

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ.  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**

LAW. SAFETY. EMERGENCY SITUATIONS

**№ 4 (37) – 2017**

**Редакционный совет**

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

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

**Члены редакционного совета:**

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

доктор юридических наук, профессор **Шурухнов Николай Григорьевич**, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета;

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

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

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

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

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

кандидат юридических наук генерал-полковник внутренней службы **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 полковник внутренней службы **Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий.

### **Члены редакционной коллегии:**

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

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

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

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

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

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

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

### **Секретарь коллегии:**

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



## СОДЕРЖАНИЕ

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

Муталиева Л.С., Меньшиков А.В. Актуальные вопросы правового регулирования предоставления государственных жилищных сертификатов сотрудникам подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России .....	5
Кузьмина С.А., Шевчук К.В., Эльмурзаев А.В. Правовое регулирование деятельности договорных подразделений федеральной противопожарной службы МЧС России .....	13
Меньшиков А.В., Титова Е.А. Последствия безвестного отсутствия граждан при чрезвычайных ситуациях: гражданско-правовой аспект .....	18
Сулейманов А.М., Бибарсова Г.Ш., Степанин Д.В. Некоторые вопросы установления сервитута на земельных участках в целях борьбы с пожарами .....	22
Баринов М.А., Кравицкий Ю.Ф., Губанов А.В., Трофимова А.А. Источник повышенной опасности в гражданском праве .....	28
Меньшиков А.В., Земсков В.М., Зименко А.А. Некоторые вопросы, возникающие при применении пп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации .....	34

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

Агаев Г.А., Зорина Е.А., Эльмурзаев А.В. К вопросу о дифференциации уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 264 Уголовного кодекса Российской Федерации .....	39
Звенигородская Н.Ф. К вопросу о соотношении понятий пожарной, экономической, экологической, комплексной, национальной безопасности .....	44
Узун О.Л. Особенности возникновения и развития добровольной пожарной охраны в США .....	47
Силуянова Н.М., Смирнова А.А. Государственно-правовое регулирование Первого страхового от огня общества в Российской империи .....	50
Уткин Н.И., Асадов Б.Р. Международное правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности человечества как гуманитарный императив современности .....	55
Иванов К.М., Тазиева Д.Д., Дегтярева А.В., Глинская Н.И. Правовой статус сотрудников МЧС России при проведении гуманитарных операций в условиях вооруженных конфликтов .....	65

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

Муталиева Л.С. Организационно-правовые основы проведения судебно-медицинских экспертиз по делам о пожарах .....	73
---	----

Сведения об авторах .....	77
Информационная справка .....	79
Авторам журнала «Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации» .....	84

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

**ISSN 2074-1626**

© Санкт-Петербургский университет Государственной  
противопожарной службы МЧС России, 2017

---

---

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

---

---

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЖИЛИЩНЫХ СЕРТИФИКАТОВ СОТРУДНИКАМ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ**

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

Исследованы основания, порядок и особенности оформления и выдачи сотрудникам подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России государственных жилищных сертификатов.

*Ключевые слова:* государственный жилищный сертификат, жилые помещения, сотрудник подразделения федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России, жилищная субсидия, федеральная целевая программа «Жилище»

## **ACTUAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF STATE HOUSING CERTIFICATES TO EMPLOYEES OF DEPARTMENTS OF THE STATE FIRE SERVICE OF THE MINISTRY OF EMERGENCIES OF RUSSIA**

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

This being explored the foundations of providing, evictions, and specifics figurations by employees of the Federal Fire Service State Fire Service of emergency of Russia by state housing certificates for special residential premise.

*Keywords:* state housing certificate, special residential premise, employees of federal fire service State fire service of EMERCOM of Russia, housing subsidy, federal target program «Housing»

Согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации малоимущим и иным гражданам, указанным в законе, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жильё предоставляется бесплатно или за доступную цену из государственного, муниципального и иных жилищных фондов.

Обеспечение сотрудников подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (ФПС ГПС) МЧС России жилыми помещениями для постоянного проживания за счет безвозмездных субсидий путем выдачи

государственных жилищных сертификатов является одной из форм их жилищного обеспечения.

Хотелось бы отметить, что в 2009 г., по данным Росстата в Российской Федерации было выдано 1 832 сертификатов, на которые было приобретено 1 880 квартир, на 46,2 % меньше, чем в 2008 г. В 2010 г. было приобретено уже 3,1 тыс. квартир, на 62,8 % больше, чем в 2009 г.

В соответствии со ст. 2 Приказа МЧС России от 7 июня 2017 г. № 244 «О дополнительных мерах по повышению социальной защищенности, обеспечению комфортных условий труда и службы личного состава МЧС России» в 2017 г. на финансирование жилищного обеспечения МЧС России будут направлены дополнительные лимиты бюджетных обязательств в объеме 1 млрд 70 млн руб. [1].

Среди других форм жилищного обеспечения сотрудников подразделений ФПС ГПС МЧС России можно выделить [2, 3]:

1) предоставление жилых помещений для постоянного проживания по договорам социального найма либо предоставление жилья в собственность;

2) предоставление жилых помещений для временного проживания в специализированном жилищном фонде, к которому относятся служебные жилые помещения, предоставляемые в виде отдельных квартир, жилые помещения в общежитиях из расчета не менее 6 кв. м на человека, жилые помещения маневренного фонда, арендованные жилые помещения;

3) предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения жилья, выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

Впервые выдача государственных жилищных сертификатов в Российской Федерации была предусмотрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» [4].

Документ, выдаваемый гражданам на основании положений Постановления Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561, получил название жилищный сертификат.

Федеральную целевую программу Правительство Российской Федерации приняло Постановлением от 20 января 1998 г. № 71 «О федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты». Целью указанной программы являлась реализация социальных гарантий по обеспечению жильем граждан, уволенных с военной службы, а также военнослужащих, увольняемых с военной службы в ходе проведения военной реформы, и членов их семей. Программа распространялась и на военнослужащих, подлежащих переселению из закрытых и обособленных военных городков. Указом Президента Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 102 «О президентской программе «Государственные жилищные сертификаты» программе был присвоен статус президентской [5]. Указанная программа в 2002 г. была распространена на сотрудников, увольняемых со службы, граждан, уволенных со службы в других органах и учреждениях (внутренних дел, уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации), а также членов их семей.

О важности предоставления государственных жилищных сертификатов сотрудникам ГПС МЧС России гражданам, уволенным со службы, а также членам их семей говорит тот факт, что Президентом Российской Федерации 28 июня 1999 г. был подписан Указ № 825 «Вопросы обеспечения жильем увольняемых со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны (ГО), чрезвычайным ситуациям (ЧС) и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также граждан, уволенных со службы из указанных органов, службы и учреждений», которым устанавливалось, что приоритетной формой

финансирования расходов на обеспечение постоянным жильем указанных категорий лиц является выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов.

Впервые нормативное определение государственного жилищного сертификата содержалось в Постановлении Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71 «О федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты» [6]. Сертификат являлся именованным документом, подтверждающим право гражданина – участника программы на получение безвозмездной субсидии. Указанная субсидия могла быть использована участниками программы только на приобретение жилья.

Действующее нормативное определение государственного жилищного сертификата содержится в Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы» [7]. В соответствии со ст. 2 указанного постановления, государственный жилищный сертификат является именованным свидетельством, удостоверяющим право гражданина на получение за счет средств федерального бюджета социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилого помещения.

Статья 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 устанавливает категории граждан Российской Федерации, в том числе, сотрудников подразделений ФПС ГПС МЧС России, которые имеют право на получение государственного жилищного сертификата, среди которых можно выделить следующие:

1) сотрудники, содержащиеся за счет средств федерального бюджета, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более, принятые на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и увольняемые со службы по льготным основаниям, а именно: достижение ими предельного возраста пребывания на службе либо по состоянию здоровья, либо в связи с организационно-штатными мероприятиями;

2) граждане, уволенные со службы по льготным основаниям (по достижении ими предельного возраста пребывания на службе или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями), при общей продолжительности службы в календарном исчислении не менее 10 лет, которым выплата окладов денежного содержания осуществлялась за счет средств федерального бюджета и принятые на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

3) члены семей сотрудников, погибших (умерших) в период прохождения службы, содержавшихся за счет средств федерального бюджета при условии, что указанные сотрудники были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. При этом вдовы (вдовцы) указанных граждан имеют право на получение социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, до повторного вступления в брак.

Как отмечает Екатерина Чернявская, в 2017 г. сотрудникам МЧС России в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 гг. должно быть выделено 133 государственных жилищных сертификата [8].

Предоставление государственных жилищных сертификатов в МЧС России организовано в соответствии с требованиями «Порядка организации выдачи в системе МЧС России государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы». Указанный Порядок утвержден 27 апреля 2016 г. Приказом МЧС России № 222 «Об организации распределения в системе МЧС России финансовых средств, направленных на выполнение мероприятий по жилищному обеспечению сотрудников МЧС России» [9].

Рассмотрим основные условия получения сотрудниками подразделений ФПС ГПС МЧС России государственных жилищных сертификатов.

Первым условием является то, что сотрудник подразделения ФПС ГПС МЧС России и члены его семьи должны быть до 1 марта 2005 г. приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник имеет право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения при общей продолжительности службы в календарном исчислении не менее 10 лет [10].

В ст. 6 указанного закона предусматривается предоставление действующим сотрудникам, а также уволенным со службы сотрудникам подразделений ФПС ГПС МЧС России, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма до 1 марта 2005 г., и совместно проживающим с ними членам их семей. Только этой категории лиц предусматривается предоставление государственных жилищных сертификатов.

В настоящее время порядок учета сотрудников подразделений ФПС ГПС МЧС России и членов их семей по договорам социального найма, предоставления им указанных жилых помещений осуществляется в соответствии с Приказом МЧС России от 12 января 2012 г. № 5 «Об утверждении Порядка учета в системе МЧС России сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления им жилых помещений» [11]. Этим же приказом установлен порядок учета сотрудников, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам найма служебных жилых помещений.

Сотрудник ФПС ГПС МЧС России, претендующий на получение государственного жилищного сертификата, должен был до 1 марта 2005 г. обратиться с заявлением о принятии на учет его и совместно проживающих с ним членов семьи, в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма

Вот пример из судебной практики. Апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 27 октября 2014 г. № 33-16523/2014 по апелляционной жалобе Федерального казенного учреждения (ФКУ) «Управление государственной экспертизы и жилищного обеспечения Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» на решение Калининского районного суда Санкт-Петербурга от 3 марта 2014 г. по гражданскому делу № 2-546/2014 по заявлению А.А.Б. о признании незаконным решения указанного Федерального казенного учреждения об отказе включить в сводный список граждан-участников подпрограммы «Жилище» на 2011–2015 гг. на обеспечение жилищным сертификатом в 2013 году» отмечено, что предоставление жилья на условиях социального найма, сотрудникам ГПС МЧС России после 1 марта 2005 г. законодательными актами не установлено.

В соответствии с Приказом МЧС России от 12 января 2012 г. № 5 право состоять на учете, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, сохраняют сотрудники ФПС, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма.

Заявителем не оспаривается то обстоятельство, что до 1 марта 2005 г. он с заявлением о признании его нуждающимся в улучшении жилищных условий по месту службы не обращался.

При таком положении оснований полагать, что отказ Федерального казенного учреждения «Управление государственной экспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» в постановке заявителя с членами его семьи на учет нуждающихся в жилых помещениях нарушает его конституционные, жилищные права заявителя не имеется.



Поскольку в материалы дела не представлено доказательств, что у А.А.Б. и членов его семьи возникло право на получение льготы до указанного периода, судебная коллегия полагает, что заявление А.А.Б. не подлежит удовлетворению; решение ФКУ «Управление государственной экспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» об отказе заявителю в постановке на учет нуждающихся в жилом помещении по договору социального найма не противоречит положениям названных нормативных правовых актов, а, следовательно, не нарушает прав и охраняемых законом интересов заявителя [12].

Необходимо отметить, что если сотрудник ФПС ГПС МЧС России и члены его семьи были признаны нуждающимися до 1 марта 2005 г. в получении жилого помещения и состояли в списках нуждающихся в получении жилых помещений в местной администрации, то при увольнении со службы указанные лица могут быть включены в состав участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище».

Пример из судебной практики. Апелляционным определением Свердловского областного суда от 23 января 2014 г. № 33-805/2014 по апелляционной жалобе ФГКУ «Специальное управление федеральной противопожарной службы № <...>» на решение Октябрьского районного суда было отказано в заявленном требовании о возложении на учреждение обязанности включить С. в составе семьи из пяти человек в число участников и сводный список участников Подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» [13].

Суд отметил, что из содержания п. 11 Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Приказом МЧС России от <...> № 372 (в ред. Приказа МЧС РФ от <...> № 2) следует, что Главное управление МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами участвует в работе по учету военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, сотрудников ФПС, спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, дислоцированных на территории субъекта Российской Федерации, признанных, в установленном порядке, нуждающимися в жилых помещениях, и обеспечению их жилыми помещениями в установленном порядке во взаимодействии с уполномоченным органом МЧС России по жилищному обеспечению.

Порядок учета в системе МЧС России сотрудников ФПС ГПС, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления им жилых помещений, согласно которому осуществление жилищного учета возложено на ФКУ «Управление государственной экспертизы и жилищного обеспечения МЧС России», утвержден Приказом МЧС России от <...> № 5.

Таким образом, именно на учреждение в настоящее время возложены функции по ведению учета сотрудников ФПС, признанных нуждающимися в жилых помещениях, подлежащих обеспечению государственными жилищными сертификатами с последующей их выдачей.

Возражения ответчика о том, что правом на получение государственного жилищного сертификата обладают только те сотрудники, которые были поставлены на учет нуждающихся в федеральном органе исполнительной власти. Истец же, как состоящий на учете в органе местного самоуправления, подлежит обеспечению жилым помещением органом государственной власти субъектов Российской Федерации, основаны на неверном толковании норм материального права, сделаны без учета обстоятельств настоящего дела, в связи с чем, отклоняются судебной коллегией.

Если сотрудник подразделения ФПС ГПС МЧС России был ранее признан нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, до 1 марта 2005 г. при прохождении службы на должности ГПС в составе МВД России, то он имеет право на получение государственного жилищного сертификата.

Так апелляционным определением Верховного суда Республики Башкортостан от 26 сентября 2016 г. по гражданскому делу по апелляционным жалобам Х.Р., Главного управления (ГУ) МЧС России по Республике Башкортостан, МЧС России на решение Кировского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 23 июня 2016 г., суд признал право Х.Р. на получение государственного жилищного сертификата [14]. В определении отмечается то, что суд первой инстанции верно исходил из того, что до ... г. сотрудники ГПС входили в состав МВД России, где учет нуждающихся в жилье регламентировался Приказом от ... г. № ... «Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределении жилой площади в органах внутренних дел». В дальнейшем, этот приказ был распространен в МЧС России вплоть до ... г. (приказ МЧС России от ... г. № ... п. 78).

Ответчиками не представлено доказательств, что соответствующий учет пожарных (граждан уволенных со службы) был прекращен в связи с передачей соответствующего делопроизводства ПЧ-... непосредственно в ГУ МЧС России по Республике Башкортостан и распорядительного документа об этом в суд не представлено.

Таким образом, суд первой инстанции обоснованно признал Х.Р. соответствующим пп. «а» п. 5 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище» на ... гг., нуждающимся в получении жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации и состоящим на учете в МЧС России по месту прохождения службы с ... г., а также признал незаконным решение жилищной комиссии ГУ МЧС России по РБ от ... г. (протокол № ...) об отказе Х.Р. в признании участником указанной подпрограммы.

Удовлетворяя иски, в части обязавая ГУ МЧС России по РБ, включить Х.Р., как нуждающегося в улучшении жилищных условий (или получении жилых помещений), в Список участников исследуемой подпрограммы, суд обоснованно исходил из того, что после передачи функций жилищного учета и обеспечения сотрудников МЧС России, таковые возложены на жилищные комиссии, созданные в центральном аппарате МЧС России, региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации, образовательных организациях высшего образования МЧС России, учреждениях МЧС России центрального подчинения, Специальном управлении ФПС № ... МЧС России, что следует из Приказа МЧС России от ... г. № ... .

Вторым условием является то, что право на получение государственных жилищных сертификатов возникает у сотрудников подразделений ФПС ГПС МЧС России только в течение последнего года службы. Это положение содержится в ст. 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153.

Пример из судебной практики. Так, кассационным определением Верховного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № КАС08-24 по кассационной жалобе З. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2007 г. было отказано в заявленном требовании.

Проанализировав положения Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 1999 г. № 825 и Постановления Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 1 095, принятого во исполнение названного указа, суд сделал правильный вывод о том, что такая форма государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильем, как предоставление за счет средств федерального бюджета субсидий на приобретение жилья, распространена не на всех сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, а только на увольняемых и уволенных со службы из органов внутренних дел Российской Федерации, содержащихся за счет средств федерального бюджета [15].

Следующим условием является то, что сотрудник подразделения ФПС ГПС МЧС России для получения государственного жилищного сертификата должен иметь необходимую выслугу лет исключительно на должностях, содержащихся за счет средств федерального бюджета. Это требование содержится в ст. 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153.

Пример из судебной практики. Так, в ранее указанном кассационным определением Верховного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № КАС08-24 по кассационной жалобе З. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2007 г. отмечено, что вышеприведенными нормативными правовыми актами не предусматривалась возможность зачета в общую продолжительность службы в органах внутренних дел, необходимую для получения субсидии, периодов работы в иных органах внутренних дел, не содержащихся за счет средств федерального бюджета, служба в которых не давала права на участие в подпрограмме.

Еще один пример из судебной практики. Апелляционным определением Свердловского областного суда от 26 июня 2014 г. № 33-8108/2014 по апелляционной жалобе на решение Октябрьского районного суда дело по иску П. к ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» в лице его Уральского филиала о признании решения незаконным, возложении обязанности по восстановлению на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма истцу было отказано в заявленных требованиях [16].

Таким образом, судом установлено, что П. проходил службу до 2005 г. в ГУ по делам ГО и ЧС Администрации ЯНАО, которое являлось структурным подразделением органа государственной власти субъекта Российской Федерации – Администрации ЯНАО и не входило в состав федерального органа исполнительной власти (МЧС России).

При этом ГУ по делам ГО и ЧС Администрации ЯНАО и впоследствии не было включено в структуру МЧС России, а было преобразовано в Департамент гражданской защиты и пожарной безопасности ЯНАО (существующий в настоящее время), который также является структурным подразделением Администрации ЯНАО.

Истец, подавая рапорт <...>, не являлся сотрудником федерального органа исполнительной власти (или его территориального подразделения), в связи с чем до января 2005 г. (то есть до поступления на службу в ГУ МЧС России по ЯНАО) не мог претендовать на обеспечение его жилым помещением федеральным органом исполнительной власти.

Судебная коллегия, соглашаясь с выводами суда первой инстанции и отказывая истцу в удовлетворении апелляционной жалобы, учитывая, что суд правильно применил при разрешении спора нормы права, подлежащие применению, учитывая, что суду не представлено достаточных доказательств того, что П. обращался в установленном порядке с рапортом о постановке на учет нуждающихся в получении жилья в жилищно-бытовую комиссию и признавался нуждающимся в получении жилья на основании соответствующего решения жилищной комиссии, как и доказательств того, что в отношении П. было заведено учетное дело, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что правовых оснований для удовлетворения исковых требований П. о признании нахождения в очереди на улучшение жилищных условий и восстановлении в очереди на улучшение жилищных условий, не имеется.

Четвертым условием является то, что сотрудник подразделения ФПС ГПС МЧС России может получить государственный жилищный сертификат только при условии увольнения со службы по следующим основаниям: по достижении им предельного возраста пребывания на службе или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которого в календарном исчислении составляет 10 лет и более.

Необходимо отметить, что МЧС России продолжает работу по предоставлению государственных жилищных сертификатов сотрудникам подразделений ФПС ГПС МЧС России. О важности этой работы говорит тот факт, что, например, по состоянию на 1 января

2008 г. количество сотрудников ФПС, вставших до 1 марта 2005 г. на учет нуждающихся в жилых помещениях для постоянного проживания составляло 5 816 семей [17]. В результате проводимой работы количество нуждающихся сотрудников в жилых помещениях для постоянного проживания существенно уменьшилось.

Так вопросы по предоставлению указанных сертификатов обсуждались на коллегии МЧС России 22 сентября 2017 г. и 11 октября 2017 г. статс-секретарь – заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий О.В. Баженов подписал распоряжение № 512 «Об организации работы по выдаче МЧС России государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы» в 2017–2018 гг., которым определен порядок действий должностных лиц по формированию списка граждан участников Подпрограммы для получения сертификатов в 2017 г.

Таким образом, жилищные гарантии сотрудников подразделения ФПС ГПС МЧС России и членов их семей при увольнении со службы, могут быть реализованы, в том числе путем предоставления государственных жилищных сертификатов.

### **Литература**

1. О дополнительных мерах по повышению социальной защищенности, обеспечению комфортных условий труда и службы личного состава МЧС России: Приказ МЧС России от 7 июня 2017 г. № 244. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В. Актуальные вопросы правового регулирования предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России, подлежащих увольнению со службы // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 2 (35). С. 12–16.

3. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В. Специализированные жилые помещения, предоставляемые сотрудникам подразделений федеральной противопожарной службы МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 3 (36). С. 13–19.

4. О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июня 1995 г. № 561. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

5. О президентской программе «Государственные жилищные сертификаты»: Указ Президента Рос. Федерации от 28 янв. 1998 г. № 102. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 янв. 1998 г. № 71. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 гг.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 марта 2006 г. № 153. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Чернявская Е. Установлен график выпуска и распределения государственных жилищных сертификатов в 2017 г. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Об организации распределения в системе МЧС России финансовых средств, направленных на выполнение мероприятий по жилищному обеспечению сотрудников МЧС России: Приказ МЧС России от 27 апр. 2016 г. № 222. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Порядка учета в системе МЧС России сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления им жилых помещений: Приказ МЧС России от 12 янв. 2012 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27 окт. 2014 г. № 33-16523/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23 янв. 2014 г. № 33-805/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Апелляционное определение Верховного суда республики Башкортостан от 26 сент. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Кассационное определение Верховного суда Рос. Федерации от 6 марта 2008 г. № КАС08-24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 26 июня 2014 г. № 33-8108/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Обеспечение жильем военнослужащих войск гражданской обороны, сотрудников федеральной противопожарной службы, спасателей и федеральных государственных гражданских служащих МЧС России на 2008–2010 годы. (МЧС2008/ВП-01): Ведомственная программа. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/3591317> (дата обращения: 10.11.2017).

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ**

**С.А. Кузьмина;**

**К.В. Шевчук;**

**А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализировано правовое регулирование деятельности договорных подразделений федеральной противопожарной службы МЧС России. Выявлены и проанализированы особенности заключения и расторжения договоров на проведение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности.

*Ключевые слова:* договорные подразделения, договоры на проведение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности, казенные учреждения, бюджетные отношения, доходы бюджета

## **LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE CONTRACTUAL UNITS OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA**

S.A. Kuzmina; K.V. Shevchuk; A.V. Elmurzaev.

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

The article analyzes the legal regulation of the activities of the contractual units of State fire service of EMERCOM of Russia, identifies the features of the activity. The specifics of the conclusion and termination of contracts for work and services in the field of fire safety.

*Keywords:* contractual subdivisions, contracts for works and services in the field of fire safety, state institutions, budgetary relations, budget revenues

Одним из способов обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях является создание и функционирование договорных подразделений федеральной противопожарной службы (ФПС) МЧС России. В соответствии со ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ РФ № 69-ФЗ) в состав ФПС входят пожарно-спасательные подразделения ФПС, созданные в целях охраны имущества организаций от пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на договорной основе (договорные подразделения ФПС) [1]. Деятельность договорных подразделений МЧС России регламентируется, в том числе, и ведомственным нормативным правовым актом – Инструкцией по организации деятельности договорных подразделений ФПС Государственной противопожарной службы (ГПС), утвержденной МЧС России 1 декабря 2014 г. № 2-4-84-31 [2]. В соответствии с данной инструкцией под договорным подразделением ФПС ГПС понимается подразделение ФПС ГПС, созданное в целях охраны имущества организаций от пожаров на договорной основе. Договорное подразделение существует в форме юридического лица, при этом перечень всех договорных подразделений определяется самим министерством. Так, Приказ МЧС России от 27 июня 2016 г. № 346 «Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» закрепляет функционирование 83 договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России, созданных в организационно-правовой форме казенных государственных учреждений.

Деятельность договорных подразделений ФПС России регламентируется различными нормативными актами. В части, касающейся участия в бюджетных отношениях, на договорные подразделения распространяют свое действие нормы финансового права. Что касается финансово-правового статуса казенных учреждений, то основным актом, регулирующим их правовое положение, является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) [3]. БК РФ был принят в 1998 г., что ознаменовало собой новый этап развития бюджетных отношений в нашей стране. В первую очередь это означало укрепление вертикали власти, большую определенность экономических и финансовых отношений. В настоящее время БК РФ является базовым нормативным правовым актом, регулирующим финансово-правовые отношения в нашей стране. Особенностью финансового законодательства является его изменчивость, объясняемая динамикой экономической жизни в стране. В этих условиях возрастает необходимость изучения этих изменений, в целях правильного применения законодательства и его совершенствования. По традиции, заложенной в Советском Союзе, на государственные учреждения возложено решение большинства государственных задач, и, соответственно, выполнение большинства государственных услуг. По мнению некоторых ученых в России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное, то – хорошо; что государственное, – то плохо. Россия – страна «государственной» политической культуры, а не «культуры гражданского общества» [4]. Рыночная экономика не означает, что государство должно отстраниться от выполнения важнейших функций. Наоборот, в условиях рыночной экономики возрастает значимость выполнения государством своих обязательств, особенно в сфере обеспечения безопасности. Через деятельность казенных учреждений государство выполняет наиболее значимые функции [5]. Договорные подразделения ФПС ГПС МЧС России являются основным источником доходов бюджета в министерстве. Такой вывод можно сделать из анализа законов об исполнении федерального бюджета за три последних года. Так в 2014 г. доходы МЧС России в бюджетную систему составили 13 443 588,3 тыс. руб., при этом договорные подразделения обеспечили поступление 10 562 097,9 тыс. руб., что составило 75 % от суммы всех доходов. В 2015 г. доходы МЧС России составили 13 484 703,6 тыс. руб., тогда как доходы обеспеченные договорными подразделениями составили 10 619 964,8 тыс. руб., что составило 78 %. 2016 г. был отмечен снижением доходов, которые закреплены за МЧС России как администратором доходов бюджета, соответственно снижены и показатели доходов договорных подразделений.



Доходы МЧС России в бюджет составили 11 420 565 тыс. руб., а договорных подразделений 9 253 680,3 тыс. руб., что составило 81 % от общих доходов. Таким образом, наблюдается увеличение удельного веса доходов от деятельности договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России во всех доходах, за которые отвечает МЧС России в качестве администратора доходов бюджета.

Основным правовым источником, регулирующим создание и деятельность всех юридических лиц в нашей стране, является Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). В настоящее время он действует в четырех частях, которые были приняты и вступили в действие в период с 1994 г. по 2008 г. ГК РФ, в отличие от подобных кодексов в тех странах, где наряду с ними действуют торговые кодексы, регулирует отношения и граждан и юридических лиц. В соответствии со ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство Российской Федерации состоит из него и, принимаемых в соответствии с ним, федеральных законов. В отношении некоммерческих организаций, к которым относятся и учреждения, одним из основополагающих нормативных правовых актов является закон о некоммерческих организациях [6]. Этот закон определяет особенности гражданско-правового статуса некоммерческих организаций определенных организационно-правовых форм, в том числе и учреждений, а также способы поддержки этих некоммерческих организаций со стороны государства и муниципальных образований.

Деятельность договорных подразделений ФПС отражает их двойственную природу – с одной стороны, они являются юридическими лицами, создание, реорганизация и ликвидация которых регламентируется гражданским правом, с другой стороны, статус казенного учреждения накладывает необходимость участия в бюджетном процессе, который регламентирован нормами финансового права. Кроме того, при исполнении договоров договорные подразделения руководствуются федеральным законодательством, регламентирующим пожарную безопасность. Несмотря на то, что в соответствии с ГК РФ казенные учреждения являются самостоятельными юридическими лицами, в силу прямого указания закона договоры на обеспечение пожарной безопасности за них заключают главные управления МЧС России по соответствующему субъекту. В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами территориальные органы МЧС России заключают с организациями договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС [7].

Ведомственные нормативные правовые акты также определяют требования к порядку заключения, исполнения и расторжения договоров на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС, а также перечень существенных условий такого договора. Согласно положениям гражданского законодательства, в соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ, договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. В силу значимости обеспечения пожарной безопасности, правила выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности утверждаются Правительством Российской Федерации [8]. В связи с тем, что договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности исполняются казенными учреждениями, напрямую финансируемыми из бюджета, цена в этих договорах определяется по методике, утвержденной Приказом МЧС России от 13 ноября 2013 г. № 717 [9]. В судах нередко рассматриваются споры, вытекающие из оказания услуг и выполнения работ договорными подразделениями ФПС МЧС России. Так Федеральный арбитражный суд Московского округа своим постановлением оставил кассационную жалобу ЗАО «Дом Союзов» без удовлетворения. В ходе рассмотрения дела было установлено, что ранее Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий по г. Москве (ГУ МЧС по г. Москве, истец) обратилось в Арбитражный суд Москвы к закрытому акционерному обществу «Дом союзов» (ЗАО «Дом союзов», ответчик) о взыскании 94 594 руб. задолженности по договору от 31 декабря 2009 г. № 112. Решением суда от 4 июля 2013 г. иск удовлетворен, заявление ЗАО «Дом союзов» о возмещении судебных расходов оставлено без удовлетворения. Постановлением от 10 сентября 2013 г. Девятого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В кассационной жалобе ЗАО «Дом союзов» просит об отмене судебных актов, ссылаясь на несоответствие выводов судов, изложенных в решении и постановлении по соответствующим позициям, фактическим обстоятельствам дела, а также на неправильное применение судами норм материального права и нарушение норм процессуального права. Как следует из материалов дела и установлено судами, спорные правоотношения возникли по поводу исполнения заключенного между истцом и ответчиком договора от 31 декабря 2009 г. № 112, по условиям которого истец принял обязательства на возмездной основе выполнять работы и оказывать услуги в области пожарной безопасности в соответствии со ст.ст. 5 и 24 ФЗ РФ № 69-ФЗ и Правилами выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 989, ответчик – оплатить услуги.

Согласно п. 1.2. договора оплата стоимости работ осуществляется в соответствии со сметным расчетом, составляемым с учетом изменения нормативов обеспечения личного состава, в том числе в части расходов на денежное довольствие, заработную плату, социальные выплаты, обязательное страхование жизни и здоровья, проезд к месту проведения отпуска и обратно сотрудников и членов их семей, обеспечение вещевым имуществом (денежной компенсации за вещевое имущество) личного состава и т.д. Пунктами 3.1 и 3.3. договора стороны согласовали стоимость выполняемых работ и оказываемых услуг, порядок оплаты. Удостоверяя требования истца, судебные инстанции исходили из документального подтверждения оказанных истцом услуг и недоказанности оплаты обусловленных п. 3.2 договора денежных выплат.

В связи с окончанием срока действия дополнительного соглашения № 112/4 в 2012 г. суд принял во внимание, согласованные сторонами в дополнительном соглашении от 31 декабря 2010 г. № 112/3, условия оплаты. При этом суд учел, что сумма выставленных счетов не превышает согласованные сметой и протоколом согласования договорной цены расценки.

Статьями 309, 310 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. Односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом. Односторонний отказ от исполнения обязательства, связанного с осуществлением его сторонами предпринимательской деятельности, и одностороннее изменение условий такого обязательства допускаются также в случаях, предусмотренных договором, если иное не вытекает из закона или существа обязательства [10]. Данное постановление демонстрирует гражданско-правовую природу отношений между договорным подразделением и объектом защиты, при этом от лица договорного подразделения в судах выступают территориальные органы МЧС России.

Особого внимания заслуживает порядок расторжения договора на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности. Расторжение договора может производиться как досрочно, так и по истечении срока его действия по инициативе МЧС России или по инициативе охраняемой организации.

Договор может быть расторгнут досрочно по соглашению сторон либо в одностороннем порядке при условии, если сторона, по инициативе которой расторгается договор, уведомит другую сторону не менее чем за три месяца до момента расторжения,



либо неоплаты организацией за услуги по договору более двух месяцев в доход федерального бюджета. В этом случае стороны обязуются добросовестно и в полном объеме продолжать выполнение взятых на себя обязательств по договору до момента его расторжения. Расторжение договора оформляется соглашением о расторжении договора, подписанным руководителями или уполномоченными представителями сторон [2]. Ведомственные нормативные правовые акты требуют от договорных подразделений выполнения противопожарных мероприятий даже, если другая сторона в договоре не выполняет своих обязанностей.

Исходя из анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность договорных подразделений, можно выделить некоторые особенности правового регулирования:

- во-первых, деятельность договорных подразделений регламентируется нормами различных отраслей права – с одной стороны, они являются субъектами гражданского права, будучи казенными учреждениями, с другой стороны, они обеспечивают исполнение доходной части бюджета, и в этой связи договорные подразделения являются субъектами финансового права;

- во-вторых, несмотря на то, что казенные учреждения являются самостоятельными юридическими лицами, в силу прямого указания закона они вступают в гражданские правоотношения через территориальные органы МЧС России. В данном случае действуют дополнительные ограничения правосубъектности подразделений МЧС России, налагаемые на них законодательством;

- в-третьих, на договоры по выполнению работ и оказанию услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС принцип свободы договора, действующий в гражданском праве, действует с большими оговорками;

- в-четвертых, договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС могут быть расторгнуты в одностороннем порядке, при этом договорные подразделения обязаны выполнять свои функции по пожарной охране объекта до расторжения договора, даже если другая сторона договора не выполняет своих обязанностей.

Таким образом, деятельность договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России является специфическим видом деятельности, направленным на обеспечение охраны имущества организаций от пожаров. Договорные подразделения являются основным источником доходов бюджета в МЧС России.

## **Литература**

1. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
2. Инструкция по организации деятельности договорных подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (утв. МЧС России 1 дек. 2014 г. № 2-4-84-31). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетный кодекс Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 сен. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31. Ст. 3 823.
4. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Изд-во «Формула права», 2008. С. 130.
5. Уткин Н.И., Муталиева Л.С. Правовое регулирование финансовой деятельности и финансового контроля в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2012. № 2. С. 114–117.
6. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
7. Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи

гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации: Приказ МЧС России от 6 авг. 2004 г. № 372 // Рос. газ. 2004. 25 авг. № 182.

8. Об утверждении Правил выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 дек. 2008 г. № 989 (в ред. от 8 окт. 2012 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Об утверждении Методики расчета стоимости выполнения работ и оказания услуг по охране имущества организаций от пожаров договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Приказ МЧС России от 13 нояб. 2013 г. № 717 // Рос. газ. 2014. 2 апр. № 74.

10. Постановление ФАС Московского округа от 12 дек. 2013 г. № Ф05-15527/2013 по делу № А40-21336/13-53-203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## **ПОСЛЕДСТВИЯ БЕЗВЕСТНОГО ОТСУТСТВИЯ ГРАЖДАН ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

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

**Е.А. Титова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы гражданско-правовые последствия безвестного отсутствия граждан при чрезвычайных ситуациях. Рассмотрены правовые последствия признания гражданина безвестно отсутствующим. Проанализированы последствия объявления гражданина умершим.

*Ключевые слова:* чрезвычайные ситуации, последствия признания гражданина безвестно отсутствующим, последствия объявления гражданина умершим

## **CONSEQUENCES OF THE UNKNOWN ABSENCE OF CITIZENS IN EMERGENCY SITUATIONS: THE CIVIL-LAW ASPECT**

A.V. Menshikov; E.A. Titova.

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

This article explores the civil-law consequences of an unknown lack of citizens in emergency situations. The legal consequences of recognizing a citizen as missing are considered. The consequences of declaring a citizen deceased are analyzed.

*Keywords:* emergency situations, consequences of recognizing a citizen as missing, consequences of declaring a citizen dead

Институты признания гражданина безвестно отсутствующим и объявления гражданина умершим являются распространенными в правовых системах многих стран, но не во всех странах эти институты закреплены. В целом ситуация с лицами, пропавшими без вести, является тревожной и государство предпринимает значительные действия по поиску указанных лиц [1]. В мире существовало две системы устранения неопределенности при длительном отсутствии гражданина:

– саксонская – отсутствующий гражданин признавался умершим при достижении им определенного возраста. К примеру, в средневековой Италии этот возраст составлял 100 лет;

– силезская – истечение законодательно установленного срока отсутствия [2]. Именно силезская система законодательно закреплена в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ).

При безвестном отсутствии гражданина, которое было вызвано чрезвычайной ситуацией, имеем дело с юридической презумпцией. Решение о признании гражданина безвестно отсутствующим основано на предположении о том, что он жив. Данное предположение не может быть ни подтверждено, ни опровергнуто. В случае получения определенных данных о судьбе гражданина суд новым решением отменяет предыдущее решение. Кроме того, при безвестном отсутствии гражданина существует юридическая фикция после вынесения решения суда о признании гражданина безвестно отсутствующим. Эта фикция основана на презумпции нахождения его в живых. При этом необходимо отметить, что при принятии решения у суда нет однозначных доказательств того, что гражданин жив. Суд лишь констатирует факт его отсутствия в месте его жительства. Особую роль при этом играют заинтересованные лица. Они должны доказать то, что им необходимо признать гражданина безвестно отсутствующим. Этот интерес должен быть основан на юридическом интересе. Как и большинство заявлений по делам особого производства, заявление о признании гражданина безвестно отсутствующим должно содержать цель, с которой оно подается. Цель подачи заявления тесно связана с определением круга заинтересованных лиц. При отсутствии заинтересованных лиц, отсутствует и цель обращения с таким заявлением к суду.

Как правило, при отсутствии гражданина в месте жительства заинтересованные лица обращаются в полицию о розыске гражданина. Розыск пропавшего лица первоначально осуществляется без возбуждения уголовного дела. Порядок действий должностных лиц органов внутренних дел, получивших сообщение о лице, пропавшем без вести, определен совместным Приказом МВД России, Генеральной Прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации от 16 января 2015 г. [3]. Уголовное дело должно быть возбуждено при наличии признаков совершения преступления. По результатам проведения оперативно-розыскных мероприятий место нахождения гражданина может быть установлено или все действия могут привести к отрицательному результату. В этом случае заинтересованным лицам, обратившимся в органы внутренних дел, выдается справка о прекращении розыска. Зачастую судам при рассмотрении дел о признании граждан безвестно отсутствующими достаточно такой справки из полиции. Это входит в противоречие со ст. 278 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. В соответствии с ней, при подготовке к рассмотрению дела необходимо привлечь к рассмотрению дела заинтересованных лиц. Круг заинтересованных лиц зависит от цели объявления гражданина безвестно отсутствующим или объявления его умершим, с которой обращается в суд заявитель. Это могут быть пенсионные фонды, наследники, лица, которые претендуют на получение содержания из имущества отсутствующего лица. Непривлечение их в качестве третьих лиц может привести к неправильному принятию решения. Гражданин может быть признан безвестно отсутствующим при отсутствии его в месте жительства в течение одного года.

В связи с тем, что предположение о смерти гражданина влечет более глобальные изменения его правового статуса, законодатель требует более длительных сроков его отсутствия в месте жительства по сравнению с признанием гражданина безвестно отсутствующим. По общему правилу для объявления гражданина умершим необходимо его отсутствие в месте жительства в течение пяти лет. Такое отсутствие должно сопровождаться и неизвестностью его нахождения. Если гражданин периодически дает о себе знать, речи о начале течения срока быть не может. Срок начнет исчисляться с момента последнего сообщения.

Особый срок устанавливается для лиц, в том числе и военнослужащих, которые пропали без вести в связи с военными действиями. Для таких случаев предусмотрен специальный срок, который составляет два года после окончания военных действий. Приложением к Федеральному закону «О ветеранах» определен перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации [4].

Если гражданин пропал в обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать, что погиб от вполне определенного чрезвычайного обстоятельства, то установлен самый непродолжительный срок отсутствия гражданина, составляющий полгода с момента чрезвычайного обстоятельства.

Вследствие того, что при признании гражданина безвестно отсутствующим применяется фикция нахождения его в живых, последствия принятия такого решения судом направлены, прежде всего, на защиту его имущественных интересов. В отношении имущества гражданина назначается доверительное управление [5]. В целом отношения по доверительному управлению имуществом регулируются гл. 53 ГК РФ. При этом доверительное управление, которое осуществляется при передаче в управление имущества лица, признанного безвестно отсутствующим имеет ряд характерных особенностей.

Если речь идет о доверительном управлении в отношении имущества лица, признанного судом безвестно отсутствующим, то к нему применимы правила ст. 38 ГК РФ. То есть основной целью доверительного управления является не извлечение прибыли, а сохранение имущества пропавшего лица. Учредителем доверительного управления при этом является орган по опеке и попечительству [6]. Доверительное управление осуществляется только, если у пропавшего гражданина имеется ценное или недвижимое имущество. Охрана имущественных прав пропавшего гражданина может осуществляться и до истечения года с момента его пропажи, до решения суда о признании его безвестно отсутствующим. Особых требований к доверительному управляющему в данном случае закон не предъявляет. Действуют обычные требования, установленные гл. 53 ГК РФ, при этом в договоре доверительного управления имуществом делается оговорка о том, что доверительное управление устанавливается в интересах собственника – безвестно отсутствующего лица. В функции доверительного управляющего входит оплата долгов лица, признанного безвестно отсутствующим. Круг обязанностей управляющего по договору доверительного управления имуществом безвестно отсутствующего лица определяется, прежде всего, содержанием самого соглашения и, кроме того, правилами гл. 53 ГК РФ с учетом требования абзаца 2 п. 1 ст. 43 ГК РФ. В связи с тем, что доверительное управление в случае безвестного отсутствия гражданина направлено на охрану интересов незащищенных участников гражданского оборота, необходимо императивное регулирование данных отношений, в частности заключения договора, его условий, прав и обязанностей доверительного управляющего, форм контроля его действий со стороны органов опеки и попечительства. Авторы согласны с авторами пособия [7] в том, что необходимо совершенствование гражданского законодательства в части установления обязанности органа опеки и попечительства по заключению договора доверительного управления и, соответственно, установления случаев обязательного заключения договора доверительного управления имуществом, а также установления ответственности этих органов при незаключении договора доверительного управления имуществом, а также за выбор доверительного управляющего в случаях, если его действия повлекли причинение имущественного вреда отсутствующему лицу.

ГК РФ устанавливает последствие в виде установления доверительного управления в отношении имущества лица, признанного безвестно отсутствующим. При этом в ГК РФ говорится о том, что иные последствия могут устанавливаться иными законами. В ГК РФ также устанавливается норма в ст. 188 о прекращении всех выданных доверенностей лицом, признанным судом безвестно отсутствующим. Так одним из последствий признания

гражданина безвестно отсутствующим является назначение пенсии по случаю потери кормильца.

Другое последствие признания гражданина безвестно отсутствующим предусмотрено Семейным кодексом Российской Федерации [8]. Брак лица, признанного судом безвестно отсутствующим, может быть в упрощенном порядке расторгнут в органах записи актов гражданского состояния.

Законодательством предусмотрены последствия признания гражданина безвестно отсутствующим, эти последствия распространяются на такие отношения, которые требуют личного присутствия гражданина при осуществлении своих прав. К таким отношениям относятся трудовые отношения. Соответственно ст. 83 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает основания для прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. Одним из таких оснований и является признание судом работника либо работодателя – физического лица безвестно отсутствующим. Нормы о последствиях признания гражданина безвестно отсутствующим содержатся и в нормах других законов. Эти последствия сводятся к прекращению службы или полномочий лиц, находящихся на выборных должностях.

Последствия объявления гражданина умершим являются такими же, как если бы гражданин умер. При смерти гражданина происходит прекращение прав и обязанностей, тесно связанных с личностью этого физического лица, а имущество, имущественные права и обязанности переходят к наследникам в порядке универсального правопреемства [9]. К имущественным правам, тесно связанным с личностью умершего, относятся право на алименты и обязанности по уплате алиментов, обязанности из причинения вреда жизни и здоровью, обязанности, вытекающие из сделок, носящих лично-доверительный характер.

В связи с тем, что при объявлении гражданина умершим, суд исходит только из предположения о том, что он умер, такой гражданин может оказаться в живых и вернуться в то место где он жил. В этом случае суд, без возбуждения нового дела, возобновляет производство, в котором гражданин был объявлен умершим и выносит новое решение об отмене предыдущего решения. Этим решением гражданин «восстанавливается» во всех правах. Он может требовать имущество, которое сохранилось в натуре и перешло к нынешним собственникам в результате безвозмездных сделок. От лиц, к которым имущество перешло по возмездным сделкам вернувшийся гражданин может истребовать имущество только, если докажет их недобросовестность. При этом добросовестность субъектов гражданского права и их разумность предполагаются.

Правовые последствия безвестного отсутствия гражданина при чрезвычайных ситуациях направлены на преодоление неопределенности в гражданском обороте. Эти последствия предусмотрены не только ГК РФ, но и рядом иных нормативных правовых актов.

### **Литература**

1. Юмашев А.Н., Юмашев Н.С. Правовая защита лиц, пропавших без вести: проблемы следственной и судебной практики // Российский следователь. 2014. № 3. С. 15–20.
2. Сухарев А.Я. Правовые системы стран мира. М.: Энциклопед. справочник, 2011. С. 50.
3. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц: Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России от 16 янв. 2015 г. № 5 // Рос. газ. 2015. 30 марта. № 65.
4. О ветеранах: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
5. Зикун И.И. Конструкция доверительного управления в гражданском праве: нефидуциарная фидуциарность // Вестник гражданского права. 2017. № 3. С. 52–102.

6. Пьяных Е.С. Органы опеки и попечительства как учредители договора доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом // Юрист. 2005. № 4.

7. Кириченко О.В., Долганова И.В., Накушнова Е.В. Граждане как субъекты гражданских правоотношений: учеб.-метод. пособие. М.: Юстицинформ, 2014.

8. Семейный кодекс Рос. Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Белов В.А. Наследование и наследственное правопреемство: фактическое отношение и его правовая форма // Наследственное право. 2014. № 1. С. 6–16.

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТА НА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ В ЦЕЛЯХ БОРЬБЫ С ПОЖАРАМИ**

**А.М. Сулейманов, кандидат педагогических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**Г.Ш. Бибарсова, кандидат педагогических наук;**

**Д.В. Степынин, кандидат военных наук, доцент.**

**Военная академия связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного**

Исследован порядок установления сервитута на земельный участок, условия установления сервитута в целях соблюдения противопожарного режима, определение платы за сервитут.

*Ключевые слова:* сервитут, плата за сервитут, проезд пожарных машин, границы смежных участков, судебные споры

## **SOME QUESTIONS ABOUT ESTABLISHMENT AN EASEMENT ON THE LAND FOR FIRE FIGHTING**

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

G.Sh. Bibarsova; D.V. Stepynin. Military academy of telecommunications Marshal S.M. Budyonny

In this articles explored order for establishment an easement on the land, conditions for establishment an easement in order to comply with the fire regime, the definition of payment for easement.

*Keywords:* easement, payment for easement, travel of fire trucks, borders of adjacent sites, litigation

Несмотря на некоторое снижение количества пожаров в 2017 г. они наносят существенный экономический урон и приводят к человеческим жертвам. Так с января по сентябрь 2017 г. в Российской Федерации произошло 94 911 пожаров, прямой материальный ущерб от которых составил 11 120 775 тыс. руб., во время которых погибло 5 226 чел. [1]. Так в результате пожара, произошедшего 3 декабря 2017 г. в Искитимском районе Новосибирской области, погибло пятеро детей [2].

На различных юридических форумах в последнее время обсуждаются вопросы установления сервитута, в частности для проезда пожарных машин.

Особенно остро этот вопрос стоит в населенных пунктах, а также в гаражных кооперативах и т.п.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) установлено в ст.ст. 274–277 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Пунктом 1 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации указано на то, что сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством.

В связи с тем, что в правоприменительной практике отсутствовал единообразный подход к разрешению судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, связанных с установлением сервитута на земельный участок 26 апреля 2017 г. Президиум Верховного суда Российской Федерации утвердил «Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок».

В указанном обзоре отмечается следующее [3]:

I. По обращению в суд с иском об установлении сервитута:

1. Действующее законодательство не содержит требования о соблюдении обязательного досудебного порядка урегулирования спора об установлении сервитута. Лицо, требующее установления сервитута, вправе обратиться в суд, если сторонами не достигнуто соглашения о сервитуте или его условиях.

2. При решении вопроса, какому суду – общей юрисдикции или арбитражному – надлежит рассматривать дело об установлении, изменении условий, прекращении сервитута, необходимо учитывать в совокупности субъектный состав участников спора и характер правоотношений.

3. Не может быть установлен сервитут для обеспечения прохода или проезда к самовольной постройке, в том числе к новому объекту, возникшему в результате самовольной реконструкции недвижимого имущества.

4. В отсутствие нормативного правового акта об установлении публичного сервитута собственник линейного объекта вправе обратиться к собственнику земельного участка, на котором расположен указанный объект, за установлением сервитута в целях эксплуатации и ремонта линейного объекта.

5. С требованием об установлении сервитута вправе обратиться собственник земельного участка, на котором расположен принадлежащий иному лицу линейный объект, возведенный после возникновения частной собственности на указанный земельный участок.

6. Если основания, по которым установлен сервитут отпали, с требованием о прекращении сервитута вправе обратиться в суд как собственник земельного участка, обремененного сервитутом, так и собственник земельного участка, для обеспечения использования которого установлен сервитут.

II. По условиям установления сервитута:

1. Сервитут может быть установлен только в случае отсутствия у собственника земельного участка (объекта недвижимости) иной возможности реализовать свое право пользования принадлежащим ему участком (объектом).

2. Не подлежит установлению сервитут, если его условиями собственник земельного участка лишается возможности использовать свой участок в соответствии с разрешенным использованием.

3. При наличии нескольких вариантов прохода (проезда) к земельному участку через соседний земельный участок суду следует исходить из необходимости обеспечить баланс интересов сторон и установить сервитут на условиях, наименее обременительных для собственника земельного участка, в отношении которого устанавливается сервитут.

4. Удовлетворяя исковые требования об установлении сервитута, суд должен определить все условия, на которых он устанавливается, а именно: сведения о земельных участках, для обеспечения использования которого установлен сервитут и который

обременен сервитутом, содержание сервитута, вид сервитута, сферу действия, срок, условия о плате, виды работ, если сервитут устанавливается для проведения ремонтных и иных работ и пр.

5. Отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости (до 1 января 2017 г. – в государственном кадастре недвижимости) сведений о части земельного участка, обременяемого сервитутом, не препятствует государственной регистрации сервитута, кроме случаев, установленных законом.

### III. По плате за сервитут:

1. Плата за сервитут определяется судом исходя из принципов разумности и соразмерности с учетом характера деятельности сторон, площади и срока установления сервитута и может иметь как форму единовременного платежа, так и периодических платежей.

2. Условиями сервитута может быть предусмотрен порядок изменения платы. Каждая из сторон вправе обратиться в суд с требованием об изменении размера платы (увеличении или уменьшении) в случае изменения объема ограничений прав собственника земельного участка, обремененного сервитутом.

Сервитут устанавливается также и для проезда пожарных машин.

Приведем примеры из судебной практики.

I. Верховный суд Российской Федерации в определении от ... г. по делу № ... установил следующее [4]:

Потребительский гаражный кооператив «Черневский гаражный комплекс» (далее – кооператив) обратился в Арбитражный суд Московской области с исковым заявлением к ООО «Авто-Парк» (далее – общество) и администрации Красногорского муниципального района Московской области (далее – администрация) об установлении бессрочного частного сервитута в отношении земельного участка с кадастровым номером (КН) № ... по адресу <...>, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию и находящегося в аренде у общества в точках 1–8 площадью 225 кв. м, согласно Приложению 2 экспертного заключения № ... от ... г. и об определении соразмерной платы за пользование земельным участком (сервитутом) площадью 225 кв. м в размере арендной платы, установленной обществу в договоре аренды.

Решением Арбитражного суда Московской области от ... г., оставленным без изменения Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от ... г., в удовлетворении заявленных исковых требований было отказано.

Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от ... г. решение от ... г. и постановление от ... г. отменены, дело передано на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московской области.

При новом рассмотрении определением от ... г. по ходатайству истца администрация исключена из числа ответчиков и привлечена к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, в связи с регистрацией обществом права собственности на спорный земельный участок.

Истец уточнил иск и просил установить бессрочный частный сервитут в отношении земельного участка с КН № ... по адресу <...>, согласно Приложению № 6 землеустроительной экспертизы: общей площадью 210 кв. м в виде двух контуров: контур S1 площадью 164 кв. м и контур S2 площадью 46 кв. м; определить соразмерную плату за пользование земельным участком 6 426 руб. ежемесячно.

Решением Арбитражного суда Московской области от ... г., оставленным без изменения Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от ... г. и Постановлением Арбитражного суда Московского округа от ... г., кооперативу установлен бессрочный частный сервитут в отношении земельного участка с КН № ... по адресу <...>, принадлежащего на праве собственности обществу в границах и координатах согласно экспертному заключению ООО «Геокадастрэксперт» Приложение 5, вариант 1 площадью 116 кв. м в виде двух контуров S1 площадью 70 кв. м и контура S2, площадью 46 кв. м, в том числе,



для проезда и разворота пожарной и иной спецтехники; определил соразмерную плату за пользование земельным участком, обремененным сервитутом в размере 19 800 руб. ежемесячно.

В кассационной жалобе кооператив ссылается на неправильное применение арбитражным судом норм права.

Согласно п. 1 ч. 7 ст. 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по результатам изучения кассационной жалобы судья Верховного Суда Российской Федерации выносит определение об отказе в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в ней доводы не подтверждают существенных нарушений норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке и (или) для решения вопроса о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, а также если указанные доводы не находят подтверждения в материалах дела.

Изучив изложенные в жалобе доводы, принятые по делу судебные акты, судья Верховного Суда Российской Федерации сделал вывод об отсутствии оснований, предусмотренных п. 1 ч. 7 ст. 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, по которым кассационная жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Судом установлено, что кооператив является арендатором земельного участка площадью 7 430 кв. м с КН № ..., категория земель – земли населенных пунктов, в границах, указанных в кадастровой выписке, расположенного по адресу: <...>, предоставленного по договору от ... г. под размещение трехэтажного гаража легковых автомобилей сроком на 49 лет с ... 2001 г. по ... 2050 г.

Постановлением главы Красногорского муниципального района Московской области от ... 2011 г. № ... часть земельного участка площадью 2 190 кв. м, расположенного по адресу: <...>, вблизи кооператива, была передана в аренду обществу для размещения автомобильной стоянки сроком на 10 лет. Впоследствии 10 июня 2014 г. данный земельный участок оформлен обществом в собственность.

Обращаясь в суд с настоящим иском, истец указывает, что передача части земельного участка обществу привела к изменению границ арендованного кооперативом земельного участка и невозможности сквозного проезда по территории гаражного комплекса легкового транспорта и пожарных машин.

В соответствии с ч. 1 ст. 274 ГК РФ собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута).

Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Оценив представленные в материалах дела доказательства по правилам ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе результаты судебных экспертиз, исходя из того, что земельные участки с КН № <1>..., № <2>..., № <3>... являются смежными и нормальная эксплуатация кооперативом гаражного комплекса без использования части территории земельного участка ответчика с КН № <2>... невозможна, суд удовлетворил требования и установил сервитут по варианту 1 Приложения № 5 экспертного заключения, наименее обременяющему права собственника участка. Плата за пользование земельным участком, обремененным сервитутом площадью 116 кв. м,

определена судом в соответствии с экспертным заключением ЗАО «ИнтерпромТЭКпроект Инжиниринг» в размере 19 800 руб. ежемесячно.

Доводы заявителя не подтверждают существенных нарушений норм материального и процессуального права.

В связи с этим судья определил отказать ООО «Авто-Парк» в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

II. Решением № 2-3536/2016 2-83/2017 2-83/2017(2-3536/2016;)-М-3455/2016 М-3455/2016 от 7 марта 2017 г. по делу № 2-3536/2016 Московский районный суд г. Калининграда (Калининградская область) по иску М.С. Балана к ООО «ЛУКОЙЛ-Калининградморнефть» (далее ООО «ЛУКОЙЛ-КМН») об установлении сервитута, встречному иску ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» к М.С. Балану об установлении платы за сервитут установил следующее [5].

Балан М.С. обратился в суд с иском к ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» об установлении сервитута, мотивируя свои требования тем, что ему на праве собственности принадлежит земельный участок с КН № ..., расположенный по адресу: <...>. На данном земельном участке расположен принадлежащий истцу на праве собственности объект недвижимости (здание теплового пункта, общей площадью <данные изъяты> кв. м), реконструкцию которого намерен осуществить истец. Ответчику на праве собственности принадлежат земельные участки с КН: № ... и №, ... расположенные по адресу: <...>, которые прилегают непосредственно к земельному участку истца, полностью отсекая земельный участок истца от дороги и, соответственно, от подъездных путей, лишая истца возможности прохода и проезда к принадлежащему ему на праве собственности земельному участку. С других сторон земельный участок истца окружен земельными участками троллейбусного депо с КН: № ..., № .... При этом на земельном участке с кадастровым номером № ... на границе общей с границей земельного участка истца располагается здание, а на земельном участке с кадастровым номером № ... на границе общей с границей земельного участка истца располагается свалка. Проход, проезд через данные земельные участки невозможен. Проход, проезд к земельному участку и зданию истца возможен только через земельные участки с КН: № ... и № ..., принадлежащие на праве собственности ООО «Лукойл-КМН».

ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» обратилось в суд со встречным иском к М.С. Балану, мотивируя свои требования тем, что ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» является владельцем земельного участка, расположенного по адресу: <...>, кадастровый № .... Спорный земельный участок был образован в результате разделения земельного участка с КН № ..., который был приобретен ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» по договору купли-продажи находящегося в государственной собственности земельного участка, на котором расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственность ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» от ... 2004 г. № .... Ответчиком М.С. Баланом заявлены исковые требования, в соответствии с которыми он просит установить в отношении указанного спорного земельного участка в свою пользу постоянный частный сервитут в целях прохода и проезда к принадлежащему ему земельному участку КН № .... Установление сервитута приведет к невозможности использования обществом принадлежащего ему земельного участка согласно его целевому назначению: «под строительство и эксплуатацию пункта инструментального контроля и технического обслуживания транспортных средств».

С учетом уточнений просит установить для М.С. Балана, а в случае смены собственника – для иного собственника земельного участка – соразмерную плату за пользование спорным земельным участком.

Впоследствии истец М.С. Балан уточнил исковые требования, ссылаясь на то, что ответчик изменил свои намерения в части предоставления для разрешения вопроса прохода/проезда к принадлежащему ему на праве собственности земельному участку всего земельного участка с КН № ..., общей площадью \*\*\* кв. м, который, как утверждал ответчик, был специально им сформирован для решения вопроса о проходе/проезде, а также,

в связи с тем, что заявленная ответчиком ширина проезда 3,5 м не соответствует нормам и требованиям действующего законодательства Российской Федерации, возникла необходимость уточнить первоначально заявленные исковые требования, в связи с чем он обратился в МП «Центр Геодезии» городского округа «Город Калининград» для выполнения схемы расположения границ части земельного участка с КН № ... для организации прохода/проезда (сервитута) к земельному участку с КН № ... с соблюдением норм и требований (действующего законодательства Российской Федерации в части ширины пожарного проезда не менее 6 м и понес дополнительные судебные издержки по оплате услуг в размере <данные изъяты> руб.

При этом из содержащихся в материалах дела топографических планов (том 1 л. д. 29, 163, 240) с очевидностью следует, что для доступа собственника земельного участка № ... к землям общего пользования оптимальной является организация сервитута через участок № ..., поскольку только через него возможен прямой и максимально короткий доступ к дороге общего пользования.

В соответствии с п. 2 Приложения 1 (обязательное) «Противопожарные требования» СНиП 2.07.01.89\* «Градостроительство. При планировке и застройке городских и сельских поселений (утв. Постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78) (в ред. от 25 августа 1993 г.), при проектировании проездов и пешеходных путей необходимо обеспечивать возможность проезда пожарных машин к жилым и общественным зданиям, в том числе со встроенно-пристроенными помещениями, и доступ пожарных с автолестницами или автоподъемниками в любую квартиру или помещение.

Расстояние от края проезда до стены здания, как правило, следует принимать 5–8 м для зданий до 10 этажей включительно, и 8–10 м для зданий свыше 10 этажей. В этой зоне не допускается размещать ограждения, воздушные линии электропередачи и осуществлять рядовую посадку деревьев.

В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», для зданий и сооружений должно быть обеспечено устройство пожарных проездов и подъездных путей к зданиям и сооружениям для пожарной техники, специальных или совмещенных с функциональными проездами и подъездами.

Согласно п. 8 СНиП 21-01-97\* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» (приняты и введены в действие Постановлением Минстроя Российской Федерации от 13 февраля 1997 г. № 18-7; в ред. от 19 июля 2002 г.), тушение возможного пожара и проведение спасательных работ обеспечиваются конструктивными, объемно-планировочными, инженерно-техническими и организационными мероприятиями.

В соответствии с СП 42.13330.2011. «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*» (утв. Приказом Минрегиона Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 820), расстояние от края основной проезжей части улиц, местных или боковых проездов до линии застройки следует принимать не более 25 м. В случаях превышения указанного расстояния следует предусматривать на расстоянии не ближе 5 м от линии застройки полосу шириной 6 м, пригодную для проезда пожарных машин.

Расстояние от нежилого здания на земельном участке М.С. Балана до границы земельного участка составляет <данные изъяты> м, до проезжей части дороги общего пользования <данные изъяты> м (том 2 л. д. 9).

Таким образом, площадь сервитута 64 кв. м с шириной проезда 6 кв. м соразмерна с шириной проезда, указанной в проектной документации на реконструкцию объекта 5,5 м проезжая часть, тротуар 1,5 м, а также отвечает требованиям противопожарной безопасности, и кроме того с учетом функционального назначения объекта после реконструкции «под торгово-складское здание», является очевидным, что по данному проезду будет осуществляться движение крупногабаритных транспортных средств, в связи с чем установление проезда меньшего размера негативно повлияет на их маневренность,

и соответственно может повлечь создание аварийных ситуаций и иных угрожающих безопасности участников дорожного движения ситуаций.

По итогам рассмотрения дела суд решил: Исковые требования М.С. Балана удовлетворить.

Установить М.С. Балану для обеспечения прохода и проезда на земельный участок с КН № ... постоянное право ограниченного пользования смежным участком (сервитута) с КН № ..., расположенным в <адрес>, принадлежащим ООО «ЛУКОЙЛ-КМН», площадью \*\* кв. м. Исковые требования ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» удовлетворить частично.

Установить М.С. Балану ежемесячную плату за постоянное право ограниченного пользования смежным участком (сервитута) с кадастровым номером № ..., расположенным в <адрес>, принадлежащим ООО «ЛУКОЙЛ-КМН», площадью \*\* кв. м, в виде ежемесячных выплат в размере <данные изъятия> руб. со сроком уплаты не позднее 30 числа текущего месяца оплаты.

В остальной части в удовлетворении исковых требований ООО «ЛУКОЙЛ-КМН» отказать.

Таким образом, при установлении сервитута в целях обеспечения борьбы с пожарами обязательно учитывается соответствие пожарных проездов, в том числе размеры, нагрузка на покрытие и другие, требованиям, действующим нормативным правовым актам.

### **Литература**

1. МЧС России. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2017\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2017_god) (дата обращения: 14.08.2017).

2. Пятеро детей погибли при пожаре в частном доме в Новосибирской области // ТАСС. URL: <http://tass.ru/proisshestiya/4779554> (дата обращения: 20.09.2017).

3. Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 апр. 2017 г.) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71564056/#review> (дата обращения: 24.10.2017).

4. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 29 марта 2016 г. по делу № А41-43166/2013 URL: <http://sudact.ru/vsrf/doc/7KvGzr4TfhUR/?vsrf> (дата обращения: 12.10.2017).

5. Решение Московского районного суда г. Калининграда (Калининградская обл.) № 2-3536/2016 2-83/2017 2-83/2017(2-3536/2016;)-М-3455/2016 М-3455/2016 от 7 марта 2017 г. по делу № 2-3536/2016 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ZTwq50Z80l5N/?regular> (дата обращения: 27.09.2017).

## **ИСТОЧНИК ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ**

**М.А. Баринов, кандидат технических наук, доцент.**

**Военная академия связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного.**

**Ю.Ф. Кравицкий.**

**Санкт-Петербургское суворовское военное училище**

**Министерства обороны Российской Федерации.**

**А.В. Губанов;**

**А.А. Трофимова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрена правовая характеристика источника повышенной опасности. Выявлена сущность опасного производственного объекта как источника повышенной опасности. Определена гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности.

*Ключевые слова:* источник повышенной опасности, опасный производственный объект, гражданско-правовая ответственность

## SOURCE OF INCREASED HAZARDS IN CIVIL RIGHTS

M.A. Barinov. Military academy of telecommunications Marshal S.M. Budyonny.

Yu.F. Kravitsky.

Saint-Petersburg Suvorov military school of the Ministry of defense of the Russian Federation.

A.V. Gubanov; A.A. Trofimova.

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

This article explores the legal characteristics of a source of increased danger. The essence of a dangerous production facility as a source of increased danger has been revealed. Also defined civil liability for harm caused by a source of increased danger.

*Keywords:* source of increased danger, dangerous production facility, civil liability

Согласно ст. 1 079 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) физические и юридические лица, производственная деятельность которых, так или иначе, связана с повышенной опасностью для общественности (применение в производственной деятельности электрической и атомной энергии, использование транспортных средств, взрывчатых веществ и сильнодействующих ядохимикатов) обязаны возмещать вред, который причиняется окружающей природе и людям источником повышенной опасности, если не докажут, что вред причинён в результате злого умысла потерпевшего или действий непреодолимой силы [1]. В этой статье закреплены два термина: «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих» и «источник повышенной опасности».

Деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих – это такая деятельность, которая может создавать условия, при которых вероятность причинения вреда окружающим возрастает ввиду невозможности полного контроля за последней со стороны сотрудников компании. Также под этот термин попадает длительность по перевозке, применению и складированию веществ и предметов хозяйственного и производственного назначения, которые обладают теми же свойствами. Ответственность имущественного характера за последствия, которые причиняют обозначенные объекты, наступает как при их целенаправленном использовании, так и при самопроизвольном проявлении их вредных свойств и характеристик.

Вред от подобных действий возмещается в порядке, указанном в ст. 1 079 ГК РФ при условии, что он появляется в результате деятельности, которая характеризуется большей степенью опасности, нежели это необходимо для использования правил генерального деликта (ст. 1 064 ГК РФ) [1].

В неработающем состоянии производственные объекты не признаются источниками повышенной опасности. Подобная опасность может возникнуть только при условии использования этих объектов в производственной деятельности и, как следствие, проявлении своих опасных свойств. При этом необходимо чётко осознавать, что использование подобных объектов не является противоправным. Основанием деликтной ответственности согласно ст. 1 079 ГК РФ является не деятельность по применению источника повышенной опасности, а причинение вреда в процессе его применения, причём этот факт должен лежать в причинной связи с проявлением вредоносных свойств объекта при его промышленной эксплуатации [1].

Деятельность, которая связана с потенциальным нанесением вреда окружающим, может производиться на основании гражданско-правового договора, в исполнении которого и был нанесён вред.

Если опасные свойства производственной деятельности проявились в наличии вреда у человека, с которым владелец источника повышенной опасности состоит в трудовых

отношениях, то законный владелец источника повышенной опасности несёт ответственность перед потерпевшим согласно ст. 1 079 ГК РФ [1].

ГК РФ не содержит перечня источников повышенной опасности. В рамках конкретного судебного разбирательства вопрос о признании объекта источником повышенной опасности решается на основании заключения экспертов и проведения соответствующих расчётов.

В юриспруденции источники повышенной опасности классифицируют следующим образом:

- физические, электрические, механические, тепловые;
- физико-химические, радиоактивные;
- химические, взрывоопасные, отравляющие, огнеопасные;
- биологические, микробиологические, зоологические [2].

Производственный объект может быть классифицирован как источник повышенной опасности в ряде случаев, среди которых производство и использование химических веществ, применение потенциально опасного оборудования, высокий риск воспламенения, взрывоопасность или риск нанесения вреда здоровью и жизни персонала или окружающей среде.

Самим объектом может быть признано рабочее помещение, цех, конкретный участок предприятия, на которых могут производиться следующие работы:

- горные, в том числе подземные, работы;
- плавление цветных или чёрных металлов;
- производство, сопряжённое с нагревом воды выше 115 °С;
- производство и/или применение несущих потенциальную опасность для человека и/или окружающей среды веществ (токсичных, едких, горючих, взрывоопасных, легковоспламеняющихся);
- использование грузоподъёмных технических средств, которые представляют известную угрозу здоровью и жизни персонала;
- работа с техническими средствами, давление в которых превышает 0,07 мПа.

Полный список опасных производственных объектов перечислен в Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [2]. Исходя из данного нормативно-правового акта и классов опасных производственных объектов, можно привести конкретные примеры таковых:

1. Нефтедобывающая вышка может относиться к II–IV классу опасности, поскольку является механизмом, работающим с горючими и взрывоопасными веществами, а также является грузоподъёмным устройством.

2. Тепловая электростанция может относиться к III–IV классу опасности, так как работает с водой при температурах свыше 115 °С и под давлением свыше 0,07 мПа.

3. Атомная электростанция принадлежит к объектам IV уровня опасности из-за того, что сочетает в себе практически все перечисленные факторы опасности.

В Российской Федерации требования к опасным производственным объектам достаточно строгие. Для того чтобы получить разрешение со стороны властей, законодательство требует оформления большого пакета документов, протоколов и сертификатов.

Применение опасных производственных объектов влечёт за собой необходимость следовать определённым и достаточно строгим правилам для того, чтобы избежать нанесения ущерба как природе, так и людям. В любой отдельно взятой отрасли существует свой специфический свод таких правил, примеры некоторых из которых приведены ниже:

- применение стойких к едким веществам или высоким температурам перчаток (работа на ТЭС);
- применение страховки и ношение защитной каски (работа на стройке или в шахтах);
- радиационная защита (работа на АЭС).

Необходимо осознавать, что аварии на опасных производственных объектах грозят катастрофическими последствиями для здоровья и жизни людей, а также для экологического

состояния природы. К примеру, утечка нефти или взрыв на атомной электростанции способны навредить не только в масштабе конкретного региона, но и всей экосистеме.

Также необходимо отметить, что в рамках одного предприятия могут быть консолидированы несколько опасных объектов, каждый из которых имеет свой уровень опасности. Предприятие обязано хранить все нормативные и регламентирующие документы для всех своих производственных объектов. Касаясь сотрудников, крайне важно, чтобы каждый понимал уровень опасности и уровень персональной ответственности за возможные последствия своей халатности. Административно необходимо проводить регулярные инструктажи по технике безопасности для тех сотрудников, чьи должностные обязанности непосредственно связывают их труд с опасным производственным объектом [3].

Изучая вопрос гражданской ответственности, следует сказать, что она наступает при условии наличия состава правонарушения – единства указанных в законе условий, которые однозначно характеризуют правонарушение. К условиям гражданско-правовой ответственности относятся:

- наличие вреда у потерпевшего;
- вина нарушителя;
- противоправный характер действий (или бездействия) лица, на которое предполагается возложить ответственность;
- причинная связь между противоправным поведением нарушителя и наступившими последствиями.

В специальной литературе условия наступления деликтной ответственности за причинение вреда источниками повышенной опасности получили название «специальных», так как они характеризуют специфику правонарушения, которое обуславливается особым характером деятельности, в частности, её повышенной опасностью для окружающих, тем самым вызывая необходимость повышения охраны интересов тех лиц, которые могут пострадать.

При перечислении возможной ответственности за причинение вреда посредством источника повышенной опасности необходимо в первую очередь отметить сам вред, так, как только при его возникновении наступают обстоятельства деликтной ответственности. В науке вред представляет собой многоаспектную категорию. Вредом называется и уничтожение имущества, и физическое или психологическое повреждение, и причинение смерти или увечий. Зачастую под вредом законодательство подразумевает принижение охраняемого блага.

При этом с позиций условия ответственности, вред – это не само нарушение блага или права, а имущественные последствия подобного нарушения и вне экономического содержания как условия деликтной ответственности не имеют юридического значения. В таком случае вред всегда выражается в виде убытков или имущественного ущерба.

Наиболее точным является определение, данное Е.А. Сухановым: «под вредом понимается всякое умаление личного или имущественного блага» [4]. С такой точки зрения различаются материальный и моральный вред.

С материальным вредом связаны какие-либо имущественные потери – уменьшение стоимости повреждённой вещи, утрата или уменьшение дохода, обязательность новых расходов и др. Такой ущерб может быть возмещён в натуре либо компенсирован определённой денежной суммой. При этом натуральная компенсация с точки зрения закона более предпочтительна, несмотря на то, что она не всегда возможна по объективным причинам. Ввиду этого чаще всего в практике применяется возмещение вреда путём денежной компенсации.

В различной литературе соотношение терминов «ущерб», «вред» и «убыток» применительно к использованию в правоприменительной практике различно. Одни авторы считают термины «ущерб» и «вред» синонимами. Другие исследователи не согласуют эти понятия друг с другом, что с юридической точки зрения является более правильным. К примеру, А.А. Собчак и В.Т. Смирнов полагают, что соотношение обозначенных понятий

характеризуется тем, что вред является родовым понятием негативных имущественных последствий, а ущерб – только натурально-вещественная форма выражения вреда. Под убытками в таком контексте понимается денежный эквивалент имущественных потерь, которые складываются из:

- стоимости повреждённого или утраченного имущества потерпевшего;
- расходов, которые потерпевшее лицо понесло либо должно будет понести для устранения последствий правонарушения;
- неполученных доходов, на которые потерпевшая сторона рассчитывала в условиях отсутствия правонарушения (ст. 15 ГК РФ) [1].

Значение материального вреда выражается целевым назначением имущественной ответственности – другими словами, необходимостью устранения имущественных последствий правонарушения и восстановления имущественного состояния потерпевшего до уровня, на котором он находился до правонарушения. В таком контексте вред не только выступает в качестве обязательного условия наступления ответственности, но и одновременно с этим выступает в качестве меры этой ответственности. ГК РФ исходит из принципа полноты возмещения убытков. Следовательно, нанесённый вред подтверждается соответствующими документами о расходах, которые понёс потерпевший с целью возмещения стоимости имущества или его восстановления [5].

К моральному вреду относятся нравственные или физические страдания, которые были вызваны нарушением его неимущественных личных прав или умаление его личных неимущественных благ. Моральный вред может повлечь за собой материальный. При этом необходимо осознавать, что наличие вреда не означает автоматическое возникновение ответственности за него.

Важным в этом деле являются причины возникновения этого вреда. Судом решается вопрос о противоправности или правомерности действий, которые повлекли за собой причинение вреда определённому лицу, группе лиц или окружающей среде. При этом гражданское законодательство не предусматривает перечня действий владельца источника повышенной опасности, признаваемых судом как противоправные. Тут вступает в действие принцип генерального деликта, провозглашающий общий запрет на причинение вреда личности или имуществу, согласно которому любое действие, приводящее к описанным последствиям, считается противоправным (ст. 1064 ГК РФ) [1]. При этом деятельность владельцев источников повышенной опасности считается противоправной не потому, что она сопряжена с использованием источника повышенной опасности, а потому, что она принесла вред потерпевшему.

В учебниках по юридическим дисциплинам говорится о том, что к числу условий гражданско-правовой ответственности противоправность не относится, поскольку по общему правилу ничего прочего, помимо причинной связи действия с нанесённым вредом и виной владельца, никакого другого нарушения принципа или нормы права, никаких элементов противоправности не требуется для возникновения права потерпевшего на возмещение вреда и соответствующей обязанности лица, причинившего ущерб [4].

То есть без противоправности поведения не может быть и правонарушения, а значит, причинения вреда может считаться правомерным и, соответственно, оно не обязательно сопрягается с ответственностью. Противоправность поведения в первую очередь служит критерием отграничения правонарушения от прочих антисоциальных поступков, но только как элемент правонарушения. Она одновременно отображает и степень общественной опасности, и социальную вредность.

Ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности может возлагаться только на того владельца, в процессе деятельности которого произошло умаление личных или имущественных благ потерпевшего. Таким образом, можно сделать вывод о том, что помимо противоправности поведения и вреда обязательным элементом является причинная связь между обозначенным поведением и его результатом – вредом. В условиях отсутствия этой связи ответственность владельца источника повышенной



опасности не наступает, поскольку это является весомым аргументом в пользу того, что вред был обусловлен не действиями и не поведением владельца источника повышенной опасности, а сторонними силами.

Причинная связь в любом случае является объективной, поскольку она является реально существующей взаимосвязью явлений, а не субъективным представлением о ней. Ввиду этого она может быть реально подтверждена, и не только лишь основываться на догадках и предположениях. Причинная связь также в любом случае является контурной, являясь подобной исключительно в реальной ситуации, поскольку в противном случае такое следствие может стать причиной, а обозначенная связь иметь совершенно иное значение. По сути, одно и то же следствие может иметь различные причины, а одна и та же причина может обусловить различные последствия. В конкретной ситуации по возможности необходимо выделять конкретное следствие и конкретную причину, которые актуальны именно для рассматриваемого случая. К примеру, причиной возникновения вреда может стать бездействие ответственного лица, несмотря на то, что с объективной точки зрения бездействие может вообще не вызвать никакого результата.

Субъектом ответственности за причинение вреда опасным объектом является его владелец, под которым следует понимать организацию или гражданина, осуществляющих эксплуатацию источника повышенной опасности в силу принадлежащего им права собственности, права хозяйственного ведения, права оперативного управления либо по другим основаниям (по договору аренды, по доверенности на управление транспортным средством, в силу распоряжения компетентных органов о передаче организации во временное пользование источника повышенной опасности и т.п.) [6].

Особенностью ответственности за вред, который причиняется источником повышенной опасности, является то, что вины его владельца может и не быть, – владелец источника повышенной опасности обязан возмещать ущерб потерпевшему вне зависимости от того, виновен он в причинении этого вреда или нет. Авторы научной литературы высказывают мнение, согласно которому в случае безвинного возложения ответственности на владельца источника повышенной опасности субъективным основанием возложения будет риск, означающий детерминированный выбор владельцем источника деятельности, не исключающий достижения нежелательного результата и осуществляемый при сознательном допущении случайного результата и возможности связанного с этим возникновением отрицательных последствий [7].

Однако из общего правила об ответственности владельца источника повышенной опасности существует исключение – вред, который причиняется взаимодействием источников повышенной опасности нескольких владельцев, возмещается всеми владельцами сообразно вины каждого владельца на основаниях, которые обозначены в ст. 1 064 ГК РФ [1].

Таким образом, институт ответственности за нарушение обязательств является одним из важнейших институтов гражданского права, поскольку является средством защиты прав и законных интересов участников имущественного оборота, добросовестно исполняющих свои обязательства от незаконных, недобросовестных действий их контрагентов, которые в современном обороте довольно часто имеют место. Владельцы источников повышенной опасности несут ответственность за причинение вреда этим источником даже при отсутствии их вины. В качестве условий возникновения деликтного обязательства выступает наличие источника повышенной опасности, причиненный им вред, а также наличие причинной связи между действием источника повышенной опасности и причиненным вредом.

## **Литература**

1. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

2. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 7 марта 2017 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

3. Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

4. Российское гражданское право: учеб.: в 2-х т. Т. II: Обязательственное право / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2011.

5. Иванова Ж.Б. Гражданско-правовая ответственность юридических лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 5.

6. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств: Федер. закон Рос. Федерации от 25 апр. 2002 г. № 40-ФЗ (в ред. от 26 июля 2017). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

7. Соломина Н.Г. К вопросу о возникновении обязательства по возмещению вреда, причиненного источником повышенной опасности // Право и экономика. 2016. № 4. С. 45–49.

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ПП. 8 П. 2 СТ. 235 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**В.М. Земсков;**

**А.А. Зименко.**

**Военная академия связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного**

Исследованы особенности обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законных основаниях.

*Ключевые слова:* законные доходы, прекращение права собственности, суд, имущество, противодействие коррупции

## **SOME QUESTIONS WHICH ARISE WHEN APPLYING APPLICATION OF PP. 8 P. 2 ST. 235 CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

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

V.M. Zemskov; A.A. Zimenko. Military academy of telecommunications Marshal S.M. Budyonny

In this article explored the specifics of applying to state income of property for which there is no evidence of its acquisition for legitimate revenues.

*Keywords:* legitimate revenues, termination of ownership rights, court, property, anticorruption

Коррупция, в настоящее время является настоящим бичом для современных государств. Как заявил 30 марта 2017 г. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на Арктическом форуме: «Что касается наших внутривнутриполитических событий, мы последовательно выступаем за борьбу с коррупцией, которая является достаточно серьезной проблемой и для нас – кстати говоря, в последнее время меньшей, судя, в том числе по опросам общественного мнения – и для других стран. Это актуально, и мы это делаем. Я лично выступаю за то, чтобы вопросы по борьбе с коррупцией были

постоянно в центре внимания общественности. И позитивно всегда воспринимаю это внимание со стороны людей к этим проблемам» [1]. Подтверждением этого является выступление Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Яковлевича Чайки 27 июля 2017 г. на заседании коллегии, посвященное итогам работы органов прокуратуры в первом полугодии 2017 г. и задачам на второе полугодие 2017 г., который указал, что: «По требованию прокуроров за совершение коррупционных правонарушений в связи с утратой доверия уволено 377 государственных и муниципальных служащих [2]. Кроме того, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор В.Г. Петров в интервью «Российской газете» рассказал, что в ходе работы ведомства по контролю за оборонными заказами за коррупционные правонарушения в 2017 г. осуждено более 500 лиц [3].

В целях противодействия коррупции 3 декабря 2012 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ФЗ № 230-ФЗ) [4]. В соответствии с положениями указанного закона определенные категории лиц обязаны ежегодно представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки. Невыполнение указанных требований является правонарушением. Статья 17 ФЗ № 230-ФЗ предписывает Генеральному прокурору Российской Федерации или подчиненным ему прокурорам в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаться в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) принадлежащим указанным лицам, если ими не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» вступившим в силу с 1 января 2013 г. п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) был дополнен пп. 8 следующего содержания: «8) обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы».

Из анализа правоприменительной практики можно выделить основные вопросы по применению пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ.

1. Если прокурором заявлены в суд требования об обращении в доход Российской Федерации недвижимого имущества, то такие дела в соответствии со ст. 28 Гражданско-правового кодекса Российской Федерации рассматриваются в качестве суда первой инстанции районным судом по месту жительства ответчика [5].

2. Прокурор обязан представить суду доказательства принадлежности спорного имущества кому-либо из ответчиков, приобретения его в отчетном периоде, доказательства, подтверждающие действительную стоимость имущества, факт превышения стоимости этого имущества по отношению к совокупному доходу ответчиков за три последних года, предшествовавших отчетному периоду, а также материалы, свидетельствующие

о соблюдении при осуществлении контроля за расходами процедуры, установленной ФЗ № 230-ФЗ.

3. В число расходов лица, в отношении которого осуществляется указанный контроль и членов его семьи не входят: прожиточный минимум, затраты на оплату коммунальных услуг, алиментные выплаты и другие выплаты, не относящиеся к расходам на приобретение имущества, предусмотренного положениями ч. 1 ст. 4, ст. 17 ФЗ № 230-ФЗ.

4. Бремя доказывания законного источника происхождения средств, позволивших приобрести такое имущество, возлагается на ответчика (ответчиков). Ответчиками могут быть, в частности, представлены доказательства получения ими денежных средств по гражданско-правовым сделкам (например, по договорам займа, дарения). При этом суд должен вынести на обсуждение как обстоятельство, имеющее значение для правильного разрешения дела, вопрос о реальности получения денежных средств по таким сделкам, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества.

5. Положения ФЗ № 230-ФЗ распространяются на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации независимо от того, осуществляет он свои полномочия на профессиональной постоянной основе или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности.

6. Не может быть обращено в доход Российской Федерации в порядке, предусмотренном пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ имущество, полученное по сделкам, заключенным супругой (супругом) лица, в отношении которого установлен контроль, в течение отчетного периода, но до вступления в брак с этим лицом.

7. В случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации, суд вправе изменить способ исполнения решения суда путем взыскания с должника стоимости такого имущества.

8. В случае приобретения имущества военнослужащими (сотрудниками) на денежные средства, полученные в связи с несоблюдением ими установленных запретов, такое имущество по иску прокуроров подлежит обращению в доход государству. Приведем пример.

Одинцовский городской суд Московской области рассмотрел в открытом судебном заседании гражданское дело № 2-11435/2016 по исковому заявлению Военного прокурора № ... военной прокуратуры гарнизона к военнослужащему С.В. Башарину, Н.Ф. Башариной об обращении в доход государства. При этом суд установил, что в ходе проведения мероприятий по контролю за расходами С.В. Башарина – инженера 2 отделения отдела информатизации было установлено, что ДД.ММ.ГТТГ ответчик приобрел в собственность две квартиры общей стоимостью 11 600 000 руб. Двухкомнатная квартира общей площадью 65 кв. м, расположенная по адресу: <...> была приобретена по цене 6 800 000 руб. Как следует из условий договора купли-продажи квартиры от ДД.ММ.ГТТГ часть стоимости квартиры в размере 2 071 000 руб. внесена покупателем за счет средств предоставляемого ипотечного кредита, полученного в АКБ <наименование1> по кредитному договору от ДД.ММ.ГТТГ № ... Денежные средства в размере 932 325 руб. – являлись средствами целевого жилищного займа, предоставленного С.В. Башарину по договору целевого жилищного займа. Оставшаяся сумма 3 796 674 руб. внесена военнослужащим за счет собственных средств. Вместе с тем сумма подтвержденного дохода ответчика за три года, предшествующие покупке квартиры, составила 1 047 289 руб. Сумма дохода его супруги за этот же период составила 1 075 247 руб. При этом в справке о расходах за ДД.ММ.ГТТГ в отношении себя и супруги, представленной ответчиком в отдел кадров Института ДД.ММ.ГТТГ, указаны иные суммы доходов соответственно – 2 080 062 руб. и 2 262 000 руб., что разнится с установленными доходами супругов. Иные источники доходов в представленной справке отражены не были. Кроме того, ответчиком в ДД.ММ.ГТТГ был приобретен автомобиль а/м ДД.ММ.ГТТГ выпуска VIN № ... стоимостью 585 000 руб.

Согласно п. 2.1 представленной ответчиком справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера от ДД.ММ.ГГГГ за период с 1 января по ДД.ММ.ГГГГ приобретенная им на основании договора купли-продажи от ДД.ММ.ГГГГ квартира отражена в соответствующих графах. Вместе с тем в сведениях о расходах за ДД.ММ.ГГГГ Башарин С.В. не указал сумму собственных средств (личные накопления) как один из источников покупки названной квартиры. Кроме того, ответчик в этой же справке о расходах за ДД.ММ.ГГГГ представил заведомо недостоверные сведения в части, касающейся своих доходов и доходов своей супруги за три последних года, предшествующих приобретению недвижимого имущества.

Ответчики, возражая против удовлетворения заявленных требований, пояснили, что денежные средства на приобретение недвижимого имущества, превышающие их совокупный доход, были получены от родителей в виде переданных наличных денежных средств. Названный довод С.В. Башарина и Н.Ф. Башариной не был принят во внимание во время осуществления контроля за расходами, поскольку пояснения опрошенных ответчиков и их родителей в части информации о сумме переданных денежных средств расходились. Так, доказательств указанного довода ни С.В. Башариным, ни Н.Ф. Башариной представлено не было. Из имеющегося в материалах дела протокола беседы с ответчиком № ... от ДД.ММ.ГГГГ (л.д. 130) следует, что он не располагает информацией, когда были переданы денежные средства мамой его супруги в размере 3 300 000 руб. на покупку квартиры. Также, из названного протокола усматривается, что С.В. Башарин не располагает сведениями о передаче его супруге от матери – ФИО денежных средств в размере 800 000 руб. в ДД.ММ.ГГГГ.

При этом из представленных в материалы дела доказательств следует, что в ходе мониторинга сети Интернет, проводимого в рамках контроля за доходами, в целях выявления возможных (альтернативных) источников получения дохода С.В. Башариным, обнаружен сайт по адресу: grinfo.ru, рекламирующий услуги фото- и видеосъемки частных праздников с указанием для связи номера мобильного телефона, идентичного номеру, которым пользуется С.В. Башарин. Также, на сайте указан адрес электронной почты, размещена личная фотография ответчика и перечислен перечень предоставляемых платных услуг. Денежное вознаграждение за указанные услуги, согласно размещенной на сайте информации, оплачивается по договоренности. В социальной сети «ВКонтакте» на странице vk..... имеется ряд отзывов о выполненной С.В. Башариным работе, что указывает на признаки несоблюдения сотрудником запретов, установленных п. 7 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ст. 16.1 Федерального закона 3 мая 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», выразившиеся в возможной его причастности к предпринимательской деятельности, приносящей доход.

При этом рапорт о намерении осуществлять иную оплачиваемую деятельность в соответствии с приказом ФСБ России от 30 июля 2012 г. № 378 в личном деле военнослужащего отсутствует.

Руководствуясь ст.ст. 194–198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд решил исковые требования Военного прокурора 317 военной прокуратуры гарнизона к С.В. Башарину, Н.Ф. Башариной об обращении в доход государства удовлетворить; обратить в доход Российской Федерации квартиру по адресу: <...>, общей площадью 40,4 кв. м., кадастровый № ..., стоимостью 4 800 000 руб. 00 коп., принадлежащую Н.Ф. Башариной, а также денежные средства в размере 215 442 руб. 00 коп. [6].

Таким образом, при нарушении требований ФЗ № 230-ФЗ имущество, не заявленное в сведения о доходах определенных в законе лиц либо лицами не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы, по заявлению прокурора в суд указанное имущество может быть обращено в доход Российской Федерации.

### **Литература**

1. Выступление В.В. Путина на Арктическом форуме // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/politics/20170330/1491128455.html> (дата обращения: 12.11.2017).
2. Выступление Генерального прокурора Рос. Федерации Ю.Я. Чайки 27 июля 2017 г. на заседании коллегии // Генеральная прокуратура Рос. Федерации URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/news-1222092/1> (дата обращения: 12.10.2017).
3. Интервью заместителя Генерального прокурора Рос. Федерации – Главного военного прокурора В.Г. Петрова «Российской газете» // Рос. газ. URL: <https://rg.ru/2017/08/31/valerij-petrov-za-korrupciiu-v-silovyh-vedomstvah-osuzhdeny-500-chelovek.html> (дата обращения: 02.10.2017).
4. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федер. закон Рос. Федерации от 3 дек. 2012 г. № 230-ФЗ // Рос. газ. 2012. 5 дек. № 280.
5. Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=E4%E0&SRD=true#0> (дата обращения: 10.10.2017).
6. Судебные и нормативные акты Рос. Федерации. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/BRtLMwVIwIHx/> (дата обращения: 17.10.2017).



---

---

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## К ВОПРОСУ О ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ СТ. 264 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Г.А. Агаев, доктор юридических наук, профессор.  
Санкт-Петербургский университет МВД России.  
Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент;  
А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы дифференциации уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 264 Уголовного кодекса Российской Федерации. Обосновывается, что действующая уголовно-правовая норма, предусматривающая уголовную ответственность за нарушение правил дорожного движения, имеет ряд недостатков. Вносятся авторские предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства.

*Ключевые слова:* Уголовный кодекс Российской Федерации, дифференциация уголовной ответственности, неосторожные преступления, нарушение правил дорожного движения, ст. 264 Уголовного кодекса Российской Федерации

## TO THE QUESTION OF DIFFERENTIATION OF CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIMES PROVIDED BY ARTICLE 264 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

G.A. Agaev. Saint-Petersburg university of Internal affairs of Russia.  
E.A. Zorina; A.V. Elmurzaev.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Questions of differentiation of criminal liability for the crimes provided to article 264 of the Criminal Code of the Russian Federation are considered in the article. It is proved that the existing criminal precept of law providing criminal liability for traffic offense has a number of shortcomings. Author's suggestions for improvement of the existing criminal legislation are made.

*Keywords:* Criminal code of the Russian Federation, differentiation of criminal liability, careless crimes, traffic offense, ar. 264 of the Criminal code of the Russian Federation

Положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие важность прав личности, объявляющие человека высшей ценностью, выступают гарантом дифференцированного подхода законодателя и правоприменителя к привлечению к уголовной ответственности и назначению наказания с учетом принципа индивидуализации.

Указанное относится и к проблемам дифференциации уголовной ответственности и наказания за неосторожные преступления, борьба с которыми в современных условиях является одним из направлений уголовной политики России.

Так как вопросы дифференциации ответственности за неосторожные преступления в целом, а за автотранспортные в частности, как средство борьбы с ними, до сих пор не решены в полном объеме, и сейчас не теряет своей актуальности утверждение, сделанное ещё в 1980 г. Г.Л. Кригером, о том, что в условиях современного научно-технического и социального развития никак нельзя конструировать составы преступлений, связанных с техникой (а, следовательно, и намечать границы уголовной ответственности), исходя только из представлений о тяжести и вероятности вредных последствий и формы вины. Прогрессивные тенденции требуют максимального учета «личностных» признаков, которые должны играть большую роль в дифференциации ответственности [1].

Данный вывод представляется особенно ценным именно сегодня, когда автотранспортные преступления являются одними из наиболее распространенных в Российской Федерации.

Показательными в этом отношении являются имеющиеся статистические данные. Так по данным Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России в 2016 г. на территории России общее количество дорожно-транспортных происшествий (ДТП) за отчетный период составило 173 694, погибших – 20 308 человек, а раненных – 221 140 человек.

В 2017 г. в период с января по октябрь наблюдается тенденция снижения показателей количества ДТП и смертности на дорогах, однако ежемесячно растет количество раненых [2].

В целом анализируя показатели последних лет, можно заключить, что наблюдается некая благоприятная тенденция к уменьшению аварийности с 2013 г., а к сокращению количества раненных и пострадавших – с 2014 г.

Вместе с тем по сравнению с другими странами, общее количество смертей в результате ДТП в России по-прежнему остается достаточно высоким [3].

Как отмечают в Госавтоинспекции, в основном нарушителями правил дорожного движения являются сами водители транспортных средств. Ими совершено 86,9 % из общего числа аварий. В целом согласно информации ГИБДД, порядка 75 % всех ДТП вызваны неверными действиями водителей [4]. Кроме того, несмотря на регулярные профилактические мероприятия со стороны законодателя и ужесточение мер по отношению к автомобилистам, самым часто совершаемым нарушением, приводящим к причинению тяжкого вреда здоровью и смертельным исходам, остается вождение в нетрезвом виде. Так по данным статистики 9,7 % ДТП и 23,9 % смертельных исходов в их результате имеют связь собственно с подобного рода правонарушениями.

За последние годы в Российской Федерации численность автопарка продолжает расти [5], и параллельно количество получающих право на управление транспортными средствами лиц каждый год увеличивается и составляет уже около 2 млн человек. При этом специалисты отмечают крайне невысокое качество их подготовки – примерно каждый третий кандидат не в состоянии сдать квалификационные экзамены с первого раза, и как следствие, неопытными водителями (со стажем управления, не превышающим двух лет) ежегодно совершается более 20 тыс. ДТП; их доля в общем количестве ДТП до трех лет составляла почти 40 % ежегодно вплоть до 2011 г. [6]. В 2016 г. с участием водителей со стажем управления до двух лет на дорогах страны произошло 11 960 ДТП (из общего количества 173 694), в которых погибли 1 154 человека и получили ранения 16 953 человека [7].

Интересно отметить, что виновниками большинства ДТП на сегодняшний день в России, все-таки, являются опытные водители со стажем более 15 лет. Такие данные следуют из годового отчета Госавтоинспекции о ситуации с аварийностью в России [8]. Как оказалось, больше всего аварий совершают опытные водители – автомобилисты со стажем более 15 лет (31 % или 3 183 ДТП), а также со стажем от 5 до 10 лет (23 % или 2 304 ДТП).



Отмечается увеличение количества управления транспортными средствами лицами в состоянии опьянения, не имеющими водительских прав или соответствующей категории. На этот процесс кроме традиционных причин и условий оказывают влияние сознательное невыполнение требований правил участниками дорожного движения и личностные факторы.

Противостоять указанным негативным явлениям в значительной мере способно уголовное законодательство. Оно имеет необходимые ресурсы для соблюдения прав и свобод человека и гражданина, защиты жизни, здоровья, собственности от различных преступлений [9], в частности, связанных с нарушением правил дорожного движения.

Надо особо отметить, что и в статье Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ) личностные качества виновного в совершении транспортных правонарушений так и не нашли должным образом своего отражения. Современный законодатель в качестве квалифицирующих признаков, дифференцирующих ответственность в ст. 264 УК РФ [10], использует только лишь тяжесть последствий и состояние опьянения. Из приведенного примера видно, что в настоящее время законодатель некоторые личностные качества при конструировании указанной нормы так и не учитывает. По этому поводу интересна точка зрения В.И. Жулева, который уверен в том, что если бы виновные лица не совершили осознанных грубых нарушений правил дорожного движения, в таком случае можно было бы избежать достаточно большого количества, если даже не большинства, дорожно-транспортных преступлений. В данном контексте понятие «невнимательность» представляется неподходящим, не отражающим психологической направленности и асоциального содержания действий правонарушителя, его наглядно выраженного индивидуализма, который выступает основной характеристикой субъективной причины противоправного поведения [11].

Совершенно справедливо утверждает П.С. Дагель, говоря о том, что от степени социально-нравственной деформации личности во многом зависит характер совершаемых нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, и как следствие, наступление в результате данных нарушений вредных последствий [12]. Думаем, что нельзя не согласиться с приведенными позициями В.И. Жулева и П.С. Дагеля. Личностные качества необходимо в обязательном порядке учитывать в приговоре суда при определении индивидуального наказания лицу, виновному в совершении автотранспортных преступлений.

Кроме того, как представляется, законодатель также должен принимать во внимание личностные качества виновного и при конструировании нормы. По этому поводу в науке существует позиция, согласно которой в диспозицию нормы Особенной части УК РФ нельзя напрямую включать степень общественной опасности личности неосторожного преступника, как ее конструктивный признак.

Иначе думает В.И. Жулев, утверждая, что «очевиден различный уровень общественной опасности правонарушений в случае, когда превышение скорости, повлекшее ДТП, было допущено при попытке скрыться от органов полиции, и в случае, например, когда водитель спешил доставить больного в лечебное учреждение» [13]. Следует согласиться с данной позицией. От себя добавим, что во всех описанных ситуациях речь идет именно об умышленном нарушении правил дорожного движения. Вместе с тем учитывая тот факт, что в сущности рассматриваемых нарушений лежат различные по социальной значимости потребности и цели, нельзя считать справедливым привлечение данных водителей к одинаковой ответственности в случае причинения ими равного вреда. Таким образом, можно считать справедливым и обоснованным вывод о том, что признаки состава преступления, позволяющие характеризовать личность виновного с точки зрения ее общественной опасности (помимо его отношения к нарушению Правил), должны быть положены в основу дифференциации ответственности за автотранспортные преступления.

Предусмотренность умысла или неосторожности по отношению к нарушению правил дорожного движения в роли основания дифференциации уголовной ответственности за автотранспортные преступления, как видится, может отчасти разрешить данную

проблему. Кроме этого, следует принимать во внимание возможность учета в этих целях мотива поведения виновного в нарушении правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств лица. Как известно, интересы и потребности любого вменяемого субъекта определяют его поведение. Отметим, что как индивидуальные интересы участников движения, так и общественные интересы и потребности должны удовлетворяться с учетом, прежде всего, безопасности дорожного движения. При этом компромисс выбора мотива поведения: безопасность или скорость достижения цели, должен составлять «фундамент» адекватного дорожного движения. Поведение, в основе которого лежит соблюдение безопасности движения, хоть оно и влечет наступление последствий, предусмотренных в законе, можно отнести к не представляющему высокой степени общественной опасности. Очевидно, и личность виновного в данном случае, характеризуясь указанными мотивами, также не будет представлять большой общественной опасности.

Степень общественной опасности личности водителя должна возрастать, тогда, когда он откровенно пренебрегает требованиями безопасности, что, безусловно, должно отражаться и на его ответственности за конкретное автотранспортное преступление.

Ярким примером такого поведения часто является управление транспортным средством в состоянии опьянения, лихачество, неоправданный риск и удаль на показ, которые непосредственно не являлись необходимостью при использовании транспортного средства по его назначению в конкретной ситуации. Здесь прослеживается сходство подобного рода мотивации водителя с хулиганскими побуждениями в умышленных преступлениях. Как известно, хулиганские побуждения закреплены как квалифицирующие признаки в ряде составов преступлений против личности, таким образом, акцентируя опасность личности преступника. Явное игнорирование требований безопасности при эксплуатации транспортного средства, само по себе являющегося источником повышенной опасности, значительно повышает степень общественной опасности водителя и, однозначно, требует соответствующей реакции со стороны законодателя. Думается, что правомерным ответом законодателя может быть включение в систему квалифицирующих признаков транспортных преступлений такого признака, как совершение преступления из хулиганских побуждений.

Вместе с тем существует и другой аспект проблемы дифференциации уголовной ответственности за автотранспортные преступления, а именно состояние эмоциональной напряженности. Очевидно, что оно, затрудняя адекватное восприятие и оценку водителем непростой ситуации, препятствуя его двигательным реакциям, оказывает непосредственное влияние на совершение неосторожных преступлений, в частности связанных с использованием автотранспорта. Все это имеет значение, когда совершение автотранспортного преступления в некоторой степени определено особенностями ситуации, поведением других лиц, в частности поведением самого потерпевшего, скрытыми повреждениями транспортных средств и т.п., то есть в тех случаях, когда нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, условно говоря, «спровоцировано». Представляется, что в данном случае состояние эмоциональной напряженности, как реакцию на противоправное поведение нарушителя правил дорожного движения, по степени влияния на сознание и волю виновного лица, имеет смысл отождествить и приравнивать к состоянию аффекта, с той лишь разницей, что в отличие от, например аффективного убийства лица, самого вызвавшего такое состояние виновного, состояние эмоциональной напряженности в условиях провоцирующей ситуации приводит именно к ошибочному поведению водителя. Кроме того, целью рассматриваемого поведения выступает предотвращение вредных последствий, а не стремление наказать обидчика.

Все вышеназванные нюансы указывают на разную степень общественной опасности лиц, действующих в условиях провоцирующей ситуации и совершивших преступление в состоянии аффекта. Однако нельзя не принимать во внимание общепризнанное влияние состояния аффекта на дифференциацию уголовной ответственности, в том числе и при совершении автотранспортных преступлений в условиях провоцирующих ситуаций.

Автотранспортное преступление, совершенное в условиях провоцирующей ситуации, как и личность виновного в нем лица, по степени общественной опасности значительно ниже, чем подобные нарушения по неосторожности, без влияния ситуативного фактора. К данному умозаключению можно прийти по той простой причине, что вынужденный характер поведения водителя, действующего в условиях провоцирующей ситуации, имеет своим мотивом стремление предотвратить наступление негативных последствий нарушения правил безопасности, допущенных другим участником движения. Подобное поведение необходимо признать социально полезным, и, как следствие, к лицам, совершившим преступления в таких условиях целесообразно применять поощрительные уголовно-правовые нормы.

Как известно, современное уголовное законодательство Российской Федерации и теория уголовного права содержат значительное количество норм и положений, касающихся условий смягчения либо освобождения от ответственности лиц, совершивших преступление. В то же самое время, акцентирует на себя внимание тот факт, что поощрительные нормы разрабатываются и используются в отношении преступлений, совершаемых умышленно. Представляется вполне логичным и оправданным, использование подобных норм и применительно к преступлениям, совершаемым по неосторожности. Подобным законодательным подходом можно как уменьшить издержки на расследование преступлений и исполнение наказания, так и сохранить человека для общества.

### **Литература**

1. Совершенствование мер борьбы с преступностью в условиях научно-технической революции / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1980. С. 117.
2. Госавтоинспекция Рос. Федерации. URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 17.10.2017).
3. Статистика ДТП в России и мире. URL: <http://tass.ru/info/3233185> (дата обращения: 17.10.2017).
4. Программа ежегодных занятий с водителями автотранспортных организаций: метод. пособие по проведению ежегод. занятий с водителями автотранспорт. ср-в. URL: <http://gostrf.com/normadata/1/4293849/4293849282.htm> (дата обращения: 27.09.2017).
5. Никитина А.А. ОСАГО, актуальные проблемы и пути их решения // Молодой ученый. 2016. № 22. С. 182–184.
6. Рыжкина Е.С., Пирожков Р.В. Анализ причин дорожно-транспортных происшествий с участием молодых водителей // Инженерный вестник Дона. 2012.
7. Рос. газ. 2017. 30 июня. URL: <https://rg.ru/2017/06/30/statistika-voditeli.html> (дата обращения: 17.10.2017).
8. Из-за кого происходят аварии ... URL: <https://www.drive2.ru/b/1683751/> (дата обращения: 17.10.2017).
9. Агаев Г.А., Немченко С.Б., Зорина Е.А. Уголовно-правовая политика России в сфере противодействия преступлениям, посягающим на пожарную безопасность, подследственным ГПН ФПС МЧС России // Проблемы управления рисками в техносфере. 2014. № 1 (29). С. 150–157.
10. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2 954.
11. Жулев В.И. Предупреждение дорожно-транспортных происшествий. М., 1997. С. 118.
12. Дагель П.С. Пути совершенствования уголовно-правовых мер борьбы с преступной неосторожностью // Проблемы правового регулирования вопросов борьбы с преступностью. 1977. С. 30.
13. Жулев В.И. Транспортные преступления: комментарий законодательства. М.: Антея: Профобразование, 2000. С. 98.

# К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ ПОЖАРНОЙ, ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ, КОМПЛЕКСНОЙ, НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

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

На основе анализа норм права и доктринальных источников делается вывод, что в праве отсутствует общее определение понятия «безопасность». Через определения отдельных видов безопасности обосновывается вывод, что наряду с другими видами элементом национальной безопасности является пожарная безопасность. Итогом исследования является предложение рассматривать комплексность как характеристику системы национальной безопасности.

*Ключевые слова:* национальная безопасность, пожарная безопасность, комплексная безопасность

## THE QUESTION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF FIRE, ECONOMIC, ENVIRONMENTAL, INTEGRATED, NATIONAL SECURITY

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

The author based on the analysis of the law and doctrinal sources, concludes that in law there is no General definition of «security». Through the definition of certain types of security, the author justified the conclusion that the element of national security is fire safety along with other types of security. The result of the research of the author is his suggestion to consider complexity as a characteristic of the national security system.

*Keywords:* national security, fire safety, integrated security

Традиционно в правовой науке среди основных функций государства ученые выделяют обеспечение безопасности. Эту функцию государство реализует через созданные им органы государственной власти. Но наряду с этим обеспечение безопасности также следует рассматривать и как конституционную обязанность государства и его органов. Поэтому перед любым государством поставлена задача создать гарантии безопасного проживания и деятельности населения на своей территории не только в мирное, но и военное время. Созданное в России законодательство о безопасности жизнедеятельности представляет собой важный правовой инструмент, способствующий не только ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, кризисных социальных явлений, но и предупреждающий их. Также это законодательство можно рассматривать как гарантию обеспечения основных политических, экономических и социальных прав и свобод граждан. Объективной реальностью современной России уже более 20 лет являются новые социально-экономические отношения. Рыночная экономика выступает главной характеризующей эти отношения особенностью. Но развиваться естественным путем в современных условиях конкуренции ей далеко не просто. Промышленно развитые страны, крупные иностранные корпорации используют «трудности роста» российской рыночной экономики переходного периода в своих политических и экономических интересах, что вредит национальным интересам России, экономической безопасности.

В истории российского законодательства впервые Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 была одобрена государственная стратегия

экономической безопасности Российской Федерации [1]. Следует отметить, что понятие «экономическая безопасность» ни в указанном подзаконном нормативном акте, ни в более поздних нормативных актах законодателем так и не сформулировано. Вместе с тем было определено, что государственная стратегия экономической безопасности является составной частью национальной безопасности Российской Федерации в целом и ориентирована на реализацию осуществляемых в Российской Федерации экономических преобразований в ближайшие три–пять лет. Совершенно справедливо было отмечено, что без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и в международном плане. Далее были названы объекты экономической безопасности. Законодатель к ним отнес личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности. Эти исходные характеристики помогут в дальнейшем определить понятие экономической безопасности.

В нормативных актах различной отраслевой принадлежности содержатся понятия национальной, социальной, пожарной, экологической, транспортной, промышленной, радиационной безопасности, безопасности дорожного движения и пр. Так, например, ст. 1 Федерального закона «О пожарной безопасности» [2] определяет пожарную безопасность как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Другой вид безопасности – транспортная безопасность в ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» [3] определен как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Экологическая безопасность определена законодателем через состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Можно продолжить перечень законодательных определений понятия безопасности в различных сферах, но всесторонний анализ этих определений позволяет сделать вывод, что законодатель под безопасностью, в том числе экономической, пожарной, экологической и другой, понимает состояние защищенности человека, интересов человека, различных объектов. Таким образом, на основе того, что понятие национальной безопасности рассматривается как более широкое по своему содержанию и включающее в себя различные виды безопасности, урегулированные специальными законами, содержащими нормы различной отраслевой принадлежности, можно сделать вывод о том, что безопасность – категория межотраслевая, она используется в политико-правовых, экономических, социологических и других исследованиях.

К примеру, экономическая безопасность как научная категория по-разному определяется учеными в политологии, социологии, экономике, праве и других отраслях знаний. Разность подходов к определению понятия «экономическая безопасность» очевидно объяснима специфическими целями исследования. В экономической науке экономическую безопасность ученые связывают с задолженностью субъекта права, его банкротством, судебными процедурами, инициированными против него, мониторингом контрагентов, связями компании и пр. Например, в отсутствие в праве легального определения понятия «экономическая безопасность» ученые-экономисты определяют ее как совокупность экономических, политических, военных, научно-технологических и социальных аспектов и факторов, определяющих состояние или уровень национальной безопасности государства [4]. В экономической среде принято употреблять термин «финансовая безопасность» как синоним экономической безопасности. Правильным будет различать понятие «экономической безопасности» в узком и широком смысле. Приведенное выше понятие отражает экономическую безопасность в широком смысле, в узком под ней предлагается понимать состояние какого-либо хозяйствующего субъекта,

характеризующееся наличием стабильного дохода и других ресурсов, которые позволяют поддержать уровень жизни на текущий момент и в обозримом будущем. Тогда она будет включать в себя сохранение платежеспособности, планирование будущих денежных потоков экономического субъекта, безопасность занятости.

Что же касается понятия национальной безопасности, то оно тоже не определяется законодателем. Следует отметить, что впервые в российском законодательстве в 2004 г. появляется термин «комплексная безопасность». Это связано с освоением Россией Арктики. Так в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу в числе главных целей впервые указано на «необходимость создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Но не следует противопоставлять национальную безопасность и комплексную безопасность. Представляется, что национальная безопасность, в том числе и экономическая, должна обеспечиваться путем создания комплексной безопасности, а поэтому комплексность следовало бы с позиций законов логики рассматривать как характеристику национальной безопасности. Отрадно отметить, что законодатель продолжил путь на употребление единой терминологии, предусмотрев в 2013 г. в Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. «создание системы комплексной безопасности в Арктике» [5]. Но, ни один нормативно-правовой акт не раскрывает содержание комплексной безопасности, не определяет элементы системы комплексной безопасности.

В доктрине права под комплексной безопасностью В.А. Винокуровым предложено понимать совокупность состояний защищенности человека, его прав и свобод, имущества, природных ресурсов, а под системой комплексной безопасности – совокупность всех систем безопасности, созданных соответствующими государственными органами для защиты человека, его прав и свобод, имущества, а также территорий и экологических систем [6]. Представляется, что такие определения заслуживают поддержки, являются, хоть и краткими, но емкими, отражающими суть правового явления. «Для понимающего нужно немного», – так гласит устойчивое латинское изречение, используемое широко юристами в Древнем Риме.

Резюмируя отметим, что научный поиск следует продолжить, необходимо последовательно и целенаправленно решать проблему единой терминологии в праве. Но уже сегодня следует экономическую (финансовую) безопасность рассматривать в узком и широком смысле Экономическая безопасность, равно как и пожарная, транспортная, экологическая и другие виды безопасности есть разновидности национальной безопасности. Они как элементы единого целого включаются в систему комплексной безопасности. Понятия национальной и комплексной безопасности не противопоставляются, а комплексность является характеристикой системы национальной безопасности.

## **Литература**

1. О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях): Указ Президента Рос. Федерации от 29 апр. 1996 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18. Ст. 2 117.
2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Рос. газ. 1995. 5 янв. № 3.
3. О транспортной безопасности: Федер. закон от 9 февр. 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
4. Экономический словарь. URL: [http://gufo.me/content\\_eco/jekonomicheskaja-bezopasnost-stran-38291.html#ixzz4aXjg9MCh](http://gufo.me/content_eco/jekonomicheskaja-bezopasnost-stran-38291.html#ixzz4aXjg9MCh) (дата обращения: 28.02.21017).
5. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 20 февр. 2013 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

6. Винокуров В.А. О понятии комплексной безопасности в Арктике // Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире: сб. материалов Науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 16.

## **ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ В США**

**О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности возникновения и генезиса добровольной пожарной охраны в США, ее организации, оснащения и деятельности, а также некоторые проблемы обеспечения пожарной безопасности добровольной пожарной охраной.

*Ключевые слова:* безопасность, чрезвычайные ситуации, пожар, добровольная пожарная охрана

## **FEATURES OF EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF VOLUNTARY FIRE PROTECTION IN THE USA**

O.L. Uzun. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In work features of emergence and genesis of voluntary fire protection in the USA, her organization, equipment and activity are considered. Some problems of ensuring fire safety with voluntary fire protection are studied.

*Keywords:* safety, emergency situations, fire, volunteer firefighting

Историю пожарных в Соединенных Штатах Америки (США) можно проследить с XVII в., когда после большого пожара в г. Бостоне в 1631 г., в колонии Массачусетского залива был принят закон, запрещающий курение в общественных местах. С момента, когда генерал-губернатор в г. Нью-Амстердаме (позже г. Нью-Йорк) Питер Стёйвесант назначил четырех пожарных инспекторов в 1648 г., начинается история пожарной службы в США – так была создана первая система пожаротушения колоний. Аналогичное законодательство было принято в г. Бостоне в 1653 г.

В 1653 и 1676 гг. в г. Бостоне произошли крупные пожары. После пожара в 1676 г. г. Бостон приобрел лондонскую пожарную помпу. Затем город нанял Томаса Аткинса и еще 12 человек для борьбы с пожарами. Это были первые платные пожарные в США.

Пожарные инспекторы осматривали дома и печные трубы, штрафовали за нарушение правил пожарной безопасности. Команда из восьми человек, патрулировавшая улицы ночью, называлась «погремушка», так как когда случался пожар, пожарные стучали в деревянные погремушки, предупреждая горожан об опасности [1].

В 1682 г. Уильямом Пенном был основан г. Филадельфия. При определении места строительства города, У. Пенн тщательного оценивал опасности пожара. Он был свидетелем пожара в г. Лондоне в 1666 г. и не хотел, чтобы г. Филадельфию постигла та же участь. Чтобы уменьшить риск возникновения пожара, в г. Филадельфии в 1696 г. был издан противопожарный закон, которым предписывалось обязательное очищение дымоходов. В г. Филадельфии было большое количество кирпичных зданий, которые делали город менее восприимчивым к огню.

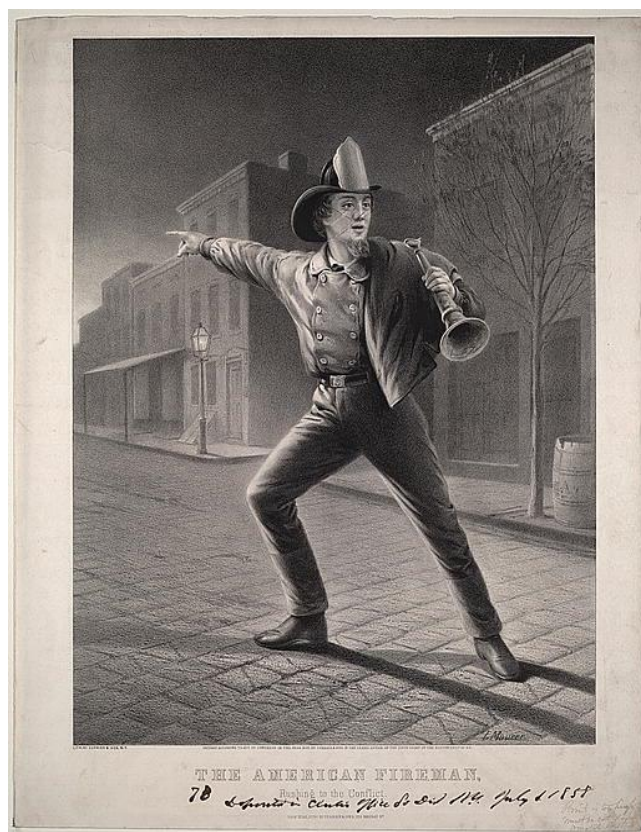


Рис. Из серии гравюр «Американский пожарный» (The American Fireman). Спешка на пожар (Rushing to the Conflict). Луис Майер, 1858 г.

История Первого добровольного пожарного общества началась именно в г. Филадельфии. Человек, который основал первый департамент добровольных пожарных, был известен в научной сфере своими изобретениями и печатным «Альманахом Бедного Ричарда», продвигал работы с электричеством и участвовал в разработке Декларации о независимости – его имя было Бенджамин Франклин [2].

В 1711 г. в г. Бостоне произошел еще один крупный пожар, в результате которого 110 семей потеряли свои дома. В возрасте шести лет Бенджамин Франклин был свидетелем этого пожара, тогда обеспокоенные граждане объединились и образовали Взаимное пожарное общество. Когда в городе возникал пожар, члены Взаимного пожарного общества всегда приходили на помощь в сражении с огнем.

В 1718 г. г. Филадельфия купил свою первую пожарную мотопомпу, но она не была введена в эксплуатацию вплоть до 1730 г., когда новый пожар в г. Филадельфии уничтожил большую часть коммерческого района вдоль реки.

В 1730-х гг. г. Нью-Йорком были импортированы из Европы первые пожарные водяные насосы с двигателями. Бенджамин Франклин призвал горожан организоваться для борьбы с пожарами и для этого г. Филадельфия приобрел четыреста пожарных ведер, 20 лестниц и пожарных багров и дополнительно две пожарные мотопомпы.

В 1733 г. в газете «Вестник Пенсильвании» («The Pennsylvania Gazette») ученый, писатель, политический деятель и впоследствии пионер национально-освободительного движения Бенджамин Франклин писал об опасностях пожаров и необходимости создания специальной организованной противопожарной защиты. Бенджамин Франклин был знаком с «Пожарным обществом Бостона», которое было также известно как «Пожарный клуб». Но «пожарные клубы» существовали в основном для защиты своих членов, а не общества в целом, и поэтому Б. Франклин добивался того, чтобы организации боролись против всех пожаров, в не зависимости от того, чья собственность горела.

После обширного пожара в г. Филадельфии в 1736 г., Бенджамин Франклин создал пожарную команду, которую назвал «Объединенная пожарная команда», включавшую 30 добровольцев. Первым полноценным добровольным пожарным в Америке был Исаак Паскаль (Isaac Paschall).



Идея пожарных добровольцев продолжала набирать популярность. В г. Филадельфии были сформированы дополнительные пожарные команды, которые назывались по-разному: «Рука об руку», «Товарищество», «Дружба» и др.

Каждая из команд оплачивала свое пожарное снаряжение и оборудование и располагалась в стратегических местах города. Большинство первых пожарных команд в г. Филадельфии и других городах состояли из профессионалов, состоятельных купцов и торговцев, служащих в добровольной пожарной охране. Эти граждане могли позволить себе купить оборудование и оплатить штрафы за отсутствие на встречах и участии в тушении пожаров.

Уже с первых дней противопожарной службы, пожарные были более или менее организованным сообществом, и, будучи признанными, имели определенный социальный статус в обществе. Денежные средства для содержания и финансирования пожарных формировались из выплат страховой компании. Во время тушения пожара пожарные могли легко определить, чей дом был застрахован от пожара, а чей не имел страховую марку, расположенную на передней части дома. Часто это было проблемой для домовладельцев, которые не имели страховки, так как пожарные могли прибыть на пожар в этом доме, но спасти имущество таких граждан было не выгодно, поскольку пожарные знали, что их труд не будет оплачен.

Среди тех, кто служил в качестве добровольных пожарных, были Джордж Вашингтон, Александр Гамильтон, Джон Хэнкок, Сэмюэль Адамс и Пол Ревер. О добровольных пожарных часто сообщалось в городских газетах, и их героизм был отмечен популярной американской гравюрой фирмы Cutler & Iv (рис.). Кроме того, наравне с мужчинами в добровольцы принимали и женщин. В 1818 г. первая известная женщина-пожарный Молли Уильямс поднялась на пьедестал славы в г. Нью-Йорке, когда она заняла место рядом с мужчинами и тянула водяной насос к огню по глубокому снегу. Наряду с ней были и другие женщины-герои [3].

Однако в вопросах становления добровольной пожарной охраны в США были и неприятные моменты. Так, например, в самом начале формирования пожарных команд пожарные добровольных обществ за несколькими исключениями, отказывали афроамериканцам в возможности присоединиться к организации или создавать свои собственные.

Так, например, в 1818 г. в г. Филадельфии местное «свободное черное сообщество» пыталось сформировать Африканскую пожарную ассоциацию. Между тем некоторые южные города, такие как Чарльстон и Саванна, полагались на афро-американскую рабочую силу.

Как отмечал Деннис Смит, взаимные пожарные общества сформировались как общественные и защитные ассоциации и установили пример для создания команд добровольных пожарных, которые, в свою очередь, стали основой сил пожаротушения в Америке и будут преобладать в ближайшее столетие [4].

Несомненно, значение добровольной пожарной охраны в США как общественного механизма и социального явления в этом государстве для обеспечения пожарной безопасности сложно переоценить. Однако и само появление, и развитие добровольной пожарной охраны в США как правового института имеет свои особенности, которые выражались в следующем:

Во-первых, сам запрос на обеспечение пожарной безопасности именно добровольцами исходил от наиболее обеспеченной в финансовом плане прослойки населения, которая и стала движущей силой развития этого общественного института. На первых этапах формирования и развития добровольческого движения в связи с этим даже были ограничения и запреты на прием в добровольцы отдельных групп населения.

Во-вторых, нельзя не признать, что существовала некоторая избирательность в обеспечении пожарной безопасности, которая была продиктована возможностью получения оплаты при тушении пожара в конкретном доме, если он был застрахован, и невозможностью получения таковой при отсутствии страховки у владельцев.

В-третьих, в вопросах технического оснащения снаряжением и пожарным

оборудованием у добровольной пожарной охраны в США наблюдается схожая особенность с формированием добровольной пожарной охраны других государств – все вышеуказанное приобреталось ими самостоятельно. Однако позднее, с развитием технического прогресса в пожарных департаментах начали формироваться и специализированные спасательные подразделения американских пожарных – расчеты пожарных автолестниц, которые также использовались и командами добровольцев [5, 6].

Таким образом, указанные особенности представляют собой результат закономерного развития американского общества и сформированного в нем подхода к обеспечению пожарной безопасности, а исследование опыта формирования добровольной пожарной охраны в США представляется весьма интересным и полезным.

### **Литература**

1. Collins, Donald. Our Volunteer Firemen, 1736-1882. Ephrata, PA: Science Press, 1982.
2. Всемирная история: в 10 т. М., 1958. Т. 5. С. 514.
3. Bowlen, Frederick J. «Elizabeth Wyche «Lillie» Hitchcock Coit». San Francisco: Chronicle. 30 May. 1939.
4. Smith, Dennis. Dennis Smith's History of Firefighting in America: 300 years. New York: Dial, 1978.
5. Ditzel, Paul C. Fire Engines, Firefighters: the Men, Equipment, and Machines, from Colonial Days to the Present. New York: Crown, 1976.
6. Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы: материалы круглого стола / под общ. ред. О.М. Латышева. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013. 359 с.

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРВОГО СТРАХОВОГО ОТ ОГНЯ ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

**Н.М. Силуянова;**

**А.А. Смирнова, кандидат исторических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности государственно-правового регулирования Первого страхового от огня общества в Российской империи, роль государства в выборе юридических инструментов по урегулированию страхового рынка. Анализируется вопрос о взаимодействии государственных и общественных сил Российской империи и их влиянии на правовую политику государства, на правовое сознание, правовую культуру общества.

*Ключевые слова:* противопожарное страхование, юридические инструменты, законодательство Российской империи, государственные деятели Российской империи, правовая политика Российской империи, Первое страховое от огня общество

## **STATE-LEGAL REGULATION OF THE INSURANCE AGAINST FIRE OF THE SOCIETY IN THE RUSSIAN EMPIRE**

**N.M. Siluyanov; A.A. Smirnova.**

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

Discusses the features of state regulation of the insurance from the fire companies in the Russian Empire, the role of the state in the selection of legal tools for settlement

of the insurance market. Examines the interaction of state and public forces of the Russian Empire, and their influence on legal policy of the state, legal consciousness, legal culture of the society.

*Keywords:* fire insurance, legal instruments, legislation of the Russian Empire, statesmen of the Russian Empire, legal policy of the Russian Empire, first insurance against fire society

Сегодня в Российской Федерации обеспечение пожарной безопасности заслуживает особого внимания. Количество пожаров за период с января по июнь 2016 г. составило 67 864 единиц, за аналогичный период 2017 г. – 64 921 единиц, а прямой материальный ущерб от пожаров 5 266 678 тыс. руб. и 5 699 924 тыс. руб. соответственно [1]. Такие цифры хоть и показывают снижение количества пожаров и прямого материального ущерба от пожаров, но в то же время обязывают не ослаблять и обеспечить полный контроль органов государственной власти над пожарной безопасностью в нашей стране. В этой связи противопожарное страхование является важным элементом в области пожарной безопасности и гарантом минимальной материальной угрозы, возникающей в случае пожара.

Страхование, как особый инструмент, способствует появлению новых условий для организации мероприятий по сокращению нежелательных последствий воздействия отрицательных факторов на государство, общество и человека. Вместе с этим страхование, как элемент финансовой сферы, представляет особую заинтересованность с позиции уровня денежного оборота и доходности для государственного бюджета и предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, имеет не малую социальную значимость.

Система государственно-правового регулирования страхового рынка в России еще не до конца сформировалась, несмотря на то, что эта область в последние времена благоприятна развивается. Происходят изменения в состоянии самих страховых организаций, в нормативно-правовой базе страхования, в органах страхового контроля. В сложившихся условиях рассмотрение страхового законодательства Российской империи дает возможность наладить прерванную революцией традицию, которая сформировала правовое и организационное регулирование страховой деятельности. Рассмотрение элементов, составляющих систему имперского правового регулирования и действующей силы, оказывавшей влияние, на процессы в данной области правоотношений, позволяет определять уровень страховых правоотношений и в современной России, определять перспективы развития, а также возможно формулировать идеи по урегулированию взаимоотношений государства, общества, индивида в вопросе противопожарного страхования.

Вопросы правового регулирования противопожарного страхования в России нашли отражение уже в работах дореволюционных авторов: А.П. Чехова [2], В.С. Иконникова [3], Д.Н. Бородин [4] и др. Вновь повысился интерес к рассматриваемой проблематике уже в современной России в связи с обсуждением новой реформы противопожарного страхования. Среди современных авторов следует отметить работы В.В. Аленичева [5], А.И. Райляна [6], Н.Н. Загускина [7], С.В. Ильина [8]. В 2014 г. отдельные аспекты истории и перспектив становления противопожарного законодательства были обсуждены на Всероссийском круглом столе «Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» [9, 10]. Наконец, сегодня активно издаются памятники права в сфере противопожарного законодательства, включая противопожарное страхование [11].

Безусловно, эффективность права зависит от правильного выбора государством юридических инструментов, влияющих на прогрессивное развитие, на организованность и упорядоченность во всех важных сферах государственной и общественной жизни. Россия, начиная с XIX в., вступила на путь многомерного процесса, в ходе которого взаимодействие государственных и общественных сил изменили правовую политику государства, а вместе с этим правовое сознание, правовую культуру общества. Государственное движение в сторону правового и социального развития достигает и качественных изменений в процессе возникновения общественных организаций.

Особый интерес вызывает попытка определить степень заинтересованности российского государства XIX в. в вопросе, связанном с правовым регулированием в области страховой деятельности Первого страхового от огня общества. Выявление юридических средств в виде норм права и правоприменительных актов, а вместе с этим и анализ деятельности государственных органов, оказавших огромное влияние на урегулирование процесса создания и функционирования первого страхового от огня общества, предоставит возможность определить историческое место страховой от огня деятельности в широкой палитре государственно-правовых направлений.

До конца второй половины XVIII в. система правового регулирования страхования не складывалась, активность страховой деятельности в Российской империи начинается позже, когда во главе государства появляются деятельные реформаторы, поддерживающие социально-экономическое развитие. Правительство российского государства способствует возникновению страховых обществ, которые приобретают всеохватывающий характер. Экономическое состояние государства позволяет создавать предпосылки для национальной системы институтов страхования, одновременно с законодательным регулированием страховых отношений.

Законодательство по страхованию в Российской империи появилось в 1786 г., когда Екатериной II был учрежден Государственный Заемный банк. Одним из первых видов страхования, получившим законодательное закрепление в России, стало страхование от огня. Государственный Заемный банк на основании Манифеста от 28 июня 1786 г. имел право принимать в залог лишь те дома и другие объекты недвижимости, которые у него же и были застрахованы [6, с. 42].

С 1822 г. страхование настолько широко распространялось, что несколько торговых компаний: Томсон Бонар и Ко, Штиглиц и Ко, сыновья Алексея Жидимеровского, Блессиг и Ко, Мейер Брюкснер и Ко запланировали образовать Страховое общество «С.-Петербургский Феникс» для возмещения убытков от пожара, с обязательством о взаимной ответственности [5, с. 117].

В июне 1822 г. министр по финансовым вопросам внес на рассмотрение в Государственный Совет проект учреждения Государственной Страховой Конторы, взамен Страховой Экспедиции Заемного Банка с целью распространения в России страховой деятельности, «которого спасительное действие объемлет разного рода собственность, промышленность, торговлю и оныя оживляет» [12].

В основе деятельности Государственной Страховой Конторы предполагалось страхование построек из камня и дерева, товаров и движимого имущества на срок от трех месяцев и до пяти лет в зависимости от объекта страхования. Проект был отложен, так как при рассмотрении в Государственном Совете возникли вопросы, связанные с основными положениями учреждения, а также разные мнения о запрете страхования в иностранных обществах.

Страховое дело не стояло на месте, в 1824 г. Государственный Совет возложил задачу на министра финансов по разработке новых правил для учреждения Государственной Страховой Конторы в любой возможной форме: частной или акционерной.

В 1825 г. еще при Александре I последовал новый проект, в котором говорилось об учреждении страховой организации при Заемном банке взамен Страховой Экспедиции с участием государства и акционеров из частных лиц, но смерть Императора приостановила это дело.

Важное мероприятие по вопросу создания Страховой Конторы продолжил Император Николай I Высочайше повелевший: «Призвав некоторых из прежних учредителей предположенной Компании в Комитет Финансов, объяснить с ними, нельзя ли устроить частную компанию на таких началах, кои-бы более соответствовали предположениям Государственного Совета» [13].

Известный петербургский барон Л. Штиглиц выработал проект об учреждении акционерной страховой компании с условиями об обеспечении льготами и привилегиями участников и членов предполагаемого общества.

Еще одним неумолимым и авторитетным деятелем проекта выступал адмирал Н.С. Мордвинов, его больше всего интересовало финансовое и экономическое состояние страны. «Еще 24 ноября 1826 года Мордвинов хлопотал о заведении страховых контор, чтобы тем самым прекратить страхование в иностранных обществах; и при этом он настаивал на свободном учреждении их, чтобы лишить их, таким образом, казенного характера» [3, с. 467]. Таким образом, он представил экономическое обоснование для создания страховых обществ, так как Россия выплачивала иностранным страховым обществам каждый год 10 млн руб., а эти средства смогли бы улучшить экономическое состояние страны «основанием страховых учреждений должно было служить коммерческое начало, при равных правах всех участников, при взаимном доверии и обеспечении каждого, чтобы всякий недовольный мог искать своего права судебным порядком. Процветание учреждений всецело зависит от заинтересованности ведущих дело лиц» [5, с. 119].

Глава департамента экономии Государственного Совета тоже обратил особое внимание на то, чтобы иностранные акционеры не приняли участия в создании страховой конторы: «по не существованию больших капиталов у коренных русских подданных, учреждение частной у нас Страховой Компании может обратиться в пользу одним иностранным и самой Англии, которая тотчас в деле сем примет самое большое участие и обратить на себя большую часть акций; следовательно, сия учреждаемая в России Страховая Контора для удержания вывоза денег из Государства никакой существенной пользы не принесет и последствия оной будут те же самые, какие мы терпим от Фениксовой страховой конторы». Одновременно с этим в документе говорится, что «управление-же Конторы и все ее действия во всем оставить на правилах, которыми Фениксовая Страховая Контора руководствуется» [7, с. 18].

В начале 1827 г. Штиглиц, после утверждения предложений императором, предоставил в Министерство финансов проект закона о создании и учреждении Российского Страхового общества, подписанный «разными почетными особами, приемлющими деятельное участие в оном». Интересным представляется этот документ еще тем, что в нем говорится о присутствии в России Российско-Американской Компании: «Привилегия испрашивается у Правительства вместо 15 на 20 лет, потому что на таковой срок даны привилегии и другим Обществам, как-то: Российско-Американской Компании и в Англии Ост-Индийской Компании».

Законопроект устава Российского Страхового от огня Общества рассмотрен в Государственном Совете, в Государственном экономическом департаменте, Общем Собрании и был одобрен 13 июня 1827 г. Заключительным этапом учреждения Общества стало «поднесение к подписанию Государя Императора». Таким образом, Первое страховое общество от огня учреждено «Его Величеством 22 июня 1827 г. в лагере под Красным Селом», а 27 июля 1827 г. был обнародован Указ, данный Правительственному Сенату об учреждении Страхового Российского Общества [13].

Необходимо подчеркнуть, что 22 июня 1827 г. Высочайше утверждено Учреждение Страхового общества, а 27 июля 1827 г. опубликован Указ Именной, данный Сенату «Об обнародовании учреждения Страхового от огня Общества» [14]. С появлением Российского Страхового от огня Общества – первого акционерного страхового предприятия начинается развитие страхования в России.

Своим успехам общество было во многом обязано мощной правительственной поддержке, проводившейся сразу по нескольким каналам. Как пионеру в области огневого страхования, «Российскому страховому от огня обществу, учрежденному в 1827 году» было даровано сроком на 20 лет монопольное право на производство операций по страхованию имущества от пожаров в обеих столицах, губерниях Петербургской, Московской,

Курляндской и Эстляндской, а также городе Одессе. Общество получило также освобождение от всех налогов [8, с. 8–9].

Но самой щедрой милостью стало разрешение принимать застрахованные в нем имущества в залог по казенным подрядам и поставкам. В рекламном проспекте Первого общества говорилось, что независимо от обеспечения имущества от пожаров, «застрахование строений и товаров открывает желающим средства к различным оборотам». Так, например:

1. Государственный Заемный банк производит денежные ссуды под залог домов, а Государственный коммерческий банк дает денежные авансы под товары, если оные от огня застрахованы.

2. Дома в обеих столицах и окрестностях, а также в некоторых других городах принимаются в залог по названным подрядам и поставкам не иначе, как по застраховании от огня [15].

Отметим, что этому развитию, безусловно, способствовали принятые в 1818–1822 гг. меры по стабилизации денежного обращения в стране. Было произведено изъятие ассигнаций с целью сокращения избыточной массы бумажных денежных знаков и роста их курса, что привело к появлению в денежном обороте золотой и серебряной монеты.

Эти события, особенно учреждение Российского Страхового от огня общества, внесло тогда в экономическое положение России новую экономическую струю. Предпринимательство у общества и в губерниях, где ему было предоставлено монопольное право на страхование, шло достаточно успешно. Стали проявляться стремления к созданию подобных учреждений и в других частях Империи. Страховые правоотношения закреплялись в торговых уставах, уставах самих страховых компаний, полисных условиях (в правилах страхования), в отдельных постановлениях и распоряжениях правительства.

Таким образом, можно сказать, что пример активного становления и развития страхового дела в России является подтверждением правильно выбранного государственно-правового направления. В Российской империи XIX в. были успешно применены такие юридические инструменты, с помощью которых удовлетворялись интересы государства и общества, а также обеспечивалось достижение поставленных политико-экономических целей.

### **Литература**

1. МЧС России. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2017\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2017_god) (дата обращения: 11.11.2017).
2. Чехов А.П. Исторический очерк пожарного дела в России. СПб.: Типо-Литография Р. Голике. Издание Председателя Литературной секции Всерос. Пож. Выставки и съезда, князя Ал. Дм. Львова, 1892.
3. Иконников В.С. Граф Н.С. Мордвинов. СПб., 1873.
4. Бородин Д.Н. Пожарное дело в царствование дома Романовых. / Императорское Российское Пожарное общество. 1613–1913 гг. СПб.: Изд. Имп. Рос. П.О., 1913.
5. Аленичев В.В. Страховое законодательство в России: в 2-х т. / под ред. И.А. Исаева, В.В. Шахова. М., 1999.
6. Райлян А.И. Страховое законодательство Российской империи: 1861–1917 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
7. Загускин Н.Н. Государственно-правовое регулирование страховой деятельности в Российской империи в XIX–XX веках (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 18.
8. Ильин С.В. Страховое дело в России (XIX – начало XX вв.). М., 2001. С. 8–9.
9. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2016.

10. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») (Окончание) // Государство и право. 2015. № 6. С. 116–123.
11. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014.
12. Исторический обзор страховых от огня учреждений в России // Русский Вестник Страхования. 1885. № 7–9.
13. Аленичев В.В. Страховое законодательство России. Историко-правовое исследование. М., 1998.
14. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. II. Т. II. 1827. Указ № 1 268. с. 634, СПб., 1830. С. 1 561.
15. О цели и действиях Первого Российского страхового от огня общества. СПб., 1850. С. 11.

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА КАК ГУМАНИТАРНЫЙ ИМПЕРАТИВ СОВРЕМЕННОСТИ**

**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации;  
Б.Р. Асадов, кандидат политических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены некоторые аспекты становления основ международных правовых механизмов регулирования обеспечения продовольственной безопасности. Представленный ретроспективный анализ многоуровневого и многоаспектного явления позволяет рассмотреть эту проблему через призму решения гуманитарных проблем.

*Ключевые слова:* продовольственная безопасность, глобальные проблемы, международно-правовая система, гуманитарный императив, международное право, гуманитарная реакция

## **INTERNATIONAL LAW REGULATION OF ENSURING FOOD SECURITY OF HUMANITY AS A HUMANITARIAN IMPERATIVE OF MODERNITY**

N.I. Utkin; B.R. Asadov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article considers some aspects of the formation of the foundations of international law mechanisms for regulating food security. Presents a retrospective analysis of multilevel and multidimensional phenomenon and attempts to address this problem through the prism of humanitarian issues.

*Keywords:* food security, global problems, international legal system, humanitarian imperative, international law, humanitarian response

В современном мире растущие глобальные проблемы имеют ряд особенностей своего проявления, представляют собой принципиально новую опасность для устойчивого развития человечества. Такие проблемы, как нехватка продовольствия, недоедание, голод, бедность в последние десятилетия приобрели значительную остроту, и стали усугублять социальную дифференциацию во многих странах мира.

Продовольственное благополучие человечества – одно из важнейших показателей жизнеобеспечения, на качественное изменение которого заметное влияние оказывают политические, экономические, социальные, экологические и другие условия развития современных обществ.

Продовольственная безопасность как сложная многофункциональная проблема в той или иной степени затрагивает все страны мира. Положение дел в этой области в масштабах государственных образований, территорий, которые остаются уязвимыми к возможным кризисным явлениям различного масштаба, зависит от степени и роли влияния многочисленных факторов на состояние их продовольственной безопасности.

По мере возрастания роли этих факторов, в частности, углубления процесса международного разделения труда, роста численности населения, повышения мирового совокупного спроса на продукты питания, экологических проблем, негативного влияния чередующихся мировых финансово-экономических кризисов и расширения границ глобальных тенденций, оказывающих существенное влияние на благосостояние населения отдельных регионов, повысилась актуальность создания наиболее благоприятных условий обеспечения продовольственной безопасности.

Состояние продовольственной безопасности современного общества оценивается широким спектром показателей и, как правило, в обобщенном виде оно определяется физической, экономической доступностью, а также безопасностью продовольствия для потребителей. Состояние и перспективы развития этой сферы обуславливает необходимость постоянного изучения новых возможностей, вызовов, проблем, продовольственной безопасности в целях нахождения наиболее эффективных механизмов и решений в обеспечении пути устойчивого развития общества.

Сегодня становится все более очевидным тот факт, что в условиях растущих вызовов, деструктивных тенденций, природных, техногенных катастроф, конфликтов и других видов угроз, продовольственная безопасность человечества как сложное, многогранное глобальное явление и неотъемлемая часть международной политики на наднациональном уровне, затрагивая проблемы выживания современных обществ, непосредственным образом влияет на их будущее развитие. Возрастает растущее влияние этой проблемы на различные факторы международной жизни, и в последние десятилетия она не только прочно вошла в ряд важнейших целей человечества, но и стала неотъемлемой составной части общей социальной и экономической политики многих государств, деятельности международных организаций и структур.

Безусловно, сегодня продовольственная безопасность «новый фактор международных отношений» [1] неизбежно является одной из чрезвычайно актуальных проблем, обсуждаемых как в экспертном сообществе, так и в рамках, особенно правотворческой деятельности международных организаций, структур, требующих принятия новых практических решений и механизмов оценки состояния и их правового регулирования, отвечающих растущим запросам развития современного общества.

Проблемы поиска наиболее эффективных путей обеспечения продовольственной безопасности, охватывая широкий спектр социально-политических, экономических факторов, представляют собой, и важную гуманитарную задачу, предусматривающую построение более устойчивого и свободного от социально-политических барьеров общества.

Следует отметить, что данная проблема не всегда находит должного внимания среди отечественных исследователей в контексте рассмотрения ее в качестве гуманитарного императива современности. Голод, который по-прежнему создаёт опасности для миллионов людей – это острейшая социальная проблема современности, требующая своевременной



гуманитарной реакции мирового сообщества. Согласно данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) не менее 852 млн человек страдают от голода и свыше 1,2 млрд человек живет менее, чем на один доллар США в день, в 54 % детских смертей виновато недоедание.

В мире сложилась группа стран, на территории которых проблемы голода, нищеты носят постоянный характер. Сегодня к недоедающим и голодающим территориям относятся Тропическая Африка, а также Северо-Восточная Африка, которые, по сути, превратили данный регион в «голодный континент». Такое положение требует особого внимания мирового сообщества.

Как показывает анализ деятельности отдельных государств и международных организаций осознание этой проблемы происходило еще в прошлые исторические периоды развития общества. Постепенно на уровне мирового сообщества происходило понимание того, что продовольственный кризис, начавшийся в рамках одного государства, имеет все предпосылки обрести международный характер (процесс от частного к общему), и сегодня это обуславливает необходимость выработки наиболее эффективных коллективных усилий и механизмов преодоления подобных явлений.

О существенном возрастании международного значения и понимания данной проблемы свидетельствует, в частности, использование различных наднациональных механизмов, международных неправительственных организаций, структур (в том числе в рамках неформальных институтов международных отношений) обеспечения продовольственной безопасности и ее правового регулирования. Например, проходившие с начала 70-х гг. XX в. ежегодные саммиты «Большой семёрки» – G7 уделяли особое значение продовольственной и проблемам голода, нищеты.

Неудовлетворительное обеспечение продовольствием значительной части населения беднейших стран является не только преградой для их развития, но и источником нестабильности. Для решения этой важнейшей гуманитарной проблемы сохранения и развития человечества на различных уровнях последовательно вырабатываются организационно-правовые меры, направленные на регулирование многоаспектных вопросов обеспечения продовольственной безопасности как важного составного элемента системы национальной безопасности отдельных стран мира.

Важность этой проблемы в системе международной безопасности заключается в том, что в современном мире все категории безопасности тесно взаимосвязаны со многими острейшими проблемами человечества: борьбой с голодом, нищетой, преступностью, защитой рабочих мест, доходов, здоровья, окружающей среды и другими, которые рассматриваются в контексте обеспечения безопасности общества. Это говорит о том что, несмотря на то, что долгое время понимание термина «безопасность» происходило исключительно в военном смысле, сегодня это понятие имеет достаточное множество определений.

Известно, что значительный сдвиг в понимании безопасности произошел с 1994 г., когда были объединены концепции безопасности и развития человека. Например, на уровне Организации Объединенных Наций (ООН) признаны две основные компоненты безопасности человека – это свобода от страха и свобода от нужды или бедности. В ООН была разработана всеобъемлющая Концепция безопасности человека, в которой среди семи основных категорий продовольственная безопасность поставлена на второе место после экономической.

Более того, достижение продовольственной безопасности человечества, которое имеет углубленное понимание и фундаментальное значение для международного сообщества, сегодня стало важным императивом международного права и международных отношений в целом. Существование права на питание накладывает на государства ряд обязательств, к их числу в доктрине международного права принято относить: «уважать право на питание, защищать это право и осуществлять его» [2]. Создание международных нормативно-правовых основ обеспечения продовольственной безопасности позволяет активно

использовать широкий круг механизмов для решения этих столь важных проблем, которые тесно связаны с другими процессами развития общества.

Несмотря на отсутствие желаемых положительных результатов в области минимизации негативного влияния проблем нехватки продовольствия, нищеты и других тенденций на процесс развития различных обществ, международное сообщество в последнее время продолжает уделять важное значение проблемам ликвидации голода, обеспечению продовольственной безопасности и улучшению питания и содействию устойчивому развитию сельского хозяйства, которые декларируются как приоритетные цели в рамках «Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года» [3].

Как известно, наиболее острые проблемы обеспечения продовольственной безопасности в мире проявились в связи с нестабильной политической и экономической ситуацией в разные исторические периоды человеческого развития. В условиях катастрофической нехватки в отдельных развивающихся странах «третьего мира» продовольствия и массового голода, имеющих трагические последствия для десятков тысяч людей, в середине 70-х гг. XX в. на этой проблеме было сфокусировано активное внимание мирового сообщества.

В научной сфере происходило осознание того факта, что содержание экономического роста не может заключаться в достижении количественных целей, а сам рост не может измеряться некоторой величиной материальных благ. Стало очевидно, что развитие общества невозможно адекватно выразить показателем роста дохода на душу населения без соответствующих индикаторов, учитывающих гуманистическую составляющую.

В связи с тем, что сегодня продовольственная безопасность имеет явное глобальное значение, целесообразно рассмотреть некоторые аспекты генезиса международной практики по созданию институционально-правовых основ регулирования продовольственной безопасности.

Анализ некоторых аспектов становления сферы правового регулирования обеспечения международной продовольственной безопасности позволяет отметить, что данное направление, как было отмечено, активно стало складываться во второй половине XX в. на фоне глобализации этой проблемы. Соответственно, благоприятное воздействие процесса международного правового регулирования в этой области становится все более очевидным, и необходимы действия международного сообщества в области решения вопросов продовольственной безопасности, направленных на уменьшение остроты проблемы нищеты, голода в отдельных странах «третьего мира».

В развитии данной тенденции, безусловно, немалое значение имела дальнейшая унификация и гармонизация правовых норм, регулирующих вопросы продовольственной безопасности как на национальном, так и на международном уровне. Вместе с тем пристальное внимание развитых государств, международных организаций, ученых, общественных сил к этой проблеме (особенно после зернового кризиса 1972–1973 гг.) привело включение вопросов продовольственной проблемы отдельных стран, территорий мира в международную повестку дня на постоянной основе.

Таким образом, более полувека важным элементом обеспечения продовольственной безопасности являются проблемы международного правового регулирования, чему способствовало появление многочисленных разного рода деклараций, концепций, предложений, программ и т.п., имеющих исключительно рекомендательный характер. Более того, сегодня вопросы продовольственной безопасности, являясь объектом международно-правового регулирования, основываются на положениях и нормах различных международных документов. Среди этих документов можно выделить Всеобщую декларацию о ликвидации голода и недоедания (Резолюция 3 348 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1974 г.), Римскую декларацию Всемирного саммита по продовольственной безопасности, прошедшего 16–18 ноября 2009 г. и различные документы, которые были подготовлены Международной продовольственной

и сельскохозяйственной организацией (ФАО) ООН и другими международными организациями.

Несмотря на то, что активное понимание на уровне мирового сообщества, как указывается многими специалистами, приходится на 70-е гг., началом такой деятельности, которая имела, в том числе явную гуманитарную составляющую можно считать 40-е гг. XX в. По инициативе многих европейских стран, испытывающих тяжелые последствия Второй мировой войны, после завершения которой была создана целая сеть международных организаций – ООН с ее разветвленной системой институтов. Сегодня они занимают уникальное положение в части обсуждения и выработки механизмов решения проблем устойчивого развития мирового сообщества.

Большое количество международных организаций вовлечено в сферу обеспечения продовольственной безопасности. Среди них особая роль была отведена ФАО, которая была признана специализированным учреждением ООН. В ее уставе определялись главные цели деятельности, которые заключались в содействии улучшению питания и повышению жизненного уровня народов мира, росту продуктивности сельского хозяйства и улучшению распределения продовольствия и продукции сельского хозяйства, развитию мировой экономики в целом.

Для реализации этих целей ФАО занимается изучением мирового продовольственного положения и конъюнктуры мировых рынков отдельных видов продовольственных и сельскохозяйственных товаров, содействует научно-исследовательской работе в области сельского хозяйства и продовольствия, занимается сбором, анализом, обеспечением своих участников соответствующей информацией и др.

В 1974 г. в г. Риме [4] (местонахождение штаб-квартиры ФАО) состоялась Всемирная конференция по проблеме продовольствия, основанием для созыва которой послужил мировой зерновой кризис 1972–1974 гг., когда в условиях сокращения товарных ресурсов цены на зерно возросли примерно в три раза, что поставило многие страны, зависевшие от импорта продовольствия и кормов, в весьма трудное экономическое положение.

Именно в это время, в общественно-научном дискурсе было впервые сформулировано понятие продовольственной безопасности («food security»), имеющее двойное значение «продовольственная безопасность» и как «продовольственная обеспеченность» [5]. В международной практике термин «food security» был введен в широкое употребление в 1974 г. Помимо того, что было его правовое закрепление в международных документах, то есть введен термин «продовольственная безопасность», в рамках этой конференции также был создан постоянно действующий исполнительный Комитет международной продовольственной безопасности при ФАО.

Конференция наметила некоторые направления решения продовольственной проблемы, которые были оформлены в виде международных обязательств по обеспечению продовольственной безопасности в мире, одобренных Генеральной Ассамблеей ООН. Они предусматривали реализацию четырех приоритетных направлений:

- создание национальных продовольственных резервов при их координации на международном уровне;
- предоставление экономической помощи с целью увеличения производства и строительства хранилищ продовольствия в развивающихся странах;
- установление глобальной информационной системы по вопросам производства и торговли продовольственными товарами;
- обеспечение регулярных межправительственных консультаций по вопросам мировой продовольственной безопасности.

В 80-е гг. прошлого века ФАО приступила к подготовке обновленной Концепции мировой продовольственной безопасности (МПБ). В частности, был внесен ряд конкретных предложений, связанных с разработкой программы действий по обеспечению продовольственной безопасности, созданием фондов мировой продовольственной

безопасности, заключением Всемирного пакта продовольственной безопасности, проект которого был одобрен 13 сессией ФАО в 1985 г.

Концепция МПБ включала в себя реализацию следующих элементов:

- заключение конвенции о продовольственной помощи и конвенции о торговле пшеницей; создание в развивающихся странах аграрной инфраструктуры, обеспечивающей хранение и транспортировку продовольствия;
- учреждение специального механизма для финансирования импорта развивающихся стран, обеспечение ежегодного пополнения международного чрезвычайного продовольственного резерва;
- развитие Мировой продовольственной программы, достижение договоренности о системе мероприятий в случае непредвиденного продовольственного кризиса;
- принятие мер по достижению устойчивости рынка продовольствия и обеспечению к нему доступа развивающихся государств.

Определялись и пути увеличения производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Отмечалось, в частности, что для удовлетворения растущего спроса на продовольствие и обеспечения продовольственной безопасности, поддержки агропромышленного развития к концу XX в. прирост производства продовольствия в мире должен составлять порядка четырех процентов в год. При этом большая часть продовольствия должна быть получена за счет роста эффективности производства на прежних по размерам площадях. Ориентация научно-исследовательских работ и отбор соответствующих производственных технологий с целью повышения стабильности развития сельского хозяйства должны быть направлены не на изучение и снятие препятствий, стоящих на пути развития производства, а на тщательный анализ основных причин, вызывающих эту нестабильность [6].

Однако эти предложения в полной мере не получили своего развития вследствие преобладания национальных интересов отдельных государств над общемировыми. Основанием для этого стало научно обоснованное представление о невозможности даже в отдаленной перспективе решить продовольственную проблему в глобальном масштабе. С начала 1990-х гг. проходившие под эгидой ООН и при участии ФАО конференции по вопросам, прямо или косвенно, связанные с проблемой продовольственной безопасности, дали важный импульс не только глобализации этой проблемы, но расширили границы гуманитарной реакции международного сообщества, в которой важным элементом используется существующая международно-правовая система.

Вместе с тем на прошедших в 90-х гг. прошлого века международных форумах по вопросам продовольствия (г. Рио-де-Жанейро – 1994 г., г. Рим – 1996 г.) отмечалось, что обеспечение населения продовольствием и поддержание устойчивого развития сельскохозяйственного производства в каждой отдельной стране является в первую очередь обязанностью их национальных правительств. При этом задача удовлетворения потребности населения в продуктах питания в каждой стране решается по своему в зависимости от уровня экономического развития страны, политической ориентации правительства и других внутренних и внешних факторов.

Конференция 1996 г. приняла «Римскую декларацию о всемирной продовольственной безопасности», одобренную в том же году Всемирной встречей на высшем уровне по проблемам продовольствия, и План действий, который включал, в том числе несколько обязательств и мероприятий гуманитарного характера, взятых на себя мировым сообществом по улучшению продовольственной ситуации в мире. К числу этих обязательств относятся:

- обеспечение стабильной политической, социальной и экономической обстановки с целью создания оптимальных условий для искоренения бедности и установления прочного мира;
- проведение целенаправленной политики на искоренение бедности и неравенства в части доступа населения к полноценному продовольствию, а также его использованию;

- проведение совместной и согласованной политики в области продовольствия, сельского, рыбного и лесного хозяйства;
- приложение общих усилий к тому, чтобы мировая торговая система содействовала продовольственной безопасности для всех стран;
- приложение усилий для обеспечения временных и чрезвычайных потребностей населения в продуктах питания;
- содействие оптимальному выделению инвестиций для развития продовольственных и сельскохозяйственных систем.

Направления этих обязательств акцентируются уже не на создании фондов мировой продовольственной безопасности, что предусматривалось концепцией ФАО в 80-е гг. прошлого века, а на оказание странам, испытывающим острый дефицит продовольствия, помощи по усилению их роли в самостоятельном решении продовольственной проблемы через искоренение бедности и повышение занятости населения, инвестирование сельского хозяйства и наращивание производства продовольствия, развитие свободной торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием. То есть эти направления коренным образом изменили идеологию решения мировой продовольственной проблемы и, как правило, носят рекомендательный или декларативный характер.

Таким образом, Римская декларация, уделяя особое место важной гуманитарной проблеме человечества, рассматривает бедность основной причиной необеспечения продовольственной безопасности, а устойчивый прогресс в деле искоренения бедности является решающим фактором улучшения доступа к продовольствию [7].

В то же время в соответствии с Мировой продовольственной программой сохранялись обязательства по оказанию прямой продовольственной помощи экономически отсталым странам в условиях чрезвычайных ситуаций (засухи, наводнения, военные конфликты и др.). Ресурсы программы складываются из добровольных взносов, вносимых странами на двухгодичной основе в форме соответствующих продуктов, приемлемых услуг (например, транспорт) и финансовых средств, которые должны составлять не менее одной трети общей суммы взносов. За счет этих средств ООН закупает сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие в различных странах на основе тендера поставщиков и распределяет их в соответствии с разработанными «Руководящими принципами и критериями продовольственной помощи» [4].

В 1999 г. в развитие имеющихся документов ФАО приняла стратегию действий по вопросам обеспечения продовольственной безопасности в мире на 2001–2015 гг., включающую восемь направлений. Основными среди них являются:

- обеспечение продовольственной безопасности путем оказания централизованной помощи странам, нуждающимся в решении этой сложной и многогранной проблемы;
- обеспечение устойчивого роста производства и повышения доступности для потребителей продуктов растениеводства, животноводства, а также продовольственных продуктов рыбного и лесного хозяйства;
- поддержка охраны, улучшение и рациональное использование земельных, водных, рыбных, генетических и других природных ресурсов; повышение вклада в обеспечение продовольственной безопасности в мире на основе использования международных разного рода соглашений, кодексов поведения, стандартов и других инструментов устойчивого производства продовольствия, а также развития международной торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием;
- регулярная оценка продовольственного обеспечения в странах мира на данный момент и перспективу, и одновременно прогнозирование состояния в области продовольственной безопасности с учетом положения в сельском, лесном и рыбном хозяйстве;
- сосредоточение внимания на проблемах продовольственной безопасности путем постоянного мониторинга и информирования о ходе выполнения плана действий, принятого Всемирным саммитом по продовольствию в 1996 г.

В свете продолжения деятельности ФАО в этой области, в течение 2014–2015 гг. были обозначены ее приоритетные задачи, направленные на содействие в борьбе с голодом, отсутствием продовольственной безопасности и недоеданием, усилиям по избавлению мира от голода путём продвижения стратегий и политических обязательств в поддержку этой важной проблемы современности.

Рекомендательный характер носят и нормы потребления продовольствия, разработанные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) с учетом новых представлений о здоровье человека и сбалансированности питания.

Что касается правового обеспечения качества сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, то в этом вопросе, напротив, преобладает принцип обязательности. В последние годы в мире активно проходят процессы унификации межгосударственных стандартов, реализуются системы сертификации качества. Например, стандарты на методы контроля качества сведены к системе стандартов 180 9000, используемых в большинстве стран Европы, системы контроля качества сведены к единой системе ХАССП и др. Прямое и косвенное правовое регулирование продовольственной безопасности на уровне отдельных государств имеет место в большинстве стран мира. Так в 1985 г. Закон «О продовольственной безопасности» был принят в США. В значительной степени это было связано с тем, что, с одной стороны, земельный фонд государства стал демонстрировать «нагрузочную и приобретенную усталость», а с другой – были исчерпаны резервы площадей, отводимых под пашню. В то же самое время животноводство стало испытывать потребность в приобретении значительных объемов кормового зерна. Принятие этого закона возвело решение продовольственной проблемы в стране в ранг важнейших стратегических задач ее экономической политики. Прогноз увеличения численности населения и необходимость в этих условиях наращивания объемов производства сельскохозяйственной продукции при сохранении своей доли на мировом рынке побудило правительство страны в 1990 г. принять Закон «О продовольствии, сельском хозяйстве, консервации и торговле». В том же году было издано «Руководство по питанию для американцев», в 1994 г. введен в действие «Закон о здоровой пище для здоровых американцев».

В 1975 г. парламент Норвегии принял государственную программу в области питания, в 1984 г. аналогичная программа стала осуществляться в Нидерландах [8]. В Чехии разработана программа надежного снабжения населения «здоровой пищей на период до 2010 г.». Хотя эти программы не являются прямыми правовыми актами, однако их наличие свидетельствует о том, что вопросы продовольствия составляют важную часть государственной политики этих стран. Причем ее координатором являются, как правило, министерства сельского хозяйства, которые увязывают эту проблему с развитием агропромышленного производства.

В Законе «О сельском хозяйстве Германии», который уравнивает экономические условия воспроизводства в сельском хозяйстве с условиями промышленности, подчеркивается, что государство обязано рассматривать проблему снабжения населения продовольствием как стратегическую, формировать при необходимости продовольственные фонды, использовать весь комплекс организационных и экономических мер стимулирования и поддержки отечественного производства и не ставить решение продовольственной проблемы в зависимость от третьих государств.

Государствам, расположенным в пределах Арктики, в связи с активным её освоением, в перспективе необходимо также задуматься об указанных вопросах. Как справедливо отмечают ученые, особое географическое расположение региона делает актуальными вопросы, в том числе продовольственной безопасности [9].

В России законодательная база обеспечения продовольственной безопасности находится в стадии становления. Она характеризуется отсутствием общей стратегии ее формирования, разрозненностью и бессистемностью принимаемых нормативных и правовых актов, разбросанностью по отдельным министерствам и ведомствам и слабой организующей ролью (несмотря на некоторые сдвиги) Министерства сельского хозяйства

Российской Федерации, ответственного за производство сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Несмотря на некоторые позитивные сдвиги, положение дел в данной отрасли с точки зрения практики обеспечения продовольственной безопасности страны оставляет желать лучшего. В этом плане некоторые отечественные специалисты выделяют существующие некоторые проблемы в этой области. В частности, отмечается, что в России, как и во многих странах мира, отсутствует единая государственная политика и планирование в сфере сельского хозяйства. Имеет место недостаточное финансирование и субсидирование, слабое внедрение достижений науки в производство, а также повышение цен на сырье, прежде всего, на нефть, что способствует росту цен на продукты питания [10].

Продовольственная безопасность выдвигалась на место одного из важнейших направлений российского участия в содействии международному развитию. Оно осуществлялось во многом в рамках сотрудничества с международными организациями (ФАО, ВПП ООН), международных конференций, форумов, многосторонних мероприятий («Группа восьми» и «Группа двадцати»), Аквильской инициативы по продовольственной безопасности (АИПБ), Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ (2010 г.), Конвенции о продовольственном содействии, принятой в г. Лондоне 25 апреля 2012 г. (Россия присоединилась к Конвенции в 2014 г.) и других международных структур и правовых документов. Более того, в последнее десятилетие расширение международной роли России в этой области обуславливает не только успешную реализацию российских проектов в качестве «международного донора», но и развитие законодательной базы и единой политики в этом процессе, открывающие новые возможности всем участникам (в том числе, негосударственным структурам), деятельность которых направлена на обеспечение продовольственной безопасности в отдельных регионах мира.

Отметим, что в последнее время принимаются отдельные решения, направленные на повышение эффективности функционирования системы продовольственной безопасности, которая еще в 2009 г. была признана одним из главных направлений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. В качестве значимых документов также можно выделить Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 и «Стратегию повышения качества пищевой продукции до 2030 года», которая должна обеспечивать достижения целей продовольственной безопасности не только за счёт массовости производства и распространения широко применяемых технологий, но и за счет производства продукции высокого качества с выполнением норм установленных законодательством [11].

Сегодня в мире все активнее происходит понимание того, что без развития сельского хозяйства продовольственная безопасность будет всегда находиться на низком уровне. Согласно оценкам, которые даны в Декларации Всемирного саммита по продовольственной безопасности, чтобы прокормить население мира, численность которого, как ожидается, превысит в 2050 г. 9 млрд человек, потребуется увеличить к этому году объем производства сельскохозяйственной продукции на 70 %. В этом направлении отмечается важность международного сотрудничества и солидарности, а также отказа от односторонних мер, не отвечающих нормам международного права и Устава ООН, создавших угрозу продовольственной безопасности [12].

Таким образом, можно отметить, что, несмотря на пристальное внимание к рассмотренной проблеме для реализации комплексного целеполагающего подхода к развитию национальной продовольственной политики и обеспечению продовольственной безопасности страны, необходимо отойти от политики фрагментарного формирования законодательства по этому вопросу, сформировать и принять пакет взаимосвязанных нормативных и правовых актов различной юридической силы, рассчитанных на различные временные горизонты прогнозирования и государственного регулирования продовольственного

комплекса страны. Правоведы, занимающиеся вопросами предупреждения и ликвидации бедствий, ошибочно не затрагивают и системно не рассматривают такие проблемы и обходят их стороной [13].

В развитие идеи перехода от принципа реагирования на возникающие бедствия и катастрофы к принципу профилактики и управления рисками [14], подчеркнем необходимость прогнозирования угроз продовольственной безопасности и развитие законодательства в этой области на 10–20 лет вперед.

Вместе с тем можно полагать, что внимание большинства специалистов будет акцентировано на растущие запросы и потребности населения на продовольствие, а также влияние разнонаправленных вызовов, которые связаны с изменением климата, антропогенной нагрузкой на естественную природную среду, экосистему в целом, на неурегулированные межгосударственные отношения по поводу использования природных ресурсов (особенно продовольственного сегмента), другие проблемы. Эти обстоятельства будут предъявлять растущие требования в плане поиска и выработки новых международно-правовых подходов, стратегий, решений, направленных на эффективное регулирование проблем продовольственной безопасности, безусловно, с учетом гуманитарных последствий этой проблемы для жизнеобеспечения человечества.

Международное правовое регулирование обеспечения оптимального уровня продовольственной безопасности – это не только результат длительного взаимодействия всех заинтересованных участников международных отношений, но это непрерывный процесс, который затрагивает разносторонние аспекты жизнедеятельности обществ, а также проблемы воспроизводства будущего поколения.

### Литература

1. Акимов А. Продовольственная безопасность – новый фактор международных отношений // Международная жизнь. 2013. № 5. С. 87–100.
2. Емельянова Н.Н. Право на питание как основа концепции продовольственной безопасности // Правозащитник. 2016. № 1.
3. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.10.2017).
4. Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 17 дек. 1974 г. // Организация Объединенных наций. URL: <http://www.un.org/ru/index.html> (дата обращения: 12.12.2017).
5. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. URL: [http://www.observer.materik.ru/observer/N3-4\\_97/018.htm](http://www.observer.materik.ru/observer/N3-4_97/018.htm) (дата обращения: 20.09.2017).
6. Белхароев Х.У. Продовольственная безопасность России: история и современность: монография. М.: Компания спутник+, 2016. 241 с.
7. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. URL: [http://www.observer.materik.ru/observer/N3-4\\_97/018.htm](http://www.observer.materik.ru/observer/N3-4_97/018.htm) (дата обращения: 21.09.2017).
8. Продовольственная безопасность России: сб. докладов. М., 2002.
9. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «Круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102.
10. Ломакина М.В., Ковалева Е.И. Вклад России в мировую продовольственную безопасность // Актуальные проблемы экономики в условиях реформирования современного общества: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 140-летию со дня основания НИУ БелГУ. Белгород, 2016. С. 211–214.
11. Совещание с вице-премьерами: В повестке: о Стратегии повышения качества пищевой продукции до 2030 года, о порядке отбора подрядных организаций для выполнения



работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. URL: <http://government.ru/news/23597/> (дата обращения: 30.09.2017).

12. Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. Принята на Всемирном саммите по продовольственной безопасности (Рим, 16–18 ноября 2009 г.). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summit2009\\_declaration.shtml/](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summit2009_declaration.shtml/) (дата обращения: 04.10.2017).

13. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «Круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.

14. Немченко С.Б. Стратегические направления развития функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Право и политика: теоретические и практические проблемы: сб. материалов IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Рязанского гос. ун-та им. С.А. Есенина. 2015. С. 109.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКОВ МЧС РОССИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГУМАНИТАРНЫХ ОПЕРАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ**

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

**Д.Д. Тазиева.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**А.В. Дегтярева.**

**Управление надзорной деятельности и профилактической работы**

**Главного управления МЧС России по Приморскому краю.**

**Н.И. Глинская.**

**Главное управление МЧС России по Орловской области**

Изучены статистические данные о гуманитарных операциях, проведенных с участием сотрудников МЧС России, проведен сравнительно-правовой анализ документов, определяющих их правовой статус. Рассмотрены особенности правового статуса сотрудников МЧС России при проведении гуманитарных операций в условиях вооруженных конфликтов.

*Ключевые слова:* правовой статус, вооруженный конфликт, сотрудник МЧС России, гуманитарные операции

## **THE LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF EMERCOM OF RUSSIA WHEN CARRYING OUT HUMANITARIAN OPERATIONS IN ARMED CONFLICTS**

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

A.V. Degtyareva. Chief specialist of EMERCOM of Russia for the Primorsky territory.

N.I. Glinskaya. Chief specialist of EMERCOM of Russia for Orel region

Statistical data on the humanitarian operations carried out with the participation of employees of EMERCOM of Russia, conducted a comparative legal analysis of the documents defining their legal status. The peculiarities of the legal status of employees of EMERCOM of Russia when carrying out humanitarian operations in armed conflict.

*Keywords:* legal status, armed conflict, employee of EMERCOM of Russia, humanitarian operation

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» одной из основных задач МЧС России является организация и ведение гражданской обороны, экстренное реагирование при чрезвычайных ситуациях, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечение безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами России. Также МЧС России:

- организует формирование и доставку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению России и иностранных государств, а также эвакуацию граждан России из иностранных государств, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

- осуществляет гуманитарное разминирование;

- участвует в международных гуманитарных проектах, программах и операциях.

Определяя важность вопросов международного взаимодействия государств законодатель в ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определил, что основной целью международного сотрудничества является содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности [1]. Действительно МЧС России активно участвует в гуманитарных проектах, программах и операциях, проводимых в иностранных государствах или с их участием. Это подтверждается не только оказанием практической помощи, но и достаточно большим количеством заключенных международных соглашений с участием Министерства.

Всего с 1993 по 2017 гг. российские спасатели провели 278 зарубежных гуманитарных операций. При этом 264 операции заключались в доставке гуманитарных грузов, в частности, в такие страны, как США, Куба, Никарагуа, Венесуэла, Сирия, Ливия, Кения, Мозамбик, Мадагаскар, Алжир, Ливан, Тунис, Палестина, Израиль, Иордания, Вьетнам, Япония, Китай, Шри-Ланка, Непал, Таиланд, Йемен, Украина, Сербия, Южная Осетия и многие другие. Российские спасатели осуществили более 20 аварийно-спасательных и поисковых работ в ближнем и дальнем зарубежье, организовывали в странах, терпящих бедствие, работу мобильных госпиталей, помогали коллегам за рубежом тушить природные пожары [2].

Примечательно, что МЧС России участвует не только в оказании помощи на двусторонней, но и на многосторонней основе. Так в 2016 г. сотрудниками министерства было проведено 48 операций по оказанию гуманитарной и технической помощи зарубежным странам общим объемом более 31 600 т. Из них на двухсторонней основе – 19 операций (Сирийская Арабская Республика, Республика Эквадор, Республика Македония, Республика Таджикистан, Корейская Народно-Демократическая Республика, Украина), на многосторонней основе – 29 операций (Камерун, Таджикистан, Киргизия, Сомали, Тунис, Армения, Сербия, Иордания, Филиппины, КНДР, Палестина, Сирия, Кения, Гвинея, Либерия, Сьерра-Леоне). Доставлены аварийно-спасательная техника и оборудование, пожарная техника, специальные аудитории и технические средства обучения (Тунис, Камерун), сборно-разборные домики (Таджикистан), специальные медицинские модули (Гвинея, Либерия), госпиталь им. Габриэле Туре (Мали) [3].

Деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций активно развивается не только на национальном, но и на международном уровне. Так, в штаб-квартире Международной организации гражданской обороны (МОГО) создан международный информационно-координационный центр, деятельности которого придается большое значение как со стороны России, так и со стороны иностранных партнеров и международных организаций.

Россия является полноправным партнером таких авторитетных международных организаций как Департамент ООН по гуманитарным вопросам, Управление ООН по делам беженцев (УВКБ), ЮНЕСКО, МОГО, Международный комитет Красного Креста (МККК)

и других, а также региональных международных организаций как СНГ и ОДКБ. В рамках СНГ создан и функционирует Корпус сил СНГ для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в рамках ОДКБ – Коллективные силы оперативного реагирования. В России для выполнения гуманитарных программ создан Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР), что позволило повысить степень участия нашего государства в международных гуманитарных операциях, проводимых под эгидой ООН и ЮНЕСКО.

По общепринятым мировым оценкам Россия создала одну из самых передовых и совершенных спасательных служб в мире. Поэтому нет сомнений в том, что вклад России в проведение мировых гуманитарных проектов и операций в иностранных государствах неоценимый, что, в частности, подтвердил Министр МЧС России В.А. Пучков при выступлении в декабре 2016 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН [4].

В настоящее время зоны вооруженных конфликтов существуют на территориях следующих государств: Сирия, Ирак, Йемен, Ливия, Афганистан, Южный Судан, Нигерия, Сомали, Украина и др. Кроме того, напряженные ситуации, включающие, например, террористические акты, существуют в Турции, Египте, Пакистане, Индии, некоторых странах Европы и др. Следовательно, сотрудники МЧС России при проведении гуманитарных операций и проектов не раз оказывались в зонах вооруженных конфликтов, например, при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, произошедшей с аэробусом А321 над Синайским полуостровом в 2015 г. При этом в состав МЧС России входят не только сотрудники, имеющие специальные звания, но также работники и военнослужащие. Поэтому возникает важный вопрос об их правовом статусе в данных условиях.

В отношении правового статуса сотрудников МЧС России можно отметить, что российское законодательство предусматривает возможность участия сотрудников МЧС России в условиях вооруженных конфликтов. Так, в соответствии с п. 1 ст. 35 Федерального закона Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 141 «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что в условиях вооруженного конфликта допускается изменение режима служебного времени сотрудника на срок не более шести месяцев в течение календарного года, а также возложение на него дополнительных служебных обязанностей и установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника [5].

Кроме того ст. 10 Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 283 «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет, что сотруднику, проходившему службу в условиях вооруженного конфликта и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток при наличии показаний к медико-психологической реабилитации. Медико-психологическая реабилитация сотрудника проводится бесплатно [6].

Одними из основных источников международного права вооруженных конфликтов являются четыре Женевские Конвенции 1949 г. и три Дополнительных протокола к ним:

- Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г.;
- Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г.;
- Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.;
- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г.;

– Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 г. (Дополнительный протокол I);

– Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. (Дополнительный протокол II);

– Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы от 8 декабря 2005 г.

Россия участвует в указанных выше документах.

В соответствии со ст. 1 Дополнительного протокола I под международным вооруженным конфликтом понимаются такие ситуации, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, а также расистских режимов и осуществления своего права на самоопределение [7].

Статья 1 Дополнительного протокола II под вооруженным конфликтом немеждународного характера понимает происходящий на территории государства конфликт между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью её территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия [8].

Не уделяя пристального внимания тому, какой характер носит вооруженный конфликт, действующий на местности, в пределах которой сотрудники МЧС России осуществляют свою профессиональную деятельность, необходимо определить некоторые особенности правового статуса таких сотрудников в данных условиях.

Участниками вооруженных конфликтов или, иначе, субъектами международного гуманитарного права могут являться: комбатанты, гражданские лица, наемники, медицинский персонал, духовный персонал, военнослужащие, назначенные для выполнения функций гражданской обороны и др.

Профессор П.П. Кремнев указывает, что в современном международном праве сложился общепризнанный принцип – в случае любого вооруженного конфликта всё население воюющих сторон подразделяется на участников вооруженных конфликтов и гражданское население. Гражданское население находится под охраной международно-правовых норм, специально предназначенных для его защиты. В частности, гражданские лица ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом нападения, не могут быть захвачены противником, на них не может распространяться режим военного плена [9].

Комбатанты, в отличие от гражданского населения, принимают непосредственное участие в вооруженных конфликтах и к ним должны быть применены все соответствующие нормы Женевских конвенций, на них распространяется статус военнопленных, они не могут быть привлечены к ответственности за применение силы против комбатантов противника. Статья 14 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях определяет, что раненые и больные воюющей стороны, оказавшиеся во власти противника, будут считаться военнопленными, и к ним будут применяться нормы международного права, касающиеся военнопленных.

Субъекты, не являющиеся комбатантами, не могут участвовать в вооруженных конфликтах. Статья 48 Дополнительного протокола I определяет, что для обеспечения уважения и защиты гражданского населения и гражданских объектов стороны, находящейся в конфликте, должны всегда проводить различие между гражданским населением и комбатантами, а также между гражданскими объектами и военными объектами и, соответственно, направлять свои действия только против военных объектов.

В условиях вооруженных конфликтов важное значение приобретает гражданская оборона, под которой в соответствии с Дополнительным протоколом I понимается выполнение некоторых или всех гуманитарных задач гражданской обороны, направленных на то, чтобы защитить гражданское население от опасностей и помочь ему устранить

непосредственные последствия военных действий или бедствий, а также создать условия, необходимые для его выживания.

В гл. 6 «Гражданская оборона» данного Протокола указаны задачи гражданской обороны:

- оповещение;
- эвакуация;
- предоставление убежищ и их устройство;
- проведение мероприятий по светомаскировке;
- спасательные работы;
- медицинское обслуживание, включая первую помощь, а также религиозную помощь;
- борьба с пожарами;
- обнаружение и обозначение опасных районов;
- обеззараживание и другие подобные меры защиты;
- срочное предоставление крова и снабжение;
- срочная помощь в восстановлении и поддержании порядка в районах бедствия;
- срочное восстановление необходимых коммунальных служб;
- срочное захоронение трупов; помощь в сохранении объектов, существенно необходимых для выживания;
- дополнительная деятельность, необходимая для осуществления любой из вышеупомянутых задач, включая планирование и организацию.

Важное положение содержит ст. 64 Дополнительного протокола I: «Положения статей 62, 63, 65 и 66 – регулирующих вопросы гражданской обороны – применяются также к персоналу и материальной части гражданских организаций гражданской обороной нейтральных государств или других государств, не являющихся сторонами, находящимися в конфликте, которые выполняют задачи гражданской обороны на территории стороны, находящейся в конфликте, с согласия и под контролем этой стороны. Любая заинтересованная противная сторона уведомляется о такой помощи так скоро, как это возможно. Ни при каких обстоятельствах эта деятельность не рассматривается как вмешательство в конфликт. Однако эту деятельность необходимо осуществлять с должным учетом интересов безопасности заинтересованных сторон, находящихся в конфликте» [7].

Статья 67 Дополнительного протокола I посвящена личному составу вооруженных сил и воинским подразделениям, назначенных в организации гражданской обороны. Так личный состав вооруженных сил и воинские подразделения, назначенные в организации гражданской обороны, пользуются уважением и защитой при условии, что:

- такой личный состав и такие воинские подразделения постоянно назначены и занимаются исключительно выполнением любой из задач, указанных в ст. 61 данного Протокола;
- этот личный состав не выполняет какие-либо другие воинские обязанности во время конфликта;
- такой личный состав четко отличается от других лиц, входящих в состав вооруженных сил, носимым на видном месте международным отличительным знаком гражданской обороны, который должен быть настолько большим, насколько это возможно, и этот личный состав обеспечивается удостоверением личности, подтверждающим его статус;
- такой личный состав и такие воинские подразделения вооружены только легким личным оружием с целью поддержания порядка или для самообороны. При этом ношение легкого личного оружия гражданским персоналом гражданской обороны с целью поддержания порядка или самообороны также не считается действием, наносящим ущерб противнику. Однако в районах на суше, где имеют или будут иметь место бои, стороны, находящиеся в конфликте, предпринимают необходимые меры с целью ограничить это оружие таким ручным оружием, как пистолеты или револьверы, чтобы было легче отличать персонал гражданской обороны от комбатантов. Даже если персонал гражданской обороны

носит другие виды легкого личного оружия в таких районах, он, тем не менее, пользуется уважением и защитой, как только он опознан в качестве такового (п. 3 ст. 65 Дополнительного протокола I);

- такой личный состав не участвует непосредственно в военных действиях и не совершает или не используется для совершения, помимо своих задач по гражданской обороне, действий, наносящих ущерб противной стороне;

- такой личный состав и такие воинские подразделения выполняют свои задачи по гражданской обороне только в пределах национальной территории своей стороны [7].

Пункт 2 ст. 67 Дополнительного протокола I определяет, что указанные выше лица, если они попадают во власть противной стороны, являются военнопленными.

Организации гражданской обороной означают те учреждения и другие организованные единицы, которые организованы или уполномочены компетентными властями стороны, находящейся в конфликте, выполнять любую из задач гражданской обороной и которые предназначены и используются исключительно для выполнения этих задач [9].

При проведении гуманитарных операций сотрудниками МЧС России может оказываться медицинская помощь. При этом ст. 15 Дополнительного протокола I определяет, что гражданский медицинский персонал пользуется уважением и защитой. В случае необходимости в районе, где гражданские медицинские службы нарушены по причине боевых действий, гражданскому медицинскому персоналу оказывается всяческая возможная помощь. Гражданский медицинский персонал имеет доступ в любое место, где его услуги являются необходимыми, при условии соблюдения таких мер контроля и безопасности, которые заинтересованная сторона, находящаяся в конфликте, может счесть необходимыми.

Статья 18 Дополнительного протокола I определяет, что каждая сторона, находящаяся в конфликте, стремится обеспечить опознавание медицинского персонала, а также медицинских формирований и санитарно-транспортных средств.

Статья 19 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях определяет, что постоянные санитарные учреждения и подвижные санитарные формирования медицинской службы не могут ни при каких обстоятельствах быть подвергнуты нападению, но будут во всякое время пользоваться покровительством и охраной сторон, находящихся в конфликте. Статья 24 указывает, что санитарный личный состав, предназначенный исключительно для розыска, транспортировки или лечения раненых и больных или для предупреждения заболеваний, принадлежащий исключительно к администрации санитарных формирований и учреждений будут пользоваться уважением и покровительством при всех обстоятельствах.

Кремнев П.П. отмечает, что уважением и защитой пользуется личный состав вооруженных сил, назначенный в организации гражданской обороны для выполнения таких функций (ст. 67 Дополнительного протокола I). Такой личный состав, назначенный в организации гражданской обороной, отличается от других военнослужащих международным отличительным знаком гражданской обороны и в том, что у них нет цели непосредственного участия в боевых действиях. На военнослужащих, назначенных в организации гражданской обороны, распространяется режим военного плена. В отношении медицинского персонала профессор отмечает, что они при попадании во власть противника не должны считаться военнопленными [10].

В ст. 10 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны определено, что положения рассматриваемой статьи не служат препятствием для гуманитарных действий, которые любая беспристрастная гуманитарная организация предпримет для защиты гражданских лиц и для оказания им помощи, с согласия заинтересованных сторон, находящихся в конфликте. Статья 30 определяет, что покровительствуемым лицам будут даны все возможности обращаться к государствам, к МККК, к национальному Обществу Красного Креста страны, в которой они находятся, а также к любой организации, которая может оказать им помощь. Власти предоставят этим

различным организациям все возможности для этого в пределах, допускаемых военными требованиями или соображениями безопасности [11].

Таким образом, на основе анализа указанных выше международных правовых актов можно сформулировать принцип, согласно которому сотрудники МЧС России, назначенные для выполнения задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в условиях вооруженных конфликтов должны уважаться и защищаться в соответствии с международными нормами и принципами.

Уважение означает, в частности, что нельзя нападать на спасательные формирования и сотрудников МЧС России и неоправданно препятствовать их работе. Защита означает, что следует активно помогать сотрудникам в их работе, а также защищать их от нападений и неоправданного вмешательства третьей стороны. Им следует предоставлять возможность выполнять возложенные на них задачи. Но они теряют право на особую защиту, если совершают действия за пределами установленных полномочий, наносящие ущерб сторонам конфликта.

Деятельность по оказанию гуманитарной помощи должна быть беспристрастной и не допускать дискриминации. Предложение гуманитарной помощи не должно рассматриваться в качестве вмешательства в вооруженный конфликт и каждая воюющая сторона должны поощрять и облегчать эффективную международную координацию такой помощи. И конечно, когда гуманитарные грузы прибывают в зону вооруженного конфликта, воюющие стороны должны обеспечить им защиту от опасностей и способствовать их быстрому распределению.

Сотрудники МЧС России, оказывающие гуманитарную помощь, должны принимать во внимание требования безопасности стороны, на чьей территории они выполняют свои обязанности, и не могут ни при каких обстоятельствах действовать за пределами установленных полномочий. Деятельность сотрудников, которые не соблюдают этих условий, может быть прекращена. Стороны в конфликте должны обеспечивать свободу передвижения сотрудникам МЧС России, участвующих в операциях по оказанию помощи, которая необходима для выполнения их функций. Только в случае настоятельной военной необходимости передвижения сотрудников могут быть временно ограничены.

Изложенное дает основание сделать вывод о том, что правовой статус сотрудников МЧС России при проведении гуманитарных операций в условиях вооруженных конфликтов определяется не только национальными нормами Российской Федерации, но и Женевскими конвенциями 1949 г. и дополнительными протоколами к ним, а также другими международными нормами и принципами. Их правовой статус приравнивается к статусу организаций, выполняющих гуманитарные, миротворческие функции, а также задачи в области гражданской обороны. Поскольку у сотрудников МЧС России, принимающих участие в спасательных операциях, гуманитарных операциях, проектах и программах, оказании гуманитарной помощи, нет цели принятия непосредственного участия в вооруженных конфликтах или следования за вооруженными силами воюющих сторон, то по смыслу положений Женевских конвенций 1949 г. и дополнительных протоколов к ним такие лица не являются комбатантами. К сотрудникам МЧС России, выполняющим свои профессиональные функции и задачи в условиях вооруженных конфликтов, должны относиться с уважением и защитой.

### **Литература**

1. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.
2. Полномочия регионального МЧС возрастают. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33307460> (дата обращения: 01.11. 2017).
3. Деятельность МЧС России. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/international/free\\_help/2016\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/international/free_help/2016_god) (дата обращения: 01.11. 2017).

4. Владимир Пучков выступил с докладом на пленарном заседании в Нью-Йорке в рамках 71 сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33008585> (дата обращения: 01.11. 2017).

5. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3 089.

6. О социальных гарантиях сотрудникам федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 53 (Ч. 1). Ст. 7 608.

7. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) (Подписан в г. Женеве 8 июня 1977 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

8. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) (Подписан в г. Женеве 8 июня 1977 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Женевская конвенция об обращении с военнопленными (закл. в г. Женеве 12 авг. 1949 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

10. Кремнев П.П. Участники международных вооруженных конфликтов: еще раз о правовом статусе // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 48–60.

11. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (закл. в г. Женеве 12 авг. 1949 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».





---

---

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

---

---

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНО-МЕДИЦИНСКИХ ЭКСПЕРТИЗ ПО ДЕЛАМ О ПОЖАРАХ

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы нормативные правовые акты, регулирующие организацию судебно-медицинской экспертизы, особенности проведения судебно-медицинской экспертизы по делам о пожарах.

*Ключевые слова:* судебно-медицинская экспертиза, пожарно-техническая экспертиза, государственный судебный эксперт

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS FOR CONDUCTING FORENSIC MEDICAL EXAMINATIONS IN CASES OF FIRES

L.S. Mutalievа. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article examines the regulatory legal acts governing the organization of forensic medical examination, the specifics of conducting forensic medical examination in cases of fires

*Key words:* forensic medical examination, fire and technical expertise, state forensic expert

Деятельность в рамках разного вида судебных процессов является строго регламентированной нормативными правовыми актами. Это относится и к деятельности судебных экспертов. Пожары могут повлечь гибель людей, кроме того пожар может быть способом сокрытия убийства граждан. В случае обнаружения трупов на месте пожара, наряду с пожарно-технической экспертизой назначается судебно-медицинская экспертиза. В соответствии со ст. 62 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» судебно-медицинская экспертиза проводится в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, в медицинских организациях экспертами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности [1].

Правовое регулирование экспертной деятельности осуществляется Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» [2]. Институт государственных судебных экспертов создан для оказания содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла. В юридической теории существует дискуссия по поводу специальных знаний, необходимых для осуществления правосудия. Так Р.С. Белкин считает, что термин специальные знания приобрел обыденное звучание [3]. По мнению А.А. Эйсмана, специальные знания – это не общеизвестные и не общедоступные знания,

которыми располагает ограниченный круг специалистов [4]. По мнению Е.И. Зуева [5], к специальным можно отнести специальные знания, основанные на теории и закрепленные практикой. К специальным познаниям, прежде всего, относятся познания в судебной медицине, судебной химии, физике, пожарном деле и др. В свою очередь, Г.М. Надгорный утверждает, что к специальным знаниям относятся знания, не относящиеся к общеизвестным, образующие основу профессиональной подготовки по научным, инженерно-техническим и производственным специальностям, а также необщезвестные знания, необходимые для занятия какими-либо видами деятельности [6].

Таким образом, в качестве эксперта может привлекаться лицо, обладающее специальными познаниями в необходимой области науки и техники. Непосредственно экспертиза осуществляется работниками и сотрудниками, аттестованными на право самостоятельного производства судебных экспертиз. Аттестация является способом определения способности персонала выполнять функции в условиях стремительного развития науки и техники [7].

Порядок организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации регулируется Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 мая 2010 г. № 346н «Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации» [8].

С точки зрения гражданского права экспертное заключение не является самостоятельным объектом гражданских прав, соответственно у него нет стоимости, его невозможно отнести ни к одному из известных объектов гражданских прав. Самым ценным в экспертном заключении является содержащаяся в нем информация, подготовленная специалистом-экспертом. Но самое интересное, что, несмотря на детальную регламентацию порядка проведения экспертиз, экспертное заключение не имеет для суда заранее установленной силы и оценивается наряду с другими доказательствами. Так это правило закреплено в ч. 4 и 5 ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [9]. По результатам рассмотрения заключения эксперта суду необходимо вынести мотивированное постановление о принятии или отклонении экспертного заключения [10].

При этом особо оговаривается, что экспертизы, проведенные по данному делу до судебного разбирательства, а также судебные экспертизы, проведенные при рассмотрении иных дел, не могут рассматриваться в качестве заключений экспертов. Они являются иными документами, на основании которых судья принимает решение по делу.

Результатом выполнения судебно-медицинской экспертизы является информация, представленная в виде экспертного заключения. Информация является нематериальным объектом гражданских прав. Нематериальные услуги характеризуются тем, что исполнитель не может гарантировать достижение желаемого результата. Так в ходе проведения исследования эксперт может прийти к выводам, которые не устраивают заказчика. Эта неосязаемость результата услуги и вынуждает исполнителей услуги проходить различные процедуры лицензирования, сертификации, аттестации, аккредитации. Прохождение данных процедур свидетельствует о том, что организация, оказывающая услугу, предоставляет услуги, соответствующие предъявляемым требованиям. Наличие этих процедур снижает такой критерий некачественности услуги, как усмотрение заказчика.

По делам о пожарах перед всеми экспертами стоит ряд общих вопросов, позволяющих определить причины возникновения пожара. Задачами судебно-медицинского эксперта является поиск ответов на вопросы о наличии повреждений на трупе, их влияние на наступление смерти, являются ли ожоги от пожара прижизненными, какие повреждения присутствуют на трупе, каковы причины смерти. Пожарно-технический эксперт отвечает на вопрос об очаге пожара, установления механизма возникновения и развития горения [11]. Выводы судебных экспертов позволяют суду установить причины возникновения пожара и связь пожара со смертью человека.

При проведении судебно-медицинской экспертизы эксперты руководствуются нормативными правовыми актами, устанавливающими юридические критерии жизни и смерти физического лица. Так медицинские критерии рождения определяются Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 1 687н «О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке ее выдачи» [12].

Медицинскими критериями рождения являются:

- 1) срок беременности 22 недели и более;
- 2) масса тела ребенка при рождении 500 г и более (или менее 500 г при многоплодных родах);
- 3) длина тела ребенка при рождении 25 см и более (в случае, если масса тела ребенка при рождении неизвестна);
- 4) срок беременности менее 22 недель или масса тела ребенка при рождении менее 500 г или в случае, если масса тела при рождении неизвестна, длина тела ребенка менее 25 см, – при продолжительности жизни более 168 ч после рождения (7 сут).

Живорождением является момент отделения плода от организма матери посредством родов при сроке беременности 22 недели и более при массе тела новорожденного 500 г и более (или менее 500 г при многоплодных родах) или в случае, если масса тела ребенка при рождении неизвестна, при длине тела новорожденного 25 см и более при наличии у новорожденного признаков живорождения (дыхание, сердцебиение, пульсация пуповины или произвольные движения мускулатуры независимо от того, перерезана пуповина и отделилась ли плацента).

При наличии этих признаков человек считается родившимся. В соответствии с Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» осуществляется регистрация его рождения [13].

О моменте смерти говорится в ряде нормативных актах, в частности Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» в ст. 9 говорит об определении момента смерти для целей трансплантации [14]. Статья 66 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливает критерии момента смерти человека с целью определения начала и конца реанимационных действий врачей. В соответствии с этой статьей моментом смерти человека является момент смерти его мозга или его биологической смерти (необратимой гибели человека) [15]. Постановлением Правительства Российской Федерации утверждены правила определения момента смерти человека [16]. В настоящее время существует порядок установления диагноза смерти мозга человека [17].

Пожарно-техническую и судебно-медицинскую экспертизу объединяют правовые основы их организации и проведения. Несмотря на то, что эксперты применяют знания из различных отраслей науки, их правовое положение определяется федеральным законодательством. Кроме того, действия экспертов четко регламентированы процессуальными кодексами, которые определяют их права и обязанности в рамках уголовного или гражданского процессов. Для установления обстоятельств по делу проведение этих экспертиз может быть объединено в комплексную экспертизу.

### **Литература**

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6 724.
2. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федер. закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2 291.
3. Криминалистика: учеб. для вузов / под ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА, 2001. 990 с.

4. Эйсман А.А. Заключение эксперта (Структура и научное обоснование). М.: Юрид. лит., 1967. 152 с.
5. Зуев Е.И. Криминалистическая экспертиза. Вып. 6. Р. 8: Трасология. М.: Высш. шк. МООП СССР, 1968.
6. Надгорный Г.М., Исаакович Б.М. Заключение эксперта и его оценка в уголовном процессе: гносеологический аспект // Криминалистика и судебная экспертиза: межвед. науч.-метод. сб. Киев, 2001. Вып. 50. С. 21.
7. Попов Д.И. Комплексная автоматизация и управление процессами аттестации персонала промышленных предприятий: дис. ... д-ра техн. наук. М., 2007. 290 с.
8. Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации: Приказ Минздрава Рос. Федерации от 12 мая 2010 г. № 346н // Рос. газ. 2010. 20 авг. № 186.
9. Арбитражный процессуальный кодекс Рос. Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3 012.
10. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе: Постановление Пленума ВАС Рос. Федерации от 4 апр. 2014 г. № 23 // Вестник ВАС Рос. Федерации. 2014. № 6.
11. Судебно-медицинская экспертиза при пожарах: практ. пособие. СПб., 2017. 148 с.
12. О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке ее выдачи: Приказ Минздрава Рос. Федерации от 27 дек. 2011 г. № 1 687н // Рос. газ. 2012. № 64.
13. Об актах гражданского состояния: Федер. закон от 15 нояб. 1997 г. № 143-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
14. О трансплантации органов и (или) тканей человека: Закон Рос. Федерации от 22 дек. 1992 г. № 4 180-1 // Рос. газ. 1993. № 4.
- 15.) Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
16. Об утверждении Правил определения момента смерти человека, в том числе критериев и процедуры установления смерти человека. Правил прекращения реанимационных мероприятий и формы протокола установления смерти человека: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 сент. 2012 г. № 950 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 39. Ст. 5 289.
17. О Порядке установления диагноза смерти мозга человека: Приказ Минздрава Рос. Федерации от 25 дек. 2014 г. № 908н. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.05.2015).



## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Агаев Гюлоглан Али оглы** – проф. каф. уголов. права СПб воен. ин-та войск нац. гвардии РФ (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1), д-р юрид. наук, проф.;

**Асатов Бабек Рашид оглы** – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: asadovspb@mail.ru, канд. полит. наук, почет. работник сферы молод. политики РФ;

**Баринов Михаил Анатольевич** – зам. нач. каф. техн. обеспеч. связи и автоматиз. Воен. акад. связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), канд. техн. наук, доц.;

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

**Глинская Наталья Игоревна** – гл. спец. ГУ МЧС России по Орловской обл. (302028, г. Орёл, ул. Сурена Шаумяна, д. 33);

**Губанов Александр Викторович** – магистрант ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

**Дегтярева Анна Валерьевна** – ст. инспектор отд. надзор. деят. и профилакт. работы Фрунзенского р-на г. Владивостока Упр. надзор. деят. и профилакт. работы ГУ МЧС России по Приморскому краю (690091, Приморский край, г. Владивосток, ул. Чернышевского, д. 13);

**Земсков Вадим Михайлович** – зам. нач. фак-та радиосвязи Воен. акад. связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3);

**Зименко Алексей Алексеевич** – препод. каф. общепроф. дисциплин Воен. акад. связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3);

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

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

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

**Кравицкий Юрий Федорович** – ст. воспитатель (нач. курса) уч. курса СПб суворовского воен. училища Минобр. РФ (191011, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 26);

**Кузьмина Светлана Александровна** – магистрант 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), канд. пед. наук, доц.;

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

**Силуянова Наталья Михайловна** – доц. каф. теории и ист. гос-ва и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

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

**Степынин Дмитрий Владимирович** – зам. нач. каф. орг. связи. Воен. акад. связи им. маршала Советского Союза С.М. Буденного (194064, Санкт-Петербург, Тихорецкий пр., д. 3), тел. (812) 247-94-41, e-mail: stepynind@gmail.com, канд. воен. наук, доц.;

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

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

**Тазиева Диана Даутовна** – слушатель фак-та экон. и права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

**Титова Е.А.** – магистрант ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

**Трофимова Анна Анатольевна** – курсант СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

**Узун Олег Леонидович** – доц. каф. гражд. права СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), канд. юрид. наук, доц.;

**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), д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ;

**Шевчук Ксения Владиславовна** – магистрант ин-та безопасн. жизнедеят. СПб ун-та ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149);

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



---

---

## 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 обучались все пожарные специалисты страны.

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

Сегодня Федеральное Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» – современный научно-образовательный комплекс, интегрированный в мировое научно-образовательное пространство. Университет по очной, заочной и заочной с применением дистанционных технологий формам обучения осуществляет обучение по программам среднего, высшего профессионального образования, а также подготовку специалистов высшей квалификации: докторантов, адъюнктов, аспирантов, переподготовку и повышение квалификации специалистов более 30 категорий сотрудников МЧС России. В целом в университете – 91 направление образовательных программ.

Начальник университета – генерал-лейтенант внутренней службы Чижиков 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-технической экспертизы и дознания. 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» и «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, 5 заслуженных деятелей науки Российской Федерации, 13 заслуженных работников высшей школы Российской Федерации, 2 заслуженных юриста Российской Федерации, заслуженные изобретатели Российской Федерации и СССР. Подготовку специалистов высокой



квалификации в настоящее время в университете осуществляют 4 лауреата Премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, 42 доктора наук, 228 кандидатов наук, 63 профессора, 155 доцентов, 20 академиков отраслевых академий, 11 членов-корреспондентов отраслевых академий, 6 старших научных сотрудников, 8 почетных работников высшего профессионального образования Российской Федерации, 1 почетный работник науки и техники Российской Федерации, 2 почетных радиста Российской Федерации и 2 почетных работника общего образования Российской Федерации.

В состав университета входят:

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

Университет имеет представительства в городах: Выборг (Ленинградская область), Петрозаводск, Стрежевой (Томская область), Хабаровск, Сыктывкар, Бургас (Республика Болгария), Алматы (Республика Казахстан), Бар (Республика Черногория), Баку (Азербайджан), Ниш (Сербия), Севастополь, Пятигорск.

В университете по 31 направлению подготовки обучается более 8000 человек. Ежегодный выпуск составляет более 1550 специалистов.

В университете действует один диссертационный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по техническим наукам.

В целях совершенствования научной деятельности в университете создано 12 научно-исследовательских лабораторий.

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: Всероссийская научно-практическая конференция «Сервис безопасности в России: опыт, проблемы и перспективы», Международная научно-практическая конференция «Подготовка кадров в системе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций», Форум МЧС России и общественных организаций «Общество за безопасность», Всероссийская научно-практическая конференция «Арктика – территория безопасности. Развитие системы обеспечения комплексной безопасности Арктической зоны Российской Федерации».

На базе университета совместные научные конференции и совещания проводили Правительство Ленинградской области, Федеральная служба Российской Федерации по контролю оборота наркотических средств и психотропных веществ, Научно-технический совет МЧС России, Северо-Западный региональный центр МЧС России, Международная ассоциация пожарных и спасательных служб (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-Петербургский университет ГПС МЧС России 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 пять программ по техносферной безопасности на английском языке для представителей Международной организации гражданской обороны.

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 пяти иностранных государствах (Болгария, Черногория, Казахстан, Азербайджан, Сербия).

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. Организовано обучение представителей университета в Гарвардском университете по программам подготовки руководителей в области безопасности.

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

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

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

Издается ежемесячный информационно-аналитический сборник Центра международной деятельности и информационной политики, аналитические обзоры по пожарно-спасательной тематике. Переведен на английский язык и постоянно обновляется сайт университета.

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

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

Библиотека университета соответствует всем современным требованиям. Фонд библиотеки университета составляет более 359 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. Это дает возможность в кратчайшие сроки довести книгу до пользователя.

Читальные залы (общий и профессорский) библиотеки оснащены компьютерами с выходом в Интернет, Интранет, НЦУКС и локальную сеть университета. Создана и функционирует Электронная библиотека, она интегрирована с электронным каталогом.

В Электронную библиотеку оцифровано 2/3 учебного и научного фонда. К электронной библиотеке подключены: учебные центры, а также Дальневосточный филиал и библиотека учебно-спасательного центра «Вытегра». Имеется доступ к крупнейшим библиотекам нашей страны и мира (Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская национальная библиотека, Российская государственная библиотека, Библиотека академии наук, Библиотека Конгресса). 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 8 121 экземпляр. На 2017 г., в соответствии с требованиями ГОС, выписано 80 наименований журналов и газет. Все поступающие периодические издания расписываются библиографом для электронных каталога и картотеки. Издания периодической печати активно используются читателями в учебной и научно-исследовательской деятельности. Также выписываются 3 иностранных журнала.

На базе библиотеки создана профессорская библиотека и профессорский клуб вуза.

Полиграфический центр университета оснащен современным типографским оборудованием для полноцветной печати, позволяющим обеспечивать не только заказы на печатную продукцию университета, но и 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, а также имеют международный индекс. Научно-аналитический журнал «Проблемы управления рисками в техносфере» и электронный «Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России» включены в утвержденный решением Высшей аттестационной комиссии «Перечень рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Все слушатели и курсанты университета проходят обучение по программам первоначальной подготовки спасателей и пожарных. Обучение проходит на базе Учебно-спасательного центра «Вытегра» – филиала Северо-Западного регионального ПСО МЧС России; Центра подготовки спасателей Байкальского поисково-спасательного отряда МЧС России, расположенного в населенном пункте Никола вблизи озера Байкал; 40-го Российского центра подготовки спасателей; 179-го Спасательного центра в г. Ногинске; Центра подготовки спасателей «Красная Поляна» Южного регионального ПСО МЧС России.

На базе Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России 1 июля 2013 г. был создан Центр по обучению кадетов.

Основные цели деятельности центра – 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.

Центр осуществляет подготовку кадет по общеобразовательным программам среднего общего образования с учётом дополнительных образовательных программ.

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

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

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

Курсанты и слушатели имеют прекрасные возможности для повышения своего культурного уровня, развития творческих способностей в созданном в университете институте культуры. Учащиеся университета 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».

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



---

---

# АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ПРАВО. БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ»

---

---

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

**1. Материалы** для публикации представляются ответственному за выпуск журнала. Материал должен сопровождаться:

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

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

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

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

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

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

### **3. Оформление текста:**

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

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

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

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

### **4. Оформление формул в тексте:**

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

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

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

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

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

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

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

г) таблицы должны иметь «вертикальное» построение;

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

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

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

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

Пристатейные библиографические списки должны соответствовать ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Примеры оформления списка литературы:

### **Литература**

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

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

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

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

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

6. Белоус Н.А. Прагматическая реализация коммуникативных стратегий в конфликтном дискурсе // Мир лингвистики и коммуникации: электрон. науч. журн. 2006. № 4. URL: [http://www.tverlingua.by.ru/archive/005/5\\_3\\_1.htm](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**

**№ 4 (37) – 2017**

Издается ежеквартально

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

Выпускающий редактор  
И.В. Дмитриева

---

Подписано в печать 27.12.2017. Формат 60×86<sub>1/8</sub>.  
Усл.-печ. 10,75 л. Тираж 1000 экз. Зак. № 00

---

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