким образом, договор на проведение аудита пожарной безопасности – это договор возмездного оказания услуг, в силу которого исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги по независимой оценке пожарного риска, а заказчик обязуется оплатить эти услуги [9].

Можно определить следующую гражданско-правовую характеристику указанного договора: договор является консенсуальным, то есть права и обязанности сторон возникают с момента заключения соглашения между ними, возмездным, двусторонне-обязывающим.

Договор на проведение аудита пожарной безопасности является публичным, поскольку для исполнителя, чаще всего, оказание определенных услуг является основным видом деятельности. Следовательно, в отношении таких договоров, помимо положений гл. 39 ГК РФ и специальных нормативных актов, применяются правила ст. 426 ГК РФ. Кроме того, из положений ГК РФ следует, что включенные в него нормы в отношении указанного вида договоров носят преимущественно общий и в значительной степени императивный характер. Они призваны регулировать обширный, но не ограниченный спектр услуг.

Таким образом, отношения в области аудита пожарной безопасности, регулируемые гражданско-правовыми нормами, вопросов не вызывают. Договор возмездного оказания услуг урегулирован. Вместе с тем если рассматривать вопросы правового регулирования аудита пожарной безопасности в комплексе, то оно требует дальнейшего совершенствования в связи с относительной новизной института независимой оценки пожарного риска.

Вместе с тем аудит пожарной безопасности необходим, поскольку данный институт позволяет снизить количество проверок определенного сегмента бизнеса, сохраняя при этом высокий уровень требований по пожарной безопасности, и обеспечить значительную экономию средств при выполнении требований пожарной безопасности.

Литература

1. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008 г. № 3. Ст. 3 579
2. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного

риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 апр. 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15. Ст. 1 836

3. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1 656.

4. Порядок проведения оценки пожарного риска (утв. МЧС России) // Официальные документы в образовании: бюл. 2015. Сент. № 26.

5. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.

6. Литвиносский В.А. Независимая оценка пожарного риска. Аудит пожарной безопасности как новая форма оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности: материалы IX Междунар. форума по пром. безопасн. СПб., 2011.

7. Баженова Л.М., Егоров В.Ю. Комментарий к Федер. закону от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» / под ред. Л.М. Баженовой. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

8. Кабалкин А.Ю. Договор возмездного оказания услуг // Российская юстиция. 2012. № 3.

9. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Вопияшин Андрей Владимирович – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Горшкова Елена Евгеньевна – зав. каф. труд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-76, канд. пед. наук;

Дехтерева Валерия Владимировна – ст. препод. ин-та развития СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Зайцева Жанна Анатольевна – зам. зав. каф. отраслевого права ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Звенигородская Наталья Федоровна – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юрид. наук, доц.;

Иванов Константин Михайлович – зам. нач. каф. защ. нас. и тер. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-70, канд. юрид. наук, доц.;

Лоцманенко К.В. – Ин-т безоп. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Меньшиков Андрей Владимирович – зав. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. пед. наук, доц.;

Михайлова Виктория Сергеевна – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Муталиева Лэйла Сасыкбековна – зам. нач. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юрид. наук, доц.;

Овчинников А.В. – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Одиноква Елена Юрьевна – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. пед. наук;

Покусова А.В. – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Романов Александр Родиславович – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юрид. наук, доц.;

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

Смирнова Ольга Геннадьевна – доц. каф. спец. информ. технол. СПб ун-та МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1), тел. (812) 744-48-22, канд. юрид. наук, доц.;

Суханов Юрий Юрьевич – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

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

Фаерман Илья Евгеньевич – магистрант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Хитов Сергей Борисович – преп. каф. высш. мат. и систем. моделир. слож. процессов СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

Цечоев Харон Исаевич – нач. отд. кадров СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-79, канд. пед. наук;

Чебоксаров Петр Александрович – нач. админ.-прав. центра, проф. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-96-37, канд. юрид. наук, доц.

Эльмурзаев Асолтан Валерьевич – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68, канд. юрид. наук;

Яхонтова Олеся Сергеевна – доц. каф. криминологии СПб ун-та МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), тел. (812) 744-48-22, канд. юрид. наук;

Яхонтова Ольга Николаевна – препод. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), тел. (812) 369-69-68.



ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

Старейшее учебное заведение пожарно-технического профиля России образовано 18 октября 1906 г., когда на основании решения Городской Думы Санкт-Петербурга были открыты Курсы пожарных техников.

Наряду с подготовкой пожарных специалистов, учебному заведению вменялось в обязанность заниматься обобщением и систематизацией пожарно-технических знаний, оформлением их в отдельные учебные дисциплины. Именно здесь были созданы первые отечественные учебники, по которым впоследствии обучались все пожарные специалисты страны.

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

Сегодня Федеральное Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в мировое научно-образовательное пространство.

Подготовка специалистов в университете организована по очной и заочной формам обучения, а также с использованием дистанционных образовательных технологий. Проводится обучение по программам среднего общего образования, высшего образования, а также подготовка специалистов высшей квалификации: докторантов, адъюнктов, аспирантов, переподготовка и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России. С 1 июля 2015 г. университет в соответствии с решением МЧС России приступил к реализации программ первоначальной подготовки специалистов для подразделений СЗРЦ МЧС России.

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

Основным направлением деятельности университета является подготовка специалистов в рамках специальности «Пожарная безопасность». Вместе с тем организована подготовка и по другим специальностям, востребованным в системе МЧС России. Это специалисты в области системного анализа и управления, высшей математики, законодательного обеспечения и правового регулирования деятельности МЧС России, психологии риска и чрезвычайных ситуаций, бюджетного учета и аудита в подразделениях МЧС России, пожарно-технические эксперты и дознаватели. Инновационными программами подготовки стало обучение специалистов по специализациям «Руководство проведением спасательных операций особого риска» и «Проведение чрезвычайных гуманитарных операций» со знанием иностранных языков, а также подготовка специалистов для Военизированных горноспасательных частей по специальностям «Горное дело», специализация «Технологическая безопасность и горноспасательное дело».

Широта научных интересов, высокий профессионализм, большой опыт научно-педагогической деятельности, владение современными методами научных исследований, позволяют коллективу университета преумножать научный и научно-педагогический потенциал вуза, обеспечивать непрерывность и преемственность образовательного процесса. Сегодня в университете свои знания и огромный опыт передают 1 член-корреспондент РАН,

7 заслуженных деятелей науки РФ, 14 заслуженных работников высшей школы РФ, 1 заслуженный юрист РФ, заслуженные изобретатели РФ и СССР. Подготовку специалистов высокой квалификации в настоящее время в университете осуществляют 4 лауреата Премии Правительства РФ в области науки и техники, 64 доктора наук, 278 кандидатов наук, 62 профессора, 147 доцентов, 20 академиков отраслевых академий, 21 членов-корреспондентов отраслевых академий, 7 старших научных сотрудников, 1 заслуженный деятель науки республики Дагестан, 9 почетных работника высшего профессионального образования РФ, 1 почетный работник науки и техники РФ, 1 почетный работник высшей школы РФ и 2 почетных радиста РФ.

Почетным Президентом Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России является статс-секретарь – заместитель Министра МЧС России Артамонов Владимир Сергеевич, действительный Государственный советник I класса, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, лауреат Премии Правительства РФ в области науки и техники. Награжден почетной грамотой Президента РФ.

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

В состав университета входят:

- Институт развития;
- Институт заочного и дистанционного обучения;
- Институт безопасности жизнедеятельности;
- Научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности;
- Дальневосточная пожарно-спасательная академия – филиал университета;
- Мурманский филиал университета;
- четыре факультета: пожарной безопасности, экономики и права, факультет подготовки кадров высшей квалификации, факультет дополнительного профессионального образования;
- Кадетский пожарно-спасательный корпус.

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

В университете созданы:

- административно-правовой центр;
- учебный центр;
- учебно-методический центр;
- центр организации научно-исследовательской и редакционной деятельности;
- центр информационных и коммуникационных технологий;
- центр международной деятельности и информационной политики;
- центр дистанционного обучения;
- культурно-досуговый центр;
- технопарк науки и высоких технологий.

В университете по 31 направлению подготовки (специальности) обучается около 8 000 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1 000 специалистов.

Реализуется проект по созданию на базе университета комплекса специального психофизиологического оборудования для психологического обеспечения деятельности профессиональных контингентов МЧС России.

На базе университета создана мастерская лаборатории «Инновационных технологий и научно-технической продукции».

В настоящее время в университете функционирует три диссертационных совета, два по техническим наукам, один по психолого-педагогическим наукам. За 2015 г. защищено

10 кандидатских диссертаций: 4 по техническим наукам и 6 по педагогическим.

В университете осуществляется подготовка специалистов высшей квалификации, в том числе и на возмездной основе. Подготовка докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей осуществляется по 26 направлениям подготовки по 9 отраслям науки.

Деятельность Института развития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России направлена на обеспечение условий для реализации учебного процесса университета по программам дополнительного профессионального образования и актуализацию профессиональных знаний, совершенствование деловых качеств у руководящего состава, специалистов и сотрудников МЧС России. Институт осуществляет методическое, научное сопровождение и оказание помощи в организации образовательного процесса, повышении квалификации преподавательского состава учебных центров ФПС. Институт осуществляет оказание помощи ФКУ «Арктический спасательный учебно-научный центр «Вытегра» МЧС России в организации образовательного процесса и обеспечении учебно-методической литературой.

В настоящее время университетом проводится работа по организации образовательного процесса сотрудников (персонала) диспетчерской службы системы – 112.

Для обеспечения обучения в институте развития используются тематические классы, оборудованные программными модулями, в том числе с применением дистанционных образовательных технологий.

Институт заочного и дистанционного обучения является первым институтом в системе учебных заведений МЧС России заочной формы обучения с применением технологий дистанционного обучения. Он является базовой площадкой по созданию и внедрению в МЧС России системы дистанционного обучения кадров по программам профессионального образования.

В целях повышения качества и дальнейшего развития инновационной научно-исследовательской, опытно-конструкторской и производственной инфраструктуры университета с 1 марта 2014 г. в составе Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Приказом МЧС России от 25 октября 2013 № 683 создан научно-исследовательский институт перспективных исследований и инновационных технологий в области безопасности жизнедеятельности. Основными научными направлениями деятельности института являются: разработка новых и совершенствование существующих инструментальных методов и технических средств исследования и экспертизы пожаров; производство судебных пожарно-технических экспертиз и исследований в области экспертизы пожаров; научно-методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений Федеральной противопожарной службы «Испытательная пожарная лаборатория» в области исследования и экспертизы пожаров; применение расчётных методов в судебной пожарно-технической экспертизе; разработка нормативно-технической документации по обеспечению безопасности маломерных судов, баз, стоянок и других объектов, поднадзорных ГИМС МЧС России; разработка и внедрение нормативно-технической документации в области обеспечения пожарной безопасности водного транспорта, портовых сооружений и их инфраструктуры; сертификационные испытания, апробирование методик по стандартам ISO, EN и резолюциям IMO; разработка нормативной базы по обеспечению пожарной безопасности метрополитенов и транспортных тоннелей, а также других сложных и уникальных объектов, проведение расчётов индивидуального пожарного риска. Институт активно использует научный потенциал Санкт-Петербурга, развивая связи с ведущими вузами и НИИ города, такими как СПбГТУ, СПбТУ, ФГУП РНЦ «Прикладная химия» и др. Сотрудники института являются членами бюро Северо-Западного отделения Научного Совета при Президиуме РАН по горению и взрыву. Потребителями и заказчиками продукции института являются органы МЧС России, юридические и физические лица Северо-Западного и других регионов России, фирмы США, Италии, Германии, Норвегии, Финляндии, Литвы и других стран.

Центр информационных и коммуникационных технологий университета обеспечивает

надежную работоспособность, устойчивость и непрерывность функционирования средств автоматизации, программных и технических средств автоматизации в структурных подразделениях университета, а также доступ пользователей университета к различным информационным ресурсам в соответствии с установленным порядком; сохранность, антивирусную защиту, защиту от возможности проникновения из сети Интернет и резервного копирования информационных ресурсов университета; повышает качество образовательного процесса на основе активного освоения и распространения передового педагогического опыта с использованием стационарных и мобильных аудио- видео-компьютерных комплексов; проводит оснащение новых и модернизацию старых учебных аудиторий университета современными техническими средствами обучения; методическое обеспечение, консультацию и техническое сопровождение внедренных в подразделениях университета современных телевизионных и аудио- видео-компьютерных комплексов; создание и анализ банка данных по учебному процессу университета; осуществляет информационный обмен с банками данных других учреждений и организаций системы РСЧС.

Ежегодно в университете проводятся международные научно-практические конференции, семинары и «круглые столы» по широкому спектру теоретических и научно-прикладных проблем, в том числе по развитию системы предупреждения, ликвидации и снижения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, совершенствованию организации взаимодействия различных административных структур в условиях экстремальных ситуаций и др. Среди них: Международная научно-практическая конференция «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международный семинар «Предупреждение пожаров и организация надзорной деятельности», Международная научно-практическая конференция «Международный опыт подготовки специалистов пожарно-спасательных служб», Научно-практическая конференция «Совершенствование работы в области обеспечения безопасности людей на водных объектах при проведении поисковых и аварийно-спасательных работ», Международный конгресс «Вопросы создания и перспективы развития кадетского движения в МЧС России», межкафедральные семинары «Математическое моделирование процессов природных пожаров», «Информационное обеспечение безопасности при ЧС», «Актуальные проблемы отраслей науки», которые каждый год привлекают ведущих российских и зарубежных ученых и специалистов пожарно-спасательных подразделений.

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

Университет ежегодно принимает участие в выставках, организованных МЧС России и другими ведомствами. Традиционно большим интересом пользуется стенд университета на ежегодном Международном салоне «Комплексная безопасность», Международном форуме «Охрана и безопасность» SFITEX.

Санкт-Петербургским университетом ГПС МЧС России заключено более 16 договоров и соглашений с учреждениями о научно-техническом сотрудничестве в целях наиболее полного и эффективного использования интеллектуального и материально-технического потенциала и решения проблем, связанных с развитием сторон. Среди них: Учреждение Российской академии наук «Красноярский научный центр Сибирского отделения РАН» (КНЦ СО РАН), ГОУ ВПО «Сибирский государственный аэрокосмический университет имени академика М.Ф. Решетнева», ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет», Учреждение Российской академии наук Специальное конструкторско-технологическое бюро «Наука» Красноярского научного центра СО РАН (СКТБ «Наука» КНЦ СО РАН), Петербургский энергетический институт повышения квалификации, Красноярский

государственный медицинский университет имени профессора В.Ф. Войно-Ясенецкого, ГБУ науки «Институт динамики геосфер Российской академии наук».

Университет на протяжении нескольких лет сотрудничает с Государственным Эрмитажем в области инновационных проектов по пожарной безопасности объектов культурного наследия.

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

Вуз является членом Международной ассоциации пожарных и спасательных служб (СТИФ), объединяющей более 50 стран мира.

В рамках международной деятельности университет активно сотрудничает с международными организациями в области обеспечения безопасности.

В сотрудничестве с Международной организацией гражданской обороны (МОГО) Санкт-Петербургским университетом ГПС МЧС России были организованы и проведены семинары для иностранных специалистов (из Молдовы, Нигерии, Армении, Судана, Иордании, Бахрейна, Азербайджана, Монголии и других стран) по экспертизе пожаров и по обеспечению безопасности на нефтяных объектах, по проектированию систем пожаротушения. Кроме того, сотрудники университета принимали участие в конференциях и семинарах, проводимых МОГО на территории других стран. В настоящее время разработаны 5 программ по техносферной безопасности на английском языке для представителей Международной организации гражданской обороны.

На базе университета проводятся международные мероприятия под эгидой СТИФ (КТИФ): заседание Исполнительного комитета КТИФ, рабочих групп «Женщины за безопасность», «Обучение и подготовка», конференции.

Одним из ключевых направлений работы университета является участие в научном проекте Совета государств Балтийского моря (СГБМ). Университет принимал участие в проекте 14.3, а именно в направлении С – «Макрорегиональные сценарии рисков, анализ опасностей и пробелов в законодательстве» в качестве полноценного партнера. В настоящее время идет работа по созданию нового совместного проекта в рамках СГБМ.

Большая работа ведется по привлечению к обучению иностранных граждан. Открыты представительства в четырех иностранных государствах (Болгария, Черногория, Сербия, Казахстан). В настоящее время в университете обучаются более 200 граждан из 8 иностранных государств.

Заключены соглашения о сотрудничестве более чем с 20 иностранными учебными заведениями, в том числе Высшей технической школой профессионального обучения г. Нови Сад и университетом г. Ниш (Сербия), Академией пожарной охраны г. Гамбурга (ФРГ), Колледжем пожарно-спасательной службы г. Куопио (Финляндия), Кокшетауским техническим институтом МЧС Республики Казахстан и многими другими.

В рамках научного сотрудничества с зарубежными вузами и научными центрами издается российско-сербский научно-аналитический журнал «Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности». Университетом заключен договор с Российско-сербским гуманитарным центром (г. Ниш). В сентябре 2014 г. в рамках сотрудничества в университете проведен семинар с представителями пожарно-спасательных служб Сербии по вопросам деятельности газодымозащитных служб.

В ноябре 2015 г. на базе университета впервые прошла обучение группа студентов университета Кьонгил (Республика Корея).

В университете на основании межправительственных соглашений проводится обучение сотрудников МЧС Киргизской Республики и Республики Казахстан.

За годы существования университет подготовил более 1 000 специалистов для

пожарной охраны Афганистана, Болгарии, Венгрии, Вьетнама, Гвинеи-Бисау, Кореи, Кубы, Монголии, Йемена и других зарубежных стран.

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

Компьютерный парк университета составляет более 1 500 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, осуществлено подключение к ведомственной сети Интранет МЧС России.

Нарастающая сложность и комплексность современных задач заметно повышают требования к организации образовательного процесса. Сегодня университет реализует программы обучения с применением технологий дистанционного обучения.

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонд библиотеки университета составляет более 358 тыс. экземпляров литературы по всем отраслям знаний. Фонды библиотеки имеют информационное обеспечение и объединены в единую локальную сеть. Все процессы автоматизированы. Установлена библиотечная программа «Ирбис». В библиотеке осуществляется электронная книговыдача.

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом. В Электронную библиотеку оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: Сибирская пожарно-спасательная академия и библиотека учебно-спасательного центра «Вытегра», а также учебные центры. Так же с января 2015 г. создана и функционирует Единая ведомственная электронная библиотека, объединяющая все библиотеки вузов МЧС России. Имеется доступ к каталогам крупнейших библиотек нашей страны и мира (Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская национальная библиотека, Российская государственная библиотека, Библиотека академии наук, Библиотека Конгресса). Заключены договоры с ЭБС IPRbooks и ЭБС «Лань» на пользование и просмотр учебной и научной литературы в электронном виде.

В фонде библиотеки насчитывается более 150 экземпляров редких и ценных изданий. Библиотека располагает богатым фондом периодических изданий, их число составляет 8 261 экземпляр. На 2015 г., в соответствии с требованиями ГОС, выписано 130 наименований журналов и газет, из них более 50 наименований с грифом ВАК. Издания периодической печати активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. Также выписываются иностранные журналы.

На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб университета.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и план издательской деятельности Министерства. Университет издает 7 научных журналов, публикуются материалы ряда международных и всероссийских научных конференций, сборники научных трудов профессорско-преподавательского состава университета. Издания университета соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и включены в электронную базу Научной электронной библиотеки для определения Российского индекса научного цитирования. Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере»

и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень периодических научных и научно-технических изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых рекомендуется публикация результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук».

Учебная пожарно-спасательная часть университета имеет 13 единиц современной техники, оснащенной необходимым оборудованием для доставки боевого расчета и проведения оперативных действий и спасательных работ. Обучение курсантов и слушателей на образцах самой современной специальной техники и оборудования способствует повышению профессионального уровня выпускников.

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

Все слушатели и курсанты университета проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей с получением удостоверений и книжек спасателей. Обучение проходит на базе учебно-тренировочного комплекса Северо-Западного регионального ПСО МЧС России и Арктического спасательного учебно-научного центра «Вытегра».

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. был создан центр по обучению кадетов. С 1 января 2015 г. Приказом МЧС России центр преобразован в Кадетский пожарно-спасательный корпус.

Основные цели деятельности корпуса – интеллектуальное, культурное, физическое и духовно-нравственное развитие кадет, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на поприще государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы.

Корпус осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учётом специфики вуза.

Сотрудники структурных подразделений, руководство и курсанты факультета инженерно-технического, факультета экономики и права принимали участие в ликвидации последствий крупнейших природных чрезвычайных ситуаций в Краснодарском крае (г. Крымск), на Дальнем Востоке и Республике Хакасия.

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

В составе сборной команды университета по пожарно-прикладному спорту (ППС) – неоднократные чемпионы и призёры мировых первенств, международных и российских турниров. Деятельность команды университета ППС: участие в чемпионатах России среди вузов (зимний и летний), в зональных соревнованиях и чемпионате России, а также проведение бесед и консультаций, оказание практической помощи юным пожарным кадетам и спасателям при проведении тренировок по ППС. В университете создан спортивный клуб «Невские львы», в состав которого входят команды по пожарно-прикладному и аварийно-спасательному спорту, хоккею, американскому футболу, волейболу, баскетболу, силовым единоборствам, черлидингу и др. В составе сборных команд университета – чемпионы и призеры мировых первенств и международных турниров.

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

Деятельность творческих объединений университета организует и координирует культурно-досуговый центр.

Одной из задач Центра является совершенствования нравственно-патриотического и духовно-эстетического воспитания личного состава, обеспечение строгого соблюдения дисциплины и законности, укрепление корпоративного духа сотрудников, формирования гордости за принадлежность к Министерству и Университету. Из числа курсантов и слушателей университета созданы молодёжные объединения «Выбор» и «Наше время», которые осуществляют работу по нравственно-патриотическому и историко-патриотическому направлениям, организуют волонтерскую работу, а также поисковые работы на местах боёв Великой Отечественной войны. Парадный расчет университета традиционно принимает участие в параде войск Санкт-Петербургского гарнизона, посвященном Дню Победы в Великой Отечественной войне. Слушатели и курсанты университета – постоянные участники торжественных и праздничных мероприятий, проводимых МЧС России, Администрацией Санкт-Петербурга и Ленинградской области, приуроченных к государственным праздникам и историческим событиям.

В университете из числа курсантов и слушателей создано творческое объединение «Молодежный пресс-центр», осуществляющее выпуск корпоративного журнала университета «Первый». С 2014 г. курсанты «Молодёжного пресс-центра» проходят практику в Управлении организации информирования населения МЧС России, пресс-службах СЗРУ и Главного управления МЧС России по Санкт-Петербургу.

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



АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

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

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

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

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

в) *электронной версией* статьи, представленной в формате редактора Microsoft Word (версия не ниже 2003). Название файла должно быть следующим:

Автор1_Автор2 – Первые три слова названия статьи.doc, например: **Иванов – Анализ существующей практики.doc**;

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

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

3. Оформление текста:

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

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

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

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

4. Оформление формул в тексте:

а) формулы должны быть набраны на компьютере в редакторе формул Microsoft Word (Equation), размер шрифта эквивалентен 14 (Times New Roman);

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

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

5. Оформление рисунков и таблиц:

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

6. Оформление библиографии (списка литературы):

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка литературы:

Литература

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

2. Информационные аналитические признаки диагностики нефтепродуктов на местах чрезвычайных ситуаций / М.А. Галишев [и др.] // Жизнь и безопасность. 2004. № 3–4. С. 134–137.

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

4. Грэждяну П.М., Авербух И.Ш. Вариант вероятностного метода оценки оползнеопасности территории // Современные методы прогноза оползневых процессов: сб. науч. тр. М.: Наука, 1981. С. 61–63.

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

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

7. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3 503.

7. Оформление раздела «Сведения об авторах»

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

Статья должна быть подписана авторами и указаны контактные телефоны.

Вниманию авторов: материалы, оформленные без соблюдения настоящих требований, будут возвращаться на доработку.

Редакция оставляет за собой право направлять статьи на дополнительное, анонимное, рецензирование.

Ответственность за достоверность фактов, изложенных в материалах номера, несут их авторы.

МЧС РОССИИ
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы»

Научно-аналитический журнал

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации

№ 1 (30) – 2016

Издается ежеквартально

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

Выпускающий редактор
О.В. Гаврилова

Подписано в печать 25.03.2016. Формат 60×86_{1/8}.
Усл.-печ. 10,0 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

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