

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 21 ДЕКАБРЯ 1994 Г. N 68-ФЗ
"О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 4 июля 2016 года

А.Н. ЖЕРЕБЦОВ

Жеребцов Алексей Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России, автор научных публикаций, комментариев к федеральным законам.

В настоящем постатейном комментарии к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" представлен правовой анализ норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Комментарий основывается на анализе федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных нормативных актов и судебной практики.

Предложенный постатейный комментарий может быть полезен гражданам Российской Федерации, государственным служащим федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, муниципальным служащим, военнослужащим, научным и практическим работникам правоохранительных органов, преподавателям и студентам вузов и ссузов, интересующимся проблемами защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При подготовке настоящего издания использованы нормативно-правовые акты по состоянию на **4 июля 2016 г.**

Список сокращений

Административный регламент МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах - Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, утвержденный Приказом МЧС России от 29 июня 2006 г. N 386;

АПК РФ - Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ;

БК РФ - Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ;

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ);

ГрК РФ - Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ;

ЖК РФ - Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ;

КАС РФ - Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ;

КоАП РФ - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ;

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.);

ЛК РФ - Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ;

Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794;

Положение о МЧС России - Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868;

Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера - Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547;

СК РФ - Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ;

ТК РФ - Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ;

УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ;

ФЗ "О гражданской обороне" - Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне";

ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" - Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" - Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей";

ФКЗ "О чрезвычайном положении" - Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении".

21 декабря 1994 года

N 68-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

(в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 04.12.2006 N 206-ФЗ, от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 30.10.2007 N 241-ФЗ, от 30.12.2008 N 309-ФЗ, от 07.05.2009 N 84-ФЗ, от 25.11.2009 N 267-ФЗ, от 19.05.2010 N 91-ФЗ, от 27.07.2010 N 223-ФЗ, от 28.12.2010 N 412-ФЗ, от 29.12.2010 N 442-ФЗ, от 01.04.2012 N 23-ФЗ, от 11.02.2013 N 9-ФЗ, от 02.07.2013 N 158-ФЗ, от 02.07.2013 N 185-ФЗ, от 28.12.2013 N 404-ФЗ, от 21.07.2014 N 271-ФЗ, от 14.10.2014 N 307-ФЗ, от 08.03.2015 N 38-ФЗ, от 02.05.2015 N 119-ФЗ, от 28.11.2015 N 357-ФЗ, от 30.12.2015 N 448-ФЗ, от 15.02.2016 N 31-ФЗ, от 23.06.2016 N 218-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

1. Часть 1 преамбулы к комментируемому Закону определяет **цель его правового регулирования.**

В качестве такой цели законодатель выделяет **установление общих для Российской Федерации организационно-правовых норм в области защиты:**

1) человека;

- 2) территорий;
- 3) объектов производственного и социального назначения;
- 4) окружающей природной среды **от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.**

Под **защитой территории и населения от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера следует понимать комплекс организационных и правовых мероприятий, проводимых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями в порядке, установленном комментируемым Законом.

Защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера согласно комментируемому Закону распространяется на:

- **граждан РФ**, т.е. лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, понимаемое как устойчивая правовая связь этих лиц с государством, порождающая их взаимные права и обязанности;

- **иностранных граждан**, т.е. лиц, не являющихся гражданами РФ и имеющих гражданство (подданство) иностранного государства;

- **лиц без гражданства**, т.е. лиц, не являющихся гражданами РФ и не имеющих доказательств наличия гражданства иностранного государства (ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации").

К **территориям**, подлежащим защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, относятся все земельное, водное, воздушное пространство в пределах Российской Федерации или части такого пространства. **Территорией РФ**, к которой относятся суша, воды, недра и воздушное пространство, признается территория, ограниченная линией прохождения Государственной границы РФ, которая определяет пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации (ст. 1 Закона от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации").

Согласно преамбуле объектами защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера также являются **объекты производственного и социального назначения**. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" **объектами производственного назначения** признаются здания, строения, сооружения производственного назначения, в том числе объекты обороны и безопасности, за исключением линейных объектов. В свою очередь, **объектами непроизводственного назначения** являются здания, строения, сооружения жилищного фонда, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также иные объекты капитального строительства непроизводственного назначения. В данном случае применен казуальный способ определения указанных категорий, однако иных подходов в законодательстве не наблюдается. В отдельных сферах деятельности разработаны соответствующие специальные определения, также построенные по принципу перечисления конкретных объектов, относящихся к производственным. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" **производственными объектами** являются гидротехнические сооружения, т.е. плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении".

Следующим объектом, в отношении которого осуществляется защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в соответствии с положениями комментируемого Закона, является **окружающая среда**. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" она представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов:

- **компоненты природной среды** - это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

- **природные объекты** - это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

- **природно-антропогенные объекты** - это природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объекты, созданные человеком, обладающие свойствами природного объекта и имеющие рекреационное и защитное значение;

- **антропогенные объекты** - это объекты, созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающие свойствами природных объектов.

2. Часть 2 преамбулы закрепляет **предмет правового регулирования комментируемого Закона**, под которым следует понимать совокупность общественных отношений, регулируемых его нормами. Предмет правового регулирования комментируемого Закона включает следующие группы общественных отношений:

- возникающие в процессе деятельности **органов государственной власти Российской Федерации** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- возникающие в процессе деятельности **органов государственной власти субъектов РФ** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- возникающие в процессе деятельности **органов местного самоуправления** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- возникающие в процессе деятельности **предприятий, учреждений и организаций** независимо от их организационно-правовой формы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Под **организационно-правовой формой** предприятий, учреждений и организаций следует понимать совокупность специфических признаков имущественной и организационной обособленности, способов формирования имущественной базы, особенностей взаимодействия собственников, учредителей, участников, самого предпринимателя, в ряде случаев - их структурных подразделений, трудового коллектива, их ответственности друг перед другом, контрагентами, потребителями, конкурентами, государством и обществом <1>;

<1> Долинская В.В. Организационно-правовые формы хозяйствования: система и новеллы // Журнал российского права. 2016. N 1. С. 13.

- возникающие в процессе деятельности **населения** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, дифференциация групп (блоков) общественных отношений, составляющих предмет регулирования комментируемого Закона, производится в преамбуле по признаку субъекта этих общественных отношений. Общественные отношения возникают в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. комментарий к ст. 1**).

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к статье 1

Настоящая статья посвящена закреплению легальных определений ключевых понятий, используемых при осуществлении правового регулирования указанных в преамбуле комментируемого Закона (**см. комментарий к преамбуле**) групп общественных отношений.

1. Чрезвычайная ситуация является базовым понятием комментируемого Закона. Она понимается как обстановка, сложившаяся на определенной территории, а именно на сухопутной, водной либо воздушной территории в пределах Российской Федерации или их части, **причинами** которой послужили следующие обстоятельства:

- **авария** - повреждение или разрушение сооружений, технических устройств, взрыв, выброс опасных веществ, отказ или повреждение технических устройств, отклонение от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций,

которые возникли при эксплуатации технологического объекта и повлекли или могли повлечь причинение вреда;

- **опасное природное явление** - землетрясения, сели, оползни, лавины, подтопление территории, ураганы, смерчи, эрозия почвы и иные подобные процессы и явления, оказывающие негативные или разрушительные воздействия на здания и сооружения (Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений");

- **катастрофа** - природная или техногенная ситуация, повлекшая за собой гибель людей или непоправимые последствия для объектов производственного и социального назначения;

- **стихийное или иное бедствие** - природное явление, носящее чрезвычайный характер и приводящее к нарушению нормального функционирования населения, гибели людей, разрешению и уничтожению объектов производственного и социального назначения.

Последствиями чрезвычайной ситуации являются человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 17 августа 2007 г. N 522 "Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека" под **вредом, причиненным здоровью человека**, следует понимать нарушение анатомической целостности и физиологической функции органов и тканей человека в результате воздействия физических, химических, биологических и психических факторов внешней среды.

Под **ущербом окружающей среде (см. комментарий к преамбуле)** следует понимать негативное изменение окружающей среды в результате чрезвычайной ситуации, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Содержание **значительных материальных потерь и нарушения условий жизнедеятельности людей** законодательством не определяется. Однако в подзаконных актах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России) устанавливаются **количественные характеристики** материального ущерба и нарушения условий жизнедеятельности населения, при достижении которых на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (**см. комментарий к ст. 4**) возлагается обязанность по информированию населения о чрезвычайной ситуации.

Таким нормативно-правовым актом является Административный регламент МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, в п. 4.1 которого установлены следующие критерии, позволяющие принять решение об информировании населения через средства массовой информации о чрезвычайных ситуациях:

- при локальной чрезвычайной ситуации - пострадало не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда (далее - МРОТ) и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения;

- при местной чрезвычайной ситуации - пострадало свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. МРОТ и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района;

- при территориальной чрезвычайной ситуации - пострадало свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. МРОТ и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта Российской Федерации;

- при региональной чрезвычайной ситуации - пострадало свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 0,5 млн., но не более 5 млн. МРОТ и зона чрезвычайной ситуации охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации;

- при федеральной чрезвычайной ситуации - пострадало свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн. МРОТ и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации.

МРОТ, применяемый в указанном подзаконном нормативно-правовом акте, определяется на день возникновения чрезвычайной ситуации в порядке, определенном Федеральным законом от 19 июня 2000 г.

№ 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда". Согласно ст. 1 данного Федерального закона с 1 июля 2016 г. установлен МРОТ в сумме 7500 рублей в месяц.

2. Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения, проводимых заблаговременно:

- федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими деятельность в области предупреждения чрезвычайных ситуаций в соответствии с положениями о функциональных подсистемах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее также - РСЧС);

- органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями о территориальных подсистемах РСЧС;

- региональными центрами по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- органами, специально уполномоченными решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе или при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, всех уровней РСЧС (**см. комментарий к ст. 4**).

3. Ликвидация чрезвычайных ситуаций представляет собой деятельность уполномоченных субъектов РСЧС по осуществлению **аварийно-спасательных работ и других неотложных работ (см. подп. "д" п. 1 комментария к ст. 14)**, которые производятся при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данная деятельность должна быть направлена на:

- спасение жизни людей;

- сохранение здоровья людей;

- снижение размеров ущерба окружающей среде;

- снижение размеров материальных потерь объектам производственной и социальной инфраструктуры;

- локализацию зон чрезвычайных ситуаций;

- прекращение действия характерных для них опасных факторов.

4. Зона чрезвычайной ситуации представляет собой территорию, на которой возникла чрезвычайная ситуация природного либо техногенного характера (**см. комментарий к ст. 5**).

5. Специализированные технические средства оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей представляют собой специально созданные технические устройства, осуществляющие прием, обработку и передачу аудио- и (или) аудиовизуальных, а также иных сообщений об угрозе возникновения, о возникновении чрезвычайных ситуаций и правилах поведения населения. Порядок установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей определяется Приказом МЧС РФ № 646, МВД РФ № 919, ФСБ РФ № 526 от 28 октября 2008 г. "Об утверждении Требований по установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей".

6. Режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций представляет собой вид административно-правового режима предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данный административно-правовой режим устанавливается комментируемым Законом, иными законами и подзаконными нормативно-правовыми актами (**см. комментарий к ст. 2**). Его содержание определяется сложившейся обстановкой, прогнозами угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации, порядком организации деятельности органов управления и сил РСЧС, комплексом основных мероприятий, проводимых указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, а также при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

7. Уровень реагирования на чрезвычайную ситуацию представляет собой определенное состояние готовности органов управления и сил РСЧС к ликвидации чрезвычайной ситуации природного

или техногенного характера. В соответствующем состоянии готовности должны находиться органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации, на которые возлагается обязанность принять дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации в зависимости от классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации.

В соответствии с п. 29.1 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций устанавливаются следующие **виды уровней реагирования на чрезвычайную ситуацию**:

- объектовый уровень реагирования;
- местный уровень реагирования;
- региональный (межмуниципальный) уровень реагирования;
- федеральный уровень реагирования;
- особый уровень реагирования.

Классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", которое выделяет следующие виды таких ситуаций:

- чрезвычайную ситуацию локального характера;
- чрезвычайную ситуацию муниципального характера;
- чрезвычайную ситуацию межмуниципального характера;
- чрезвычайную ситуацию регионального характера;
- чрезвычайную ситуацию межрегионального характера;
- чрезвычайную ситуацию федерального характера.

О дополнительных мерах по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации см. комментарий к п. 10 ст. 4.1.

8. Оповещение населения о чрезвычайных ситуациях представляет собой доведение до населения:

- сигналов оповещения;
- экстренной информации об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- экстренной информации об опасностях при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- экстренной информации о правилах поведения населения;
- экстренной информации о необходимости проведения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Согласно Положению о системах оповещения населения, утвержденному Приказом МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ и Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 25 июля 2006 г. N 422/90/376, **система оповещения** представляет собой организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления, сил РСЧС и населения.

Системы оповещения создаются:

- на федеральном уровне - федеральная система оповещения (на территории Российской Федерации);

- на межрегиональном уровне - межрегиональная система оповещения (на территории федерального округа);
- на региональном уровне - региональная система оповещения (на территории субъекта Российской Федерации);
- на муниципальном уровне - местная система оповещения (на территории муниципального образования);
- на объектовом уровне - локальная система оповещения (в районе размещения потенциально опасного объекта).

Задачей систем оповещения является обеспечение своевременного доведения информации и сигналов оповещения до органов управления, сил и средств гражданской обороны, РСЧС и населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

9. Информирование населения о чрезвычайных ситуациях - это процесс доведения до населения через средства массовой информации и по иным каналам информации о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты. Также информирование включает в себя проведение пропаганды знаний в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах, и обеспечения пожарной безопасности.

В соответствии с п. 4.1 Административного регламента МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах основанием для информирования населения через средства массовой информации о чрезвычайных ситуациях и пожарах является решение уполномоченного субъекта о введении режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил РСЧС. Основанием для информирования через средства массовой информации населения, проживающего (находящегося) в опасной зоне потенциально опасного объекта, опасного природного явления, также может быть сообщение об указанных происшествиях, поступившее непосредственно в орган повседневного управления (дежурную службу) соответствующего уровня РСЧС (Центр управления в кризисных ситуациях, Центр управления силами федеральной противопожарной службы, Единую диспетчерскую службу муниципального образования, пункт приема сообщений по единому телефонному номеру "01").

Информация, доводимая до населения, должна содержать сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях, мерах по защите населения и территорий, ведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, силах и средствах, задействованных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих объектах и территориях, а также сведения о деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, составе и структуре сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе сил постоянной готовности, о создании, наличии, об использовании и о восполнении финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

10. Комплексная система экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций является элементом системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях. Она представляет собой комплекс программно-технических средств систем оповещения и мониторинга опасных природных явлений и техногенных процессов, обеспечивающий доведение сигналов оповещения и экстренной информации до органов управления РСЧС и до населения в автоматическом и (или) автоматизированном режимах.

Комплексная система экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций должна обеспечивать в соответствии с Указом Президента РФ от 13 ноября 2012 г. N 1522 "О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций":

- своевременное и гарантированное доведение до каждого человека, находящегося на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, либо в зоне чрезвычайной ситуации, достоверной информации об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации, правилах поведения и способах защиты в такой ситуации;
- возможность сопряжения технических устройств, осуществляющих прием, обработку и передачу

аудио-, аудиовизуальных и иных сообщений об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, правилах поведения и способах защиты населения в таких ситуациях;

- использование современных информационных технологий, электронных и печатных средств массовой информации для своевременного и гарантированного информирования населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, правилах поведения и способах защиты в таких ситуациях.

11. Зона экстренного оповещения населения представляет собой территорию, которая подвержена риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью находящихся на ней людей. Порядок определения зоны экстренного оповещения населения определяется в ст. 5 настоящего Федерального закона (см. комментарий к ст. 5).

12. Территория, подверженная риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов, представляет собой участок земельного, водного или воздушного пространства Российской Федерации, критически важный или потенциально опасный объект производственного и социального значения, который подвергается риску возможного возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов. Отнесение участка пространства либо объекта к территории, подверженной риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов, осуществляется путем прогнозирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций и оценки социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций.

Критически важными следует признать такие объекты, нарушение или прекращение функционирования которых может привести к потере управления экономикой Российской Федерации, субъекта РФ или административно-территориальной единицы субъекта РФ, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения Российской Федерации, субъекта РФ или административно-территориальной единицы субъекта РФ.

Потенциально опасными признаются объекты, на которых расположены здания и сооружения повышенного уровня ответственности, либо объекты, на которых возможно одновременное пребывание более 5 тыс. человек.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2005 г. N 1314-р "Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов" на Правительство РФ возлагается обязанность устанавливать критерии отнесения объектов всех форм собственности к критически важным и потенциально опасным, а также порядок формирования и утверждения перечня таких объектов, порядок разработки и формы паспорта их безопасности и обязательные для выполнения требования к объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

13. Быстроразвивающиеся опасные природные явления и техногенные процессы представляют собой негативные явления и процессы, определенные в ходе прогнозирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, локализация и ликвидация которой требуют заблаговременной подготовки сил и средств РСЧС.

Опасным природным явлением следует признать климатическое или метеорологическое событие, происходящее естественным образом на определенной территории и причиняющее или способное причинить вред жизни и здоровью человека или промышленным и социальным объектам.

Под **опасными техногенными процессами** следует понимать процессы, формирующиеся под влиянием инженерной деятельности человека и негативно влияющие на свойства основных компонентов окружающей среды.

14. Органами управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (органами управления РСЧС) признаются специально созданные органы, деятельность которых направлена на координацию работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций различных организационно-правовых форм, а также сил РСЧС, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Порядок функционирования органов управления РСЧС регламентирует ст. 4.1 настоящего Федерального закона (см. комментарий к указанной статье).

15. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций представляет собой

систему мероприятий по обучению населения действиям при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Деятельность по подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций регламентируется Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Статья 2. Правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 2

1. Комментируемая статья устанавливает **правовые основы** деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Под **правовым регулированием** в науке теории права понимается осуществляемая всей системой юридических средств, форм и методов правовая регламентация (организация, упорядочение) общественных отношений. В правовом регулировании выделяются следующие компоненты:

а) **предмет регулирования**, т.е. то, на что непосредственно воздействует право, что "поддается" его нормативно-организационному воздействию; таковыми считаются общественные отношения, деятельность индивидуумов, психический склад личности (интеллект, воля, эмоции, чувства);

б) общие и непосредственные **методы регулирования**: общие - субординации и координации; непосредственные - требование, дозволение, запрещение;

в) способы, формы реагирования личности на правовое воздействие; использование дозволения (субъективного права), исполнение веления (юридической обязанности) и соблюдение запрета (угрозы юридической ответственности) <2>.

<2> См.: Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 30.

Приведенный подход к определению правового регулирования свидетельствует, что в комментируемой статье отражаются лишь источники правовой регламентации общественных отношений, составляющих предмет регулирования комментируемого Закона (**см. комментарий к преамбуле**).

2. Правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера основывается на **общепризнанных принципах и нормах международного права**.

В соответствии с п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" под **общепризнанными принципами международного права** следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств и т.д.

Под **общепризнанной нормой международного права** следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Например, Декларация принципов международного права, касающихся дружественных отношений между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., раскрывает содержание следующих принципов:

- принцип суверенного равенства государств;
- принцип мирного разрешения международных споров;

- принцип невмешательства во внутренние дела государств;
- принцип права народов и наций на самоопределение;
- принцип добросовестного выполнения международных обязательств;
- принцип неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях;
- принцип сотрудничества государств.

Еще три принципа были закреплены в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.:

- принцип территориальной целостности государств;
- принцип нерушимости границ;
- принцип уважения и защиты прав человека.

3. Правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется:

1) **комментируемым Законом**, который является основным законом, регулирующим правоотношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2) принимаемыми в соответствии с комментируемым Законом **иными федеральными законами**. К числу иных федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов Российской Федерации следует отнести:

- Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении";
- Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении";
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности";
- Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне";
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации";
- Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне";
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";
- Закон РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";
- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения";
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений";
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";
- Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей";
- Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения";

3) **иными нормативными правовыми актами Российской Федерации**, которыми являются подзаконные правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. В области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера принято достаточно большое количество подзаконных нормативно-правовых актов, в частности:

- Указ Президента РФ от 13 ноября 2012 г. N 1522 "О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций";

- Постановление Правительства РФ от 17 августа 2007 г. N 522 "Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека";

- Приказ МЧС РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 28 октября 2008 г. N 646/919/526 "Об утверждении Требований по установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей";

- Приказ МЧС РФ от 29 июня 2006 г. N 386 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах";

4) **законами субъектов Российской Федерации.** Субъекты РФ в пределах предоставленных им ст. 11 настоящего Федерального закона полномочий (**см. комментарий к ст. 11**) осуществляют собственное нормативно-правовое регулирование в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (например, Закон Краснодарского края от 13 июля 1998 г. N 135-КЗ "О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Закон Ростовской области от 24 декабря 2004 г. N 256-ЗС "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера");

5) **иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.** К ним относятся различные подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые органами власти субъектов РФ (например, Постановление Губернатора Кемеровской области от 18 мая 2015 г. N 34-пг "О комиссии по повышению устойчивости функционирования экономики Кемеровской области при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в мирное и военное время", распоряжение Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия от 9 мая 2015 г. N 81-рп "О создании межведомственного оперативного штаба по ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах" и др.);

6) **муниципальными правовыми актами,** принимаемыми в пределах полномочий органов местного самоуправления и регулирующими отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (например, Постановление Администрации Кировского муниципального района Ленинградской области от 15 июля 2015 г. N 1906 "О резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Кировского муниципального района Ленинградской области", Постановление Администрации муниципального образования "Красногвардейский район" Республики Адыгея от 16 февраля 2016 г. N 45 "Об утверждении Положения о муниципальном звене территориальной подсистемы Республики Адыгея единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в МО "Красногвардейский район" и др.).

Статья 3. Цели настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 3

1. Следует отметить, что комментируемая статья закрепляет систему целей настоящего Федерального закона, однако основная цель его правового регулирования определена в преамбуле и заключается в установлении общих для Российской Федерации организационно-правовых норм в области защиты человека, территорий, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. комментарий к преамбуле**).

С учетом положений ч. 1 комментируемой статьи принятие настоящего Федерального закона преследует цель регламентации общественных отношений по:

1) предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций представляет собой комплекс мероприятий по уменьшению риска их возникновения и развития. Так, в соответствии с Приказом МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. N 105 "Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения" предупреждение чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения предусматривает осуществление комплекса мероприятий по уменьшению риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на потенциально опасных объектах, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, и объектах, обеспечивающих

жизнедеятельность населения (объекты водоснабжения и канализации, очистки сточных вод, тепло- и электроснабжения, гидротехнические сооружения). Предупреждение чрезвычайных ситуаций на указанных объектах осуществляется путем:

- определения опасности чрезвычайных ситуаций техногенного характера для населения и территорий, организации работы по созданию системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, их моделированию, районированию территорий Российской Федерации по наличию опасных производств и объектов;

- организации работы по определению показателей степени риска на объектах экономики и территориях;

- классификации потенциально опасных объектов и объектов жизнеобеспечения в зависимости от опасности возникновения на них чрезвычайных ситуаций;

- управления мероприятиями по предупреждению чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий от их опасных воздействий;

- подготовки объектов и территорий к действиям по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- оценки готовности потенциально опасных объектов к предупреждению чрезвычайных ситуаций и достаточности мер по защите населения и территорий;

2) снижению размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций.

Планирование и осуществление мероприятий по снижению размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций проводится заблаговременно с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

3) ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций как цель правового регулирования правоотношений в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера представляет собой деятельность уполномоченных субъектов РСЧС по осуществлению аварийно-спасательных работ и других неотложных работ, которые производятся при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) разграничению полномочий

в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Данная цель реализуется посредством закрепления полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в ст. ст. 8 - 11 комментируемого Закона (**см. комментарий к указанным статьям**).

2. Комментируемая статья в ч. 2 предусматривает положение, в соответствии с которым правоотношения, которые возникают при **восстановлении территорий**, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, и не охватываются приведенными выше целями, настоящим Федеральным законом **не регулируются**, т.е. не входят в круг общественных отношений, составляющих предмет его правового регулирования, определенный в совокупности в преамбуле к настоящему Федеральному закону и в комментируемой статье.

Статья 4. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 4

1. Комментируемая статья посвящена законодательному закреплению положения **единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера** (РСЧС). Формирование и функционирование РСЧС осуществляется в соответствии с нормами комментируемого Закона, а также принятым в его развитие Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

Часть 1 настоящей статьи определяет состав РСЧС: она состоит из 1) **органов управления** РСЧС и 2) **сил и средств** федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, которые полномочны решать

вопросы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

РСЧС функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. На каждом уровне РСЧС создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях. При этом системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, создаются только на региональном, муниципальном и объектовом уровнях РСЧС.

В соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций **единая система** состоит из:

1) **функциональных подсистем**, которые действуют на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов и уполномоченных организаций. Организация и порядок деятельности, а также состав сил и средств функциональных подсистем РСЧС определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы РСЧС, по согласованию с МЧС России. Положение о функциональной подсистеме реагирования и ликвидации последствий аварий с ядерным оружием в Российской Федерации, а также положения о других функциональных подсистемах РСЧС, создаваемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с решениями Правительства РФ, утверждаются Правительством РФ по представлениям федеральных органов исполнительной власти, согласованным с МЧС России. Таким актом Правительства РФ в настоящее время является Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций". Структура функциональных подсистем РСЧС является весьма разветвленной, включающей в себя целый комплекс федеральных органов исполнительной власти, которые наделяются определенными функциями в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таблица N 1

Функциональные подсистемы РСЧС

Федеральный орган (организация)	Создаваемые им функциональные подсистемы РСЧС
МВД России	охраны общественного порядка
МЧС России	мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций предупреждения и тушения пожаров
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах во внутренних водах и территориальном море РФ
	координации деятельности по поиску и спасанию людей во внутренних водах и территориальном море РФ
Минобороны России	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ
Спецстрой России	восстановления специальных объектов в зоне чрезвычайных ситуаций
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности Спецстроя России
Минздрав России	Всероссийской службы медицины катастроф

	<p>медико-санитарной помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях в организациях (на объектах), находящихся в ведении ФМБА России, а также организаций и территорий, обслуживаемых ФМБА России</p> <p>резервов медицинских ресурсов</p>
Минтруд России	социальной защиты населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций
Минобрнауки России	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности Минобрнауки России
Минприроды России	противоаварийных мероприятий и безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Росводресурсов
	мониторинга состояния недр (Роснедра)
	наблюдения, оценки и прогноза опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлений и загрязнения окружающей среды (Росгидромет)
	предупреждения о цунами (Росгидромет совместно с Геофизической службой Российской академии наук, МЧС России, Минкомсвязью России, администрациями субъектов РФ в Дальневосточном регионе)
	федерального государственного экологического надзора (Росприроднадзор)
	охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса (Рослесхоз)
Минпромторг России	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении Минпромторга России и Росстандарта
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) оборонно-промышленного комплекса
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) гражданских отраслей промышленности
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) уничтожения химического оружия
Минтранс России	транспортного обеспечения ликвидации чрезвычайных ситуаций
	организации и координации деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасении людей и судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах Российской Федерации (Росморречфлот)
	организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (Росморречфлот)
	организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта (Росморречфлот)
	поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации (Росавиация)
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на железнодорожном транспорте (Росжелдор)
Минкомсвязь России	информационно-технологической инфраструктуры
	электросвязи и почтовой связи

Минсельхоз России	защиты сельскохозяйственных животных
	защиты сельскохозяйственных растений предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Минсельхоза России
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении или входящих в сферу деятельности Росрыболовства
Минэкономразвития России	государственного материального резерва предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности Роспатента
Госкорпорация "Росатом"	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Госкорпорации "Росатом"
Минэнерго России	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) топливно-энергетического комплекса и в организациях (на объектах), находящихся в ведении Минэнерго России
Ростехнадзор	контроля за ядерно и радиационно опасными объектами
	контроля за химически опасными и взрывопожароопасными объектами
Роскосмос	мониторинга критически важных объектов (организаций), находящихся в ведении или входящих в сферу деятельности Роскосмоса
Минстрой России	защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий
	предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Минстроя России
Роспотребнадзор	надзора за санитарно-эпидемиологической обстановкой

2) **территориальных подсистем, которые создаются в субъектах Российской Федерации** для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий. Организация и порядок деятельности территориальных подсистем РСЧС, состав сил и средств территориальных подсистем определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке высшим органом исполнительной власти субъекта РФ (см., например, Постановление Правительства Кировской области от 9 августа 2005 г. N 40/191 "Об организации территориальной подсистемы Кировской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" и др.).

Территориальные подсистемы, которые создаются в субъектах РФ, состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий, - **муниципальных (городских, районных) звеньев территориальных подсистем РСЧС**, которые формируются на основе комментируемого Закона, законов субъектов РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления (см., например, Постановление Администрации Темниковского муниципального района Республики Мордовия от 13 марта 2012 г. N 153 "Об организации муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС Темниковского муниципального района Республики Мордовия" и др.).

2. Часть 3 комментируемой статьи определяет **основные задачи РСЧС**. Установленные Законом задачи РСЧС могут быть объединены в следующие группы:

1) **организационно-правовые задачи**: разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах; обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах;

2) **научно-технические задачи:** осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

3) **информационные задачи:** сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;

4) **планово-прогнозные задачи:** прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций;

5) **основные функциональные задачи:** подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах; осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций; реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

6) **материально-технические задачи:** создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Часть 4 комментируемой статьи предусматривает положение, в соответствии с которым принципы построения РСЧС, состав органов управления РСЧС, сил и средств РСЧС, порядка выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также осуществления иных функций РСЧС определяются **законодательством Российской Федерации**, т.е. комментируемым Законом и иными законами Российской Федерации (см. комментарий к ст. 2). Кроме этого, правовое регулирование указанных вопросов может осуществляться **подзаконными актами Правительства РФ**. При этом законодатель определяет виды форм таких подзаконных нормативно-правовых актов - ими являются постановления и распоряжения Правительства РФ. Среди ключевых подзаконных нормативно-правовых актов следует в первую очередь назвать Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

Статья 4.1. Функционирование органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 4.1

1. Комментируемая статья закрепляет правовые основы построения **единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**.

Она создается на пяти уровнях:

1) на **федеральном уровне** - охватывает деятельность РСЧС на территории Российской Федерации;

2) на **межрегиональном уровне** - охватывает деятельность РСЧС на территории федерального округа Российской Федерации;

3) на **региональном уровне** - охватывает деятельность РСЧС на территории одного субъекта Российской Федерации;

4) на **муниципальном уровне** - охватывает деятельность РСЧС на территории муниципального образования или административно-территориальной единицы, где первым уровнем административно-территориального деления является город и сельский район, вторым уровнем административно-территориального деления является район (округ) в городе, города, поселки, села, станицы, аулы и т.п. в сельском районе. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения;

5) на **объектовом уровне** - охватывает деятельность РСЧС на территории функционирования определенного объекта производственного или социального назначения либо предприятия, учреждения, организации.

Универсальных определений объектов производственного и непромышленного назначения

законодательство не содержит, Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" называет основные объекты капитального строительства, относящиеся к указанным категориям (**см. п. 1 комментария к преамбуле**).

2. Части 1 - 4 комментируемой статьи определяют, что **органы управления РСЧС** создаются на **каждом из указанных уровней функционирования РСЧС** и должны включать в себя:

1) координационные органы РСЧС.

В соответствии с п. 7 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций координационными органами РСЧС являются:

- **на федеральном уровне** - Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности; комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

- **на региональном уровне** (в пределах территории субъекта Российской Федерации) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта РФ;

- **на муниципальном уровне** (в пределах территории муниципального образования) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

- **на объектовом уровне** - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

В пределах соответствующего федерального округа (**межрегиональный уровень**) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе;

2) постоянно действующие органы управления РСЧС.

В соответствии с п. 10 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций постоянно действующими органами управления РСЧС являются:

- **на федеральном уровне** - МЧС России, подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

- **на межрегиональном уровне** - территориальные органы МЧС России - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (сокращенно - региональные центры МЧС России);

- **на региональном уровне** - территориальные органы МЧС России - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации (сокращенно - главные управления МЧС России);

- **на муниципальном уровне** - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

- **на объектовом уровне** - структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Компетенция и полномочия постоянно действующих органов управления РСЧС определяются соответствующими положениями о них или уставами указанных органов управления. Для осуществления экспертной поддержки в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах при постоянно действующих органах управления РСЧС могут создаваться экспертные советы;

3) органы повседневного управления РСЧС.

В соответствии с п. 11 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций органами повседневного управления РСЧС являются:

- **на федеральном уровне** - Национальный центр управления в кризисных ситуациях, центры управления в кризисных ситуациях (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы РСЧС;

- **на межрегиональном уровне** - центры управления в кризисных ситуациях региональных центров;

- **на региональном уровне** - центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- **на муниципальном уровне** - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

- **на объектовом уровне** - дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Компетенция и полномочия органов повседневного управления РСЧС определяются соответствующими положениями о них или уставами указанных органов управления.

3. Часть 5 комментируемой статьи определяет положение, в соответствии с которым **обеспечение координации деятельности** органов повседневного управления РСЧС и гражданской обороны, **организации информационного взаимодействия** федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, а также при осуществлении мер информационной поддержки принятия решений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны осуществляют:

а) **на федеральном уровне** - орган повседневного управления (**Национальный центр управления в кризисных ситуациях**), находящийся в ведении МЧС России;

б) **на межрегиональном и региональном уровнях** - органы повседневного управления (**центры управления в кризисных ситуациях**), находящиеся в ведении МЧС России и осуществляющие деятельность в порядке, установленном МЧС России.

Как видно из приведенных положений, Национальный центр управления в кризисных ситуациях и центры управления в кризисных ситуациях осуществляют **функцию координации деятельности РСЧС и гражданской обороны**. Функция координации является одной из функций государственного управления, заключающейся в достижении согласованности в работе всех звеньев системы управления путем установления связей (коммуникаций) и обмена информацией между ними для достижения в пределах предоставленных им полномочий единой управленческой цели.

Обязанность осуществления Национальным центром управления в кризисных ситуациях и центрами управления в кризисных ситуациях координации деятельности органов повседневного управления РСЧС и гражданской обороны устанавливается не только нормой комментируемого Закона, но и ст. 4.1 ФЗ "О гражданской обороне", а также принятым в его развитие Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804 "Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации".

4. Часть 6 комментируемой статьи определяет **виды режимов функционирования органов управления и сил РСЧС**. Данные режимы являются по своей правовой природе административно-правовыми режимами функционирования органов и сил РСЧС, предопределяемыми состоянием функционирования территории в зависимости от наличия или отсутствия чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера. Комментируемая норма устанавливает три вида таких режимов:

1) **режим повседневной деятельности** - при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации. Данный режим является обычным режимом повседневного функционирования органов и сил РСЧС.

Основными мероприятиями, проводимыми органами управления силами РСЧС в режиме повседневной деятельности, являются в соответствии с п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- изучение состояния окружающей среды и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка и обмен в установленном порядке информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
- разработка и реализация целевых и научно-технических программ и мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности;
- планирование действий органов управления и сил РСЧС, организация подготовки и обеспечения их деятельности;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе при получении сигналов экстренного оповещения;
- пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
- руководство созданием, размещением, хранением и восполнением резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- проведение в пределах своих полномочий государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
- осуществление в пределах своих полномочий необходимых видов страхования;
- проведение мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению и возвращению соответственно в места постоянного проживания либо хранения, а также жизнеобеспечению населения в чрезвычайных ситуациях;
- ведение статистической отчетности о чрезвычайных ситуациях, участие в расследовании причин аварий и катастроф, а также выработке мер по устранению причин подобных аварий и катастроф;

2) режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. Данный режим вводится при наличии реальной опасности возникновения чрезвычайной ситуации, а также при наличии прогнозов возможности возникновения чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Основными мероприятиями, проводимыми органами управления силами РСЧС в режиме повышенной готовности, являются в соответствии с п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- усиление контроля за состоянием окружающей среды, прогнозирование возникновения чрезвычайных ситуаций и их последствий;
- введение при необходимости круглосуточного дежурства руководителей и должностных лиц органов управления и сил РСЧС на стационарных пунктах управления;
- непрерывный сбор, обработка и передача органам управления и силам РСЧС данных о прогнозируемых чрезвычайных ситуациях, информирование населения о чрезвычайных ситуациях;
- принятие оперативных мер по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, снижению размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, а также повышению устойчивости и безопасности функционирования организаций в чрезвычайных ситуациях;
- уточнение планов действий (взаимодействия) по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и иных документов;
- приведение при необходимости сил и средств РСЧС в готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации, формирование оперативных групп и организация выдвижения их в предполагаемые районы действий;
- восполнение при необходимости резервов материальных ресурсов, созданных для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- проведение при необходимости эвакуационных мероприятий;

3) режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.

Режим чрезвычайной ситуации устанавливается при реальном возникновении чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера. Этот режим функционирования органов и сил РСЧС является режимом, обеспечивающим наибольшую готовность органов управления и сил РСЧС к ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Основными мероприятиями, проводимыми органами управления силами РСЧС в режиме чрезвычайной ситуации, являются в соответствии с п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- непрерывный контроль за состоянием окружающей среды, прогнозирование развития возникших чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- оповещение руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, а также населения о возникших чрезвычайных ситуациях;

- проведение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- организация работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и всестороннему обеспечению действий сил и средств единой системы, поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, а также привлечению при необходимости в установленном порядке общественных организаций и населения к ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций;

- непрерывный сбор, анализ и обмен информацией об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и в ходе проведения работ по ее ликвидации;

- организация и поддержание непрерывного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций по вопросам ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- проведение мероприятий по жизнеобеспечению населения в чрезвычайных ситуациях.

5. Часть 7 комментируемой статьи определяет, что порядок деятельности органов управления и сил РСЧС определяется Правительством РФ.

Нормативно-правовым актом, устанавливающим такой порядок, является **Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**.

В соответствии с п. п. 24 - 26 указанного Положения **при отсутствии угрозы** возникновения чрезвычайных ситуаций на объектах, территориях или акваториях органы управления и силы РСЧС функционируют в режиме **повседневной деятельности**. Решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил РСЧС может устанавливаться один из следующих режимов функционирования:

а) **режим повышенной готовности** - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

б) **режим чрезвычайной ситуации** - при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таковыми руководителями являются руководитель МЧС России, главного управления (управления) МЧС России, глава администрации муниципального образования или руководитель предприятия, учреждения, организации. Решения указанных руководителей о введении для соответствующих органов управления и сил РСЧС режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации определяются на основании и с учетом следующих **факторов**:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации;

- границы территории, на которой может возникнуть чрезвычайная ситуация, или границы зоны чрезвычайной ситуации;

- силы и средства, привлекаемые к проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации;

- перечень мер по обеспечению защиты населения от чрезвычайной ситуации или организации работ по ее ликвидации;

- должностные лица, ответственные за осуществление мероприятий по предупреждению чрезвычайной ситуации, или руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации.

Кроме введения режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации, руководители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций обязаны **информировать население** через средства массовой информации и по иным каналам связи о введении на конкретной территории соответствующих режимов функционирования органов управления и сил РСЧС, а также о мерах по обеспечению безопасности населения в порядке, определенном ст. 6 настоящего Федерального закона (**см. комментарий к ст. 6**).

При **устранении обстоятельств**, послуживших основанием для введения на соответствующих территориях режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации, руководители, которые вводили указанные режимы, **отменяют установленные режимы** функционирования органов управления и сил РСЧС.

6. Часть 8 комментируемой статьи определяет **уровни реагирования на чрезвычайные ситуации**. Уровни реагирования устанавливаются в зависимости от следующих обстоятельств:

- размера последствий чрезвычайной ситуации, причиненных населению и территории;
- привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств РСЧС;
- вида чрезвычайной ситуации, определенного в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";
- характера развития чрезвычайной ситуации в зависимости от интенсивности ее развития и прогнозируемых последствий, т.е. данное обстоятельство дает динамическую характеристику чрезвычайной ситуации;
- других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации.

В настоящее время устанавливаются следующие уровни реагирования на чрезвычайную ситуацию, вводимые решением соответствующего должностного лица либо Правительства РФ:

а) **объектовый уровень реагирования** - решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации;

б) **местный уровень реагирования:**

- решением главы городского поселения при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного городского поселения;

- решением главы муниципального района при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного сельского поселения, либо межселенную территорию, либо территории двух и более поселений, либо территории поселений и межселенную территорию, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного муниципального района;

- решением главы городского округа при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории городского округа;

- решением должностного лица, определяемого законом субъекта РФ - города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородской территории города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя;

в) **региональный (межмуниципальный) уровень реагирования** - решением высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций, органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъекта РФ, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более муниципальных районов либо территории муниципального района и городского округа, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного субъекта РФ;

г) **федеральный уровень реагирования** - решением Правительства РФ при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами органов исполнительной власти субъектов РФ, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более субъектов РФ;

д) **особый уровень реагирования** - Президентом РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации (см. п. 7 комментария к настоящей статье).

7. Часть 9 комментируемой статьи предусматривает возможность введения Президентом РФ **особого уровня реагирования** на чрезвычайную ситуацию. Особый уровень реагирования вводится для использования сил и средств федеральных органов исполнительной власти, в том числе специально подготовленных сил и средств Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

В соответствии со ст. 15 ФЗ "О гражданской обороне" **силами гражданской обороны** являются спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, подразделения Государственной противопожарной службы, аварийно-спасательные формирования и спасательные службы, нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне, а также создаваемые на военное время в целях решения задач в области гражданской обороны специальные формирования.

Кроме указанных сил и средств, в рамках особого уровня реагирования могут быть применены **нештатные аварийно-спасательные формирования**, которые привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с установленным порядком действий при возникновении и развитии чрезвычайных ситуаций, а также для решения задач в области гражданской обороны в соответствии с планами гражданской обороны и защиты населения по решению должностного лица, осуществляющего руководство гражданской обороной на соответствующей территории (ст. 15 ФЗ "О гражданской обороне").

8. Части 10 и 11 комментируемой статьи устанавливают необходимость назначения **руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации**, на которого возлагается ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Данное должностное лицо осуществляет руководство ликвидацией чрезвычайной ситуации силами и средствами органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. Руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации наделяется **правом привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти**, в полномочия которых входит решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Назначение указанного руководителя осуществляется при введении **режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации**, а также при установлении **объектового, местного, регионального (межмуниципального) или федерального уровня реагирования** для соответствующих органов управления и сил РСЧС.

Порядок принятия **дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** определен Приказом МЧС России от 22 января 2013 г. N 33 "Об утверждении Порядка реализации и отмены дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций".

Система дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при установлении соответствующих уровней реагирования реализуется:

- **при установлении объектового уровня реагирования** - по решению руководителя организации о принятии дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по предложению комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации в установленном порядке;

- **при установлении местного уровня реагирования** - по решению главы городского поселения, муниципального района, городского округа, должностного лица, определяемого законами субъектов РФ - городов федерального значения о принятии дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по предложению комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления в установленном порядке;

- **при установлении регионального (межмуниципального) уровня реагирования** - по решению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о принятии дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по предложению комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта РФ в установленном порядке.

Руководитель соответствующего органа либо организации наделяется правом:

а) ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации. Принятие данного решения является видом административно-предупредительных мер административного принуждения, которые могут быть предусмотрены и регламентированы лишь федеральным законом, что и сделано в комментируемой административно-правовой норме;

б) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

в) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

д) осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Применение дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется на основании **решения о реализации дополнительных мер**, которое является правовым актом, содержащим сведения о:

- перечне реализуемых дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в зависимости от складывающейся обстановки и необходимости их принятия;

- границах территории, в пределах которой реализуются дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- сроках, на которые реализуются или к которым должны быть реализованы дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- силах и средствах, привлекаемых для реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- порядке управления и взаимодействия при реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- вопросах всестороннего обеспечения реализуемых дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

При отмене режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при устранении обстоятельств, послуживших основанием для установления уровня реагирования, органом государственной власти или должностным лицом, имеющим право реализовывать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, прекращается реализация дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Решение о прекращении реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций оформляется соответствующим правовым актом.

Статья 5. Определение границ зон чрезвычайных ситуаций и зон экстренного оповещения населения

Комментарий к статье 5

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет порядок определения границ зон чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с положениями указанной нормы границы зон чрезвычайных ситуаций устанавливаются **руководителями ликвидации чрезвычайной ситуации**, к которым относятся:

- при установлении объектового уровня реагирования - руководители организации;

- при установлении местного уровня реагирования - главы городских поселений, муниципальных районов, городских округов, должностные лица, определяемые законами субъектов РФ - городов

федерального значения;

- при установлении регионального (межмуниципального) уровня реагирования - высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В основе определения зоны чрезвычайной ситуации **лежит классификация чрезвычайных ситуаций**, установленная Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В соответствии с приведенным подзаконным нормативно-правовым актом выделяются следующие виды чрезвычайных ситуаций:

а) **чрезвычайная ситуация локального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей, не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью, составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь составляет не более 100 тыс. рублей;

б) **чрезвычайная ситуация муниципального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей, а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;

в) **чрезвычайная ситуация межмуниципального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей;

г) **чрезвычайная ситуация регионального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей;

д) **чрезвычайная ситуация межрегионального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей;

е) **чрезвычайная ситуация федерального характера** - чрезвычайная ситуация, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей.

Установление границы зон чрезвычайных ситуаций осуществляется **по согласованию с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления**, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет **порядок определения границы зоны экстренного оповещения населения** об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Экстренное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций осуществляется посредством формирования **комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций**, которая является элементом системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях, представляющим собой комплекс программно-технических средств систем оповещения и мониторинга опасных природных явлений и техногенных процессов, обеспечивающий доведение сигналов оповещения и экстренной информации до органов управления РСЧС и до населения в автоматическом и (или) автоматизированном режимах.

Зона экстренного оповещения населения понимается как территория, подверженная риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью находящихся на ней людей. В свою очередь, **сигналы оповещения** представляют собой специальные сигналы, предназначенные для оповещения об опасности.

Границы зон экстренного оповещения населения определяются **нормативными правовыми актами**

органов государственной власти субъектов РФ. Решение о границах зоны экстренного оповещения населения о чрезвычайной ситуации принимается **по согласованию с территориальными органами МЧС России**, а также **с органами местного самоуправления и организациями**, на территориях которых может возникнуть чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера.

Так, например, Постановлением Правительства Москвы от 14 января 2014 г. N 2-ПП "Об определении зоны экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций на территории города Москвы" установлено, что:

- зоной экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций является территория города Москвы в пределах границы города;
- границы подзон (районов) экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций совпадают с границами территориальных единиц города Москвы;
- определение конкретных подзон (районов), в которых необходимо проводить оповещение населения при возникновении локальных чрезвычайных ситуаций, осуществляется на основе расчета радиуса негативного воздействия чрезвычайной ситуации. Расчет производится в соответствии с нормативно установленными методиками и закладывается в автоматизированную систему оповещения населения в качестве алгоритма действий по включению конкретных подзон (районов) при чрезвычайных ситуациях на определенных объектах.

Статья 6. Гласность и информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 6

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет понятие и содержание информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Информация о чрезвычайной ситуации представляет собой сообщение или совокупность сообщений, передаваемых органам повседневного управления, силам и средствам РСЧС, а также населению об опасности или факте возникновения чрезвычайной ситуации и рекомендуемых действиях.

В соответствии с ч. 5 комментируемой статьи порядок обеспечения населения, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Это означает, что порядок распространения указанной информации среди населения определяется не только комментируемым Законом, но иными федеральными законами (федеральными конституционными законами или законами РФ) (**см. комментарий к ст. 2**), а также законами субъектов РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Информация о чрезвычайной ситуации **должна включать сведения** о состоянии дел на соответствующей территории, а именно:

- сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, т.е. оценку возможного возникновения чрезвычайной ситуации или данные о реально возникшей чрезвычайной ситуации;
- сведения о последствиях чрезвычайных ситуаций - жертвах, вреде, причиненном здоровью граждан, ущербе объектам производственной и социальной инфраструктуры;
- сведения о радиационной безопасности;
- сведения о химической безопасности;
- сведения о медико-биологической безопасности;
- сведения о взрывной безопасности;
- сведения о пожарной безопасности;
- сведения об экологической безопасности.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет принципы **гласности и открытости информации** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

органов местного самоуправления и организаций в этой области. Однако законодатель допускает **исключения** из указанных принципов, если это предусмотрено законодательством Российской Федерации. Законом, устанавливающим такие исключения, можно признать Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне".

Принцип открытости информации означает, что федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а также организации, на территории которых имеется угроза чрезвычайной ситуации или имеет место чрезвычайная ситуация, обязаны предоставить информацию о чрезвычайной ситуации в объеме, предусмотренном ч. 1 комментируемой статьи настоящего Федерального закона (**см. п. 1 комментария к ст. 6**).

Принцип гласности означает, что указанные органы и организации должны довести информацию о чрезвычайной ситуации в указанном объеме до населения с использованием системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций (**см. п. 2 комментария к ст. 5**).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 "О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" **сбор и обмен информацией** осуществляют федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, оценки их последствий, информирования и своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях. Сбор и обмен информацией осуществляются через органы повседневного управления РСЧС, а при их отсутствии - через подразделения или должностных лиц, уполномоченных решением соответствующего руководителя федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления или организации.

Организации представляют информацию в орган местного самоуправления, а также в федеральный орган исполнительной власти, к сфере деятельности которого относится организация.

Органы местного самоуправления осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в органы исполнительной власти субъектов РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в МЧС России через органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ представляют информацию о потенциально опасных объектах, расположенных на соответствующих территориях, в федеральный орган исполнительной власти и Государственную корпорацию по атомной энергии "Росатом", к сфере деятельности которых относится потенциально опасный объект.

Федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" осуществляют сбор, обработку и обмен информацией в своей сфере деятельности и представляют информацию в МЧС России. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, доводят информацию о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях до органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В организациях, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, создаются **дежурно-диспетчерские службы**, которые осуществляют сбор, обработку и обмен информацией в своей сфере деятельности на соответствующих объектах и территориях и представляют информацию в соответствующие органы местного самоуправления в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся соответствующие организации.

3. Принципы гласности и открытости информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций получили дальнейшее развитие в ч. 3 комментируемой статьи, где предусматривается обязанность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и администраций организаций

оперативно и достоверно информировать население:

- о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности;
- о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях;
- о приемах и способах защиты населения от них.

Информирование должно производиться:

1) **через средства массовой информации.** В соответствии со ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" ими являются периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием);

2) **с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения** в местах массового пребывания людей. Под ними следует понимать специально созданные технические устройства, осуществляющие прием, обработку и передачу аудио- и (или) аудиовизуальных, а также иных сообщений об угрозе возникновения, о возникновении чрезвычайных ситуаций и правилах поведения населения. Требования по установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей утверждены Приказом МЧС РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 28 октября 2008 г. N 646/919/526.

Приказом МЧС РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 31 мая 2005 г. N 428/432/321 утверждено Положение о порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях, угрозе террористических акций и распространения соответствующей информации. Согласно данному документу для указанных целей рекомендуются к использованию следующие **технические средства информации:**

- наружные (располагаемые вне помещений) наземные отдельно стоящие светодиодные панели на собственной опоре (Г-образной или П-образной формы) с размером экрана от 12 до 60 кв. м и энергопотреблением до 30 кВт;

- наружные (располагаемые вне помещений), размещаемые на зданиях и сооружениях светодиодные панели с размером экрана до 12 кв. м;

- внутренние (располагаемые внутри помещений) навесные телевизионные плазменные панели;

- внутренние (располагаемые внутри помещений) телевизионные проекционные экраны;

- радиотрансляционные сети пассажирского транспорта;

- информационные плакаты на ограждениях объектов строительства, транспортных средствах наземного пассажирского транспорта и остановочных павильонах;

- уличные информационные таблички, стенды, вывески, плакаты, перетяжки, щитовые и крышные установки и др.;

- иные современные технические средства.

Организации, деятельность которых связана с массовым пребыванием людей, осуществляют установку и (или) предоставление участков для установки технических средств информации, а также предоставление имеющихся технических средств информации и выделение времени для размещения соответствующей информации по согласованию с территориальными органами МЧС России, МВД России и ФСБ России;

3) **по иным информационным каналам**, т.е. любым иным способом распространения информации о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения.

Оповещение населения осуществляется **силами органов повседневного управления РСЧС** с использованием различных систем и технических средств, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами

местного самоуправления и организациями. К таким органам повседневного управления относятся:

- центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам РФ;
- дежурно-диспетчерские службы (ДДС) органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;
- дежурно-диспетчерские службы (ДДС) организаций (объектов).

4. Комментируемая статья возлагает на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрацию организаций обязанность открыто, гласно, оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

По смыслу ч. 4 комментируемой статьи **невыполнение указанной обязанности**, выразившееся в сокрытии, несвоевременном представлении либо представлении указанными должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, должно влечь за собой **ответственность** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций ответственность наступает в соответствии со ст. 5.39 КоАП РФ и ст. 140 УК РФ.

В соответствии с диспозицией ст. 5.39 КоАП РФ административную ответственность влечет неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации, т.е. невыполнение требований комментируемой статьи.

В свою очередь, диспозиция ст. 140 УК РФ предполагает, что уголовная ответственность предусмотрена за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан.

В данном случае различие между составами административного правонарушения и преступления заключается в причинении вреда правам и законным интересам граждан, обусловленного сокрытием, несвоевременным представлением либо представлением заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Статья 7. Основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 7

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет принципиальное положение, в соответствии с которым на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации возлагается обязанность **заблаговременного проведения мероприятий**, направленных на: 1) **предупреждение чрезвычайных ситуаций** и 2) **максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь** в случае их возникновения в результате чрезвычайной ситуации.

В соответствии с п. 23 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках РСЧС осуществляется на основе федерального плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, межрегиональных планов взаимодействия субъектов РФ, а также планов действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций. Организационно-методическое руководство планированием действий в рамках РСЧС осуществляет МЧС России.

В соответствии с Приказом МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. N 105 "Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах

жизнеобеспечения" предусматривается осуществление **комплекса мероприятий по уменьшению риска чрезвычайных ситуаций** техногенного характера на потенциально опасных объектах, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, и объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения (объекты водоснабжения и канализации, очистки сточных вод, тепло- и электроснабжения, гидротехнические сооружения).

В соответствии с п. п. 5 - 7 Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения опасность чрезвычайных ситуаций техногенного характера для населения и территорий может возникнуть в случае аварий:

- на потенциально опасных объектах, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества;

- на установках, складах, хранилищах, инженерных сооружениях и коммуникациях, разрушение (повреждение) которых может привести к нарушению нормальной жизнедеятельности людей (прекращению обеспечения водой, газом, теплом, электроэнергией, затоплению жилых массивов, выходу из строя систем канализации и очистки сточных вод).

При прогнозировании чрезвычайных ситуаций определяются:

- показатели степени риска для населения в связи с возможными авариями на потенциально опасных объектах (потенциальный риск, коллективный риск, индивидуальный риск, риск нанесения материального ущерба);

- опасность, которую представляет чрезвычайная ситуация техногенного характера в общем (интегральном) риске чрезвычайных ситуаций.

Для установления степени риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера определяют:

- расчетные сценарии возможных крупных аварий, приводящих к чрезвычайным ситуациям (условия возникновения, поражающие факторы, продолжительность их воздействия и масштабы);

- частоты или вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций по каждому из выбранных расчетных сценариев;

- границы зон, в пределах которых может осуществляться поражающее воздействие источника чрезвычайной ситуации;

- распределение людей (производственного персонала и населения) на территории, в пределах которой может осуществляться поражающее воздействие источника чрезвычайной ситуации.

В соответствии с п. п. 45 - 47 указанного документа к **основным требованиям по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения** относятся:

- разработка распорядительных и организационных документов по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций;

- разработка и реализация объектовых планов мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций;

- прогнозирование чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, определение и периодическое уточнение показателей риска чрезвычайных ситуаций для производственного персонала и населения на прилегающей территории;

- обеспечение готовности объектовых органов управления, сил и средств к действиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- подготовка персонала к действиям при чрезвычайных ситуациях;

- сбор, обработка и выдача информации в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, защиты населения и территорий от их опасных воздействий;

- декларирование безопасности, лицензирование и страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта и гидротехнического сооружения;

- создание объектовых резервов материальных и финансовых ресурсов для ликвидации

чрезвычайных ситуаций.

2. Части 2 и 3 комментируемой статьи определяют **принципы планирования и осуществления мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

При планировании и осуществлении таких мероприятий **должны учитываться**:

- характеристики территории возможного возникновения чрезвычайных ситуаций (экономические, природные и иные);
- особенности территории возможного возникновения чрезвычайных ситуаций;
- степень реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, определяются исходя из:

- **принципа необходимой достаточности сил и средств РСЧС** - в соответствии с п. 13 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций к **силам и средствам РСЧС** относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Приведенный принцип закладывает основы установления необходимой, с одной стороны, и достаточной - с другой, совокупности сил и средств РСЧС, задействованных в мероприятиях по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что направлено на эффективное использование возможностей РСЧС для предупреждения и ликвидации конкретной чрезвычайной ситуации с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

- **принципа максимально возможного использования имеющихся сил и средств РСЧС** - состав сил и средств РСЧС, определенный Правительством РФ, должен быть задействован по максимуму для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, и лишь при недостаточности этих сил и средств могут привлекаться силы и средства гражданской обороны;

- **принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования сил и средства гражданской обороны** - силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном ФЗ "О гражданской обороне".

3. Частью 4 комментируемой статьи закрепляется **принцип определения сил и средств, которые задействуются для ликвидации чрезвычайных ситуаций**, сводимый к следующим положениям:

1) во-первых, ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций на объектовом уровне, органов местного самоуправления на муниципальном уровне, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на региональном уровне, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация;

2) во-вторых, силы и средства федеральных органов исполнительной власти привлекаются лишь при недостаточности вышеуказанных сил и средств.

В соответствии с п. 14 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в состав сил и средств каждого из указанных уровней РСЧС входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации. Основу сил постоянной готовности составляют **аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами** с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток. Состав и структуру сил постоянной готовности определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Перечень сил постоянной готовности федерального уровня утверждается Правительством РФ по представлению МЧС России, согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и организациями. Перечень сил постоянной готовности территориальных подсистем утверждается органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с МЧС России.

4. Часть 5 комментируемой статьи предусматривает **принцип привлечения сил и средств гражданской обороны** для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - указанные силы и средства могут привлекаться при **недостаточности сил и средств РСЧС** для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций **федерального и регионального характера**.

Привлечение сил и средств гражданской обороны осуществляется в порядке, установленном ФЗ "О гражданской обороне". Так, в соответствии с ч. 1 ст. 15 указанного Закона **силы гражданской обороны** складываются из спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, подразделений Государственной противопожарной службы, аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне, а также создаваемых на военное время в целях решения задач в области гражданской обороны специальных формирований.

В соответствии со ст. 4.1 ФЗ "О гражданской обороне" **обеспечение координации** деятельности органов управления гражданской обороной, управления силами и средствами гражданской обороны, организации информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций при решении задач в области гражданской обороны, а также при осуществлении мер информационной поддержки принятия решений в области гражданской обороны осуществляют:

- на федеральном уровне - орган повседневного управления (Национальный центр управления в кризисных ситуациях), находящийся в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, в порядке, установленном Правительством РФ;

- на межрегиональном и региональном уровнях - органы повседневного управления (центры управления в кризисных ситуациях), находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны.

Глава II. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 8. Полномочия Президента Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 8

Комментируемая статья посвящена закреплению **полномочий Президента РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера. К таким полномочиям законодатель относит:

а) **определение** в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ и федеральными законами **основных направлений государственной политики и принятие иных решений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**. Здесь следует отметить, что, помимо указанных конституционных положений, Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) **внесение на рассмотрение Совета Безопасности РФ и принятие с учетом его предложений решений по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**, а также **по вопросам преодоления их последствий**. В соответствии с подп. "а" п. 3 Положения о Совете Безопасности РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. N 590 "Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации", Совет Безопасности РФ обеспечивает условия для осуществления Президентом РФ полномочий в области обеспечения национальной безопасности. Согласно подп. "г" п. 3 указанного Положения Совет Безопасности РФ подготавливает Президенту РФ предложения о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий. В соответствии с подп. "о" п. 22 Положения Секретарь Совета Безопасности РФ представляет Совету Безопасности РФ предложения по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с чрезвычайными ситуациями;

в) **введение чрезвычайного положения** на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях при чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст. ст. 56 и 88 Конституции РФ при обстоятельствах и в порядке, которые предусмотрены федеральным конституционным законом. В соответствии со ст. 3 ФКЗ "О чрезвычайном положении" чрезвычайное положение вводится лишь при наличии **обстоятельств**, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся в том числе **чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации**, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ. В соответствии со ст. 4 приведенного Федерального конституционного закона чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию;

г) **принятие решения о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований**. В соответствии с п. 8 Положения о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий", предложение о привлечении в установленном порядке к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вносит МЧС России. В соответствии с ч. 2 ст. 17 ФКЗ "О чрезвычайном положении" Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются для участия в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил РСЧС на основании Указа Президента РФ.

Статья 9. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 9

Федеральное Собрание РФ, являющееся высшим законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации, состоит из двух палат: Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Данный орган государственной власти Российской Федерации наделяется тремя основными полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

а) **обеспечение единообразия в законодательном регулировании в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** - данное полномочие имеет важное практическое значение, так как направлено на предупреждение противоречий, коллизий законодательного регулирования, устранение и преодоление пробелов правового регулирования общественных отношений в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данное полномочие необходимо в связи с большим числом принятых федеральных конституционных, федеральных законов и законов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. комментарий к ст. 2**);

б) **утверждение бюджетных ассигнований на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области** - Федеральное Собрание РФ принимает федеральный закон о федеральном бюджете. В настоящее время действует Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. N 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год", который в ст. 21 предусматривает расходы на обеспечение обороны, безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т.п. в объеме бюджетных ассигнований 144909930,0 тыс. рублей;

в) **проведение парламентских слушаний по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**. Парламентские слушания по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций являются одним из видов парламентских слушаний, которые могут быть проведены Государственной Думой Федерального Собрания РФ и Советом Федерации Федерального Собрания РФ по вопросам своего ведения в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ. Парламентские слушания являются организационно-правовой формой деятельности палат Федерального Собрания РФ.

Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, депутатских объединений. Совет Государственной Думы по предложению комитета, комиссии Государственной Думы, организующих проведение парламентских слушаний, может принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний в соответствии с ч. 2 ст. 100 Конституции РФ.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета, комиссии Совета Федерации по вопросам их ведения или группы членов Совета Федерации численностью не менее 15 человек. Парламентские слушания могут проводиться совместно с комитетами, комиссиями Государственной Думы, парламентами иностранных государств.

Статья 10. Полномочия Правительства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 10

1. Наиболее обширными полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера обладает **Правительство РФ**, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с главой 6 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".

В соответствии со ст. 115 Конституции РФ Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Приведенные подзаконные правовые акты являются основной юридической формой деятельности Правительства РФ и обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Кроме этого, полномочия Правительства РФ являются обязательным элементом его административно-правового статуса.

2. Правительство РФ комментируемой статьей наделяется следующими полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

а) **издает** на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных актов Президента РФ **постановления и распоряжения** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и **обеспечивает их исполнение**. Данное полномочие находит свое закрепление также в ст. 115 Конституции РФ и ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ. Указанные правовые акты Правительства РФ принимаются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации";

б) **организует проведение научных исследований** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Настоящее полномочие корреспондирует с полномочиями Правительства РФ, предусмотренными в ст. 17 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ;

в) **организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера. Данное полномочие реализуется посредством принятия Правительством РФ федеральных целевых программ в области предупреждения природных катастроф, техногенных аварий и иных стихийных бедствий, приводящих к жертвам людей, причинению им вреда и материального ущерба.

Так, Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. N 1481 была утверждена Федеральная целевая программа "Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года". В данной Федеральной программе указывается, что пожарная безопасность является одной из составляющих обеспечения национальной безопасности страны, что и обуславливает необходимость разработки и реализации указанной Программы.

Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2013 г. N 223 утверждена Федеральная целевая программа "Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы". В ней отмечается, что в условиях сохранения высокого уровня рисков техногенного и природного характера, негативных последствий чрезвычайных ситуаций для устойчивого социально-экономического развития страны повышение защиты населения, территорий и потенциально опасных объектов является одним из важных элементов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Проблема оперативного и эффективного реагирования на поступающие от населения вызовы экстренных оперативных служб приобрела особую остроту в последнее время в связи с несоответствием существующей системы реагирования потребностям общества и государства, недостаточной эффективностью ее функционирования, недостаточным уровнем готовности

персонала к работе при взаимодействии нескольких экстренных оперативных служб, низкой информированностью населения о порядке действий при происшествиях и чрезвычайных ситуациях.

При этом в соответствии с подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России непосредственно разработка и контроль за реализацией федеральных целевых программ в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф осуществляются МЧС России;

г) **определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Реализация данного полномочия Правительства РФ осуществляется посредством принятия положений о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Правительству РФ, в которых закрепляются их задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Также Правительство РФ **осуществляет руководство РСЧС** в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций". В указанном подзаконном нормативном правовом акте определены задачи, функции, порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в рамках РСЧС;

д) **обеспечивает создание и определяет порядок использования федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера (см. также комментарий к ст. 25).**

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. N 1340 "О порядке создания и использования резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" **резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций** создаются заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются следующие резервы:

- федеральный резерв материальных ресурсов в составе государственного материального резерва - решением Правительства РФ;
- резервы материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти - решением федеральных органов исполнительной власти;
- резервы материальных ресурсов субъектов РФ - решением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- местные резервы материальных ресурсов - решением органов местного самоуправления;
- объектовые резервы материальных ресурсов - решением администраций предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, по решению Правительства РФ создается федеральный резерв материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в составе государственного материального резерва.

В целях реализации указанного полномочия Правительство РФ определило **порядок финансового обеспечения функционирования РСЧС и мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций**, которое осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов и собственников (пользователей) имущества. Правительство РФ установило, что организации всех форм собственности участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств. Правительство РФ предусматривает выделение средств на финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций из **резервного фонда Правительства РФ** по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Кроме того, в целях оперативной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций МЧС России может использовать в установленном порядке **целевой финансовый резерв** по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте. В исключительных случаях Правительство РФ в соответствии с п. 35 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации

чрезвычайных ситуаций допускает возможным выпуск материальных ценностей из **государственного материального резерва**, предназначенных для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Использование материальных ценностей государственного резерва осуществляется в соответствии с Федеральным закон от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ "О государственном материальном резерве".

Правительством РФ для реализации рассматриваемого полномочия принято Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2000 г. N 379 "О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств", которое предусматривает, что:

- **запасы материально-технических средств** включают в себя специальную и автотранспортную технику, средства малой механизации, приборы, оборудование и другие средства, предусмотренные табелями оснащения спасательных воинских формирований МЧС России, аварийно-спасательных формирований и спасательных служб;

- **запасы продовольственных средств** включают в себя крупы, муку, мясные, рыбные и растительные консервы, соль, сахар, чай и другие продукты;

- **запасы медицинских средств** включают в себя лекарственные, дезинфицирующие и перевязочные средства, индивидуальные аптечки, а также медицинские инструменты, приборы, аппараты, передвижное оборудование и другие изделия медицинского назначения;

- **запасы иных средств** включают в себя вещевое имущество, средства связи и оповещения, средства радиационной, химической и биологической защиты, средства радиационной, химической и биологической разведки и радиационного контроля, отдельные виды топлива, спички, табачные изделия, свечи и другие средства;

е) **устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ**, соблюдение при этом необходимых мер безопасности. Данное полномочие реализовано в Постановлении Правительства РФ от 19 июля 2007 г. N 456 "Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов". Данные Правила разработаны с учетом международных обязательств Российской Федерации и рекомендаций МАГАТЭ по физической защите ядерных материалов и ядерных установок. Они устанавливают требования по организации и обеспечению физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на территории Российской Федерации, обязательные для выполнения, в частности, всеми юридическими лицами, осуществляющими деятельность по производству, использованию, хранению, утилизации, перевозке (транспортированию) ядерных материалов, независимо от организационно-правовой формы;

ж) **устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций**, в том числе чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и **полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации**. Настоящее полномочие реализовано в принятом Постановлении Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", которое выделяет следующие виды таких ситуаций: чрезвычайные ситуации локального характера, чрезвычайные ситуации муниципального характера, чрезвычайные ситуации межмуниципального характера, чрезвычайные ситуации регионального характера, чрезвычайные ситуации межрегионального характера, чрезвычайные ситуации федерального характера (**подробнее см. п. 1 комментария к ст. 5**).

Классификацию чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, устанавливает Постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. N 376 "О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров". Данный документ предусматривает, что чрезвычайные ситуации в лесах, возникшие вследствие лесных пожаров, классифицируются на чрезвычайные ситуации в лесах муниципального, регионального, межрегионального и федерального характера.

Чрезвычайная ситуация в лесах муниципального характера - это чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит за пределы одного муниципального района или городского округа, при этом в лесах на указанной территории не локализованы крупные лесные пожары (площадью 25 га и более в зоне наземной охраны лесов и 200 га и более в зоне авиационной охраны лесов), действующие более 3 суток с момента обнаружения, в отношении которых в установленном порядке не принималось решение о прекращении или приостановке работ по тушению лесного пожара, и (или) более 5 суток не локализованы лесные пожары, находящиеся в пределах 5-километровой зоны вокруг населенного пункта или объекта инфраструктуры, и (или) на тушение пожаров привлечено более 50% лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, предусмотренных планом тушения пожаров соответствующих лесничеств, и резерва, предусмотренного сводным планом тушения лесных

пожаров субъекта РФ.

Чрезвычайная ситуация в лесах регионального характера - это чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит за пределы территории 1 субъекта РФ, при этом введен режим чрезвычайной ситуации в лесах муниципального характера на территории 2 и более муниципальных районов или городских округов.

Чрезвычайная ситуация в лесах межрегионального характера - это чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории 2 и более сопредельных субъектов РФ, при этом на территории каждого из субъектов РФ введен режим чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера.

Чрезвычайная ситуация в лесах федерального характера - это чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории 2 и более сопредельных федеральных округов, при этом на территории каждого из федеральных округов введен режим чрезвычайной ситуации в лесах межрегионального характера;

з) **обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера, определяет порядок оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ при возникновении чрезвычайных ситуаций регионального характера.** Данное полномочие реализуется в нормах Постановления Правительства РФ от 13 октября 2008 г. N 750 "О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий", которое определяет порядок выделения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, а также на осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями;

и) **определяет порядок привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.** Данное полномочие находит развитие в ст. ст. 6 и 11 ФЗ "О гражданской обороне", устанавливающих полномочия Правительства РФ в области гражданской обороны и закрепляющих, что руководство гражданской обороной в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ;

к) **определяет порядок сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций,** порядок обмена указанной информацией между исполнительными органами государственной власти, а также органами управления, специально уполномоченными на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В целях реализации данного полномочия было принято Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 "О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В соответствии с указанным документом определяются основные правила сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данная информация должна содержать сведения:

- о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях;

- о мерах по защите населения и территорий;

- о ведении аварийно-спасательных и других неотложных работ;

- о силах и средствах, задействованных для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих объектах и территориях;

- о деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- о составе и структуре сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе сил постоянной готовности;

- о создании, наличии, об использовании и о восполнении финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

л) определяет **порядок предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей**. Для реализации данного полномочия принято Постановление Правительства РФ от 22 мая 2008 г. N 381 "О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей". В соответствии с указанным документом соответствующие участки предоставляются, как правило, на основных въездах на территорию городов и выездах с этой территории, на пересечениях транспортных магистралей общегородского значения, в аэропортах, на вокзалах (аэровокзалах, автовокзалах, железнодорожных, морских и речных вокзалах), в торговых центрах, на станциях метрополитена, на центральных площадях городов, на городских стадионах, рынках и в парках, на городском пассажирском транспорте общего пользования и пассажирском транспорте пригородного сообщения;

м) **принимает решения о выплате единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера, включая определение случаев оказания единовременной материальной помощи, а также круга лиц, которым указанная помощь будет оказана. Настоящее полномочие реализуется в каждом конкретном случае возникновения чрезвычайной ситуации.

Так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 17 июля 2012 г. N 1015 "О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае" Правительству РФ предписывалось в срок до 23 июля 2012 г. решить вопрос о выплате за счет средств федерального бюджета каждому постоянно проживающему в населенных пунктах, пострадавших в результате наводнения, единовременной материальной помощи в размере 100 тыс. рублей без ограничения по количеству членов семьи, в случае если его имущество было утрачено полностью или частично. Администрации Краснодарского края было поручено решить вопрос о выплате указанным гражданам за счет средств краевого бюджета 60 тыс. рублей на тех же условиях;

н) определяет **порядок введения чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров**, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях такой чрезвычайной ситуации. Данное полномочие осуществляется в порядке, определенном Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. N 376 "О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров". Данным Постановлением утверждены Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций. Порядок введения режима чрезвычайной ситуации в лесах в зависимости от масштаба чрезвычайной ситуации регламентирован п. п. 5 - 8 указанных Правил.

Согласно п. 9 Правил федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при введении чрезвычайных ситуаций в лесах осуществляют взаимодействие в соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, планами тушения лесных пожаров, сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ, межрегиональными планами маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования;

о) **устанавливает федеральный уровень реагирования (см. п. 6 комментария к ст. 4.1);**

п) **устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает осуществление федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера** - данное полномочие Правительства Российской Федерации реализуется в соответствии с положениями ст. 27 комментируемого Закона (см. комментарий к указанной статье);

р) **устанавливает критерии отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам и потенциально опасным объектам**, порядок формирования и утверждения перечня критически важных объектов и перечня потенциально опасных объектов, порядок разработки и формы паспорта безопасности критически важных объектов и потенциально опасных объектов, а также обязательные для выполнения требования к критически важным объектам и потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Указанный ряд полномочий Правительства РФ в настоящее время реализуется в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2005 г. N 1314-р "Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры

Российской Федерации и опасных грузов".

В соответствии с приведенной Концепцией **критически важными объектами** являются объекты, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления экономикой страны, субъекта или административно-территориальной единицы, ее необратимому негативному изменению (или разрушению) или существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях, на длительный период времени.

Потенциально опасными объектами инфраструктуры Российской Федерации следует признать объекты, на которых используют, производят, перерабатывают, хранят, эксплуатируют, транспортируют или уничтожают радиоактивные, пожаровзрывоопасные и опасные химические и биологические вещества, а также гидротехнические сооружения, создающие реальную угрозу возникновения источника кризисной ситуации.

Анализ действующего законодательства позволяет признать, что **перечень критически важных объектов и потенциально опасных объектов** в настоящее время разрабатывается на региональном уровне, т.е. актами органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ должно устанавливать порядок формирования и утверждения такого перечня.

Правовое регулирование **разработки и формы паспорта безопасности критически важных объектов и потенциально опасных объектов** в настоящее время осуществляется Постановлением Правительства РФ от 25 марта 2015 г. N 272 "Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)". В соответствии с п. 14 указанного документа паспорт безопасности составляется в пяти экземплярах, согласовывается с руководителями территориального органа безопасности, территориальных органов Министерства внутренних дел РФ, МЧС России и утверждается руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (главой муниципального образования), на территории которого расположено место массового пребывания людей;

с) **устанавливает порядок привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров**, - это одно из новых полномочий Правительства РФ, которое осуществляется в рамках функционирования РСЧС в соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Особенностью данного полномочия Правительства РФ является то обстоятельство, что при тушении лесных пожаров функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области лесных отношений. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства" таким федеральным органом является **Рослесхоз**.

Рослесхоз создает федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующие штабы в федеральных округах. Порядок формирования таких штабов устанавливается Правительством РФ. В настоящее время соответствующий акт еще не принят. Это обусловлено тем обстоятельством, что рассматриваемое полномочие Правительства РФ вступает в силу с 4 июля 2016 г.

Непосредственное руководство тушением лесного пожара осуществляется **руководителем тушения лесного пожара**, который на принципах единоначалия управляет всеми силами и средствами тушения лесных пожаров. Руководитель тушения лесного пожара отвечает за выполнение задачи, за безопасность лиц, осуществляющих тушение лесных пожаров. Его указания являются обязательными для исполнения всеми должностными лицами и гражданами на территории, на которой осуществляются действия по тушению лесного пожара. Никто не вправе вмешиваться в действия руководителя тушения лесного пожара или отменять его распоряжения при тушении лесного пожара.

Статья 11. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 11

1. Комментируемая статья содержит нормы, посвященные **разграничению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Полномочия, которыми наделяются указанные органы, направлены на обеспечение

функционирования **территориальной подсистемы РСЧС**, которая создается в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и складывается из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий субъекта РФ.

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставляются весьма обширные полномочия в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые порой сходны с полномочиями, предоставленными Правительству РФ и иным федеральным органам исполнительной власти, что является вполне обоснованным, поскольку комментируемым Законом установлены федеральная и территориальные подсистемы РСЧС. Указанное обстоятельство порождает возникновение **споров о разграничении полномочий** между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности части второй ст. 16 Закона Псковской области "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в связи с запросом Администрации Псковской области"**).

Для реализации закрепленных за органами государственной власти субъектов РФ полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на региональном уровне принимаются **региональные государственные программы обеспечения безопасности населения**.

Так, например, в Краснодарском крае принято Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 16 ноября 2015 г. N 1039 "Об утверждении государственной программы Краснодарского края "Обеспечение безопасности населения", которое предусматривает следующие задачи обеспечения безопасности населения:

- обеспечение эффективного предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также ликвидации их последствий;
- обеспечение и поддержание высокой готовности сил и средств систем гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечение пожарной безопасности;
- совершенствование системы обеспечения пожарной безопасности в Краснодарском крае;
- снижение риска чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др.

2. Часть 1 комментируемой статьи определяет **полномочия органов государственной власти субъектов РФ** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Указанные органы:

а) **принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. Данное полномочие является очевидным, поскольку комментируемая статья предоставляет определенный объем полномочий органам государственной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что естественно требует осуществления собственного регулирования отношений по реализации указанных полномочий - по остаточному принципу. Принимаемые субъектами РФ законы и подзаконные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ не должны противоречить положениям федерального законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. комментарий к ст. 2**);

б) **осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств** для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также **подготовку населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций**. В соответствии с п. 5 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций организация, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ. Это означает, что органы исполнительной власти не только формируют территориальную подсистему РСЧС, но и определяют административно-правовой статус сил РСЧС территориальной подсистемы. Данное полномочие реализуется посредством принятия органами исполнительной власти подзаконных нормативно-правовых актов, формирующих силы и средства постоянной готовности территориальной подсистемы РСЧС (см., например, Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 декабря 2014 г. N 1613 "О силах и средствах постоянной готовности территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Краснодарского края");

в) **принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение.** В соответствии с письмом Минфина РФ от 16 мая 2011 г. N 12-08-22/1959 "Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" деятельность органов исполнительной власти по проведению эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера является обязательной государственной услугой, предоставляемой органами исполнительной власти субъектов РФ (см., например, Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 июня 2006 г. N 323 "Об утверждении Положения о Республиканской эвакуационной комиссии и ее состава");

г) **осуществляют информирование населения о чрезвычайных ситуациях.** В соответствии с п. 4.1 Административного регламента МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах основанием для информирования населения через средства массовой информации о чрезвычайных ситуациях и пожарах является решение руководителя органа исполнительной власти субъектов РФ, органа местного самоуправления и организации о введении режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил РСЧС, которое возлагает на них обязанность информировать население о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. На уровне субъекта РФ во исполнение указанного полномочия создаются **специальные учреждения** в области оповещения населения о чрезвычайных ситуациях. Так, например, в Краснодарском крае принято распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21 января 2016 г. N 10-р "О создании государственного казенного учреждения Краснодарского края "Центр мониторинга систем оповещения населения";

д) **организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера,** а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству РФ за оказанием помощи. Данное полномочие реализуется органами государственной власти субъектов РФ в рамках функционирования территориальных подсистем РСЧС, созданных на региональном уровне (см., например, Постановление главы администрации Краснодарского края от 2 ноября 2005 г. N 1007 "О территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Краснодарского края");

е) **осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.** Данное полномочие вытекает в том числе и из положений ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Реализация данного полномочия осуществляется путем принятия законов субъектов РФ о бюджете субъекта Российской Федерации, подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ о выделении дополнительных средств на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, выплаты единовременных пособий лицам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации межмуниципального и регионального характера;

ж) **создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера (подробнее см. п. 2.2 комментария к ст. 25).** Настоящее полномочие реализуется посредством принятия подзаконного нормативного правового акта субъекта РФ (например, см. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 февраля 2014 г. N 65 "О создании в Республике Татарстан запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств в целях гражданской обороны", Постановление Губернатора Владимирской области от 13 июня 2013 г. N 685 "О порядке создания, хранения, использования и восполнения резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Владимирской области" и др.);

Так, Постановлением главы администрации Краснодарского края от 25 октября 2005 г. N 967 "О резерве материальных ресурсов Краснодарского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" утверждены Положение о резерве материальных ресурсов Краснодарского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, его номенклатура и объем. Положением в соответствии с федеральным законодательством определены основные принципы создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов Краснодарского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Предусмотрено создание резервов материальных ресурсов на случай стихийных бедствий и крупных аварий, они включают продовольствие, пищевое сырье, изделия медицинского назначения, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другое необходимое для ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций имущество. Организация работ по созданию, хранению, восполнению и освежению резерва материальных ресурсов Краснодарского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возложена на государственное учреждение Краснодарского края "Управление по обеспечению пожарной безопасности, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороне", в части материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на объектах жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края - на департамент жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края, в части медицинского имущества и медикаментов - на департамент здравоохранения Краснодарского края, который не реже 1 раза в год своим приказом определяет номенклатуру средств резерва, составляет заявку и обеспечивает в установленном порядке приобретение, хранение, освежение и выпуск средств резерва на основании складывающейся медико-тактической обстановки;

з) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера. Данное полномочие реализуется путем создания и нормативно-правового регулирования территориальной подсистемы РСЧС. Так, Постановлением главы администрации Краснодарского края от 2 ноября 2005 г. N 1007 "О территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Краснодарского края" предписывается обязанность создания объектовой системы РСЧС, а также предусматривается необходимость обеспечения функционирования организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

к) содействуют МЧС России в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций (см., например, Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 мая 2008 г. N 332 "Об утверждении Концепции создания в Республике Татарстан Республиканской и муниципальной подсистемы общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей").

Реализация указанного полномочия преследует следующие цели:

- гарантированное и своевременное информирование и оповещение населения при угрозе и возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций;
- профилактика чрезвычайных ситуаций и правонарушений, а также сбор информации о предпосылках возникновения кризисных ситуаций;
- формирование культуры безопасности жизнедеятельности населения, его подготовка по вопросам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности и охраны общественного порядка.

Основными задачами оповещения и информирования населения являются:

- сокращение сроков гарантированного оповещения населения о возникновении чрезвычайных ситуаций;
- повышение оперативности информирования населения о правилах безопасного поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение передачи населению указаний и рекомендаций, касающихся поведения в процессе локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- повышение уровня культуры и подготовленности населения по вопросам безопасности жизнедеятельности;
- обеспечение регулярности передачи информации, необходимой для обучения населения безопасному поведению;
- усиление информационного воздействия с целью скорейшей реабилитации населения, пострадавшего в результате чрезвычайных ситуаций;
- повышение эффективности мониторинга обстановки путем осуществления профилактического видеонаблюдения в местах массового пребывания людей;

л) принимают решения об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам

Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев осуществления единовременных денежных выплат, а также круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены. Так, в соответствии со ст. 5 Закона г. Москвы от 5 ноября 1997 г. N 46 "О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" соответствующим полномочием наделяется Правительство г. Москвы.

Указанные решения принимаются в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами, принятыми по тому же вопросу.

Пример: Т. обратилась в суд с заявлением о признании не действующим Закона Еврейской автономной области от 21 октября 2013 г. N 363-ОЗ "О мерах государственной поддержки муниципальных образований Еврейской автономной области и граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, вызванной крупномасштабным наводнением на территории Еврейской автономной области в 2013 году" в той части, в какой он предусматривает в качестве условия предоставления мер государственной поддержки необходимость проживания в жилом помещении, нуждающемся в проведении капитального ремонта.

Принятым во исполнение Указа Президента РФ от 31 августа 2013 г. N 693 "О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области" Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2013 г. N 923 были утверждены Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области и Хабаровского края иных межбюджетных трансфертов для реализации мер социальной поддержки граждан, признанных пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, вызванной крупномасштабным наводнением в августе - сентябре 2013 г. Пунктом 6 данных Правил было предусмотрено, что трансферты предоставляются субъектам РФ на реализацию мер поддержки граждан, признанных в установленном порядке пострадавшими в результате наводнения, постоянно проживающих в населенных пунктах, подвергшихся наводнению, и не имеющих другого жилья, пригодного для проживания, и (или) членов их семей, являющихся гражданами РФ и постоянно проживавших в этих жилых помещениях на день объявления режима чрезвычайной ситуации, а также установлено, что меры поддержки граждан реализуются однократно и в отношении одного жилого помещения.

Проанализировав указанные нормы права, Верховный Суд РФ пришел к выводу, что областной закон не противоречит федеральному законодательству, поскольку им выделение денежных средств на капитальный ремонт предусмотрено только в отношении одного жилого помещения, в котором гражданин проживает (см. Определение Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 г. N 65-АПГ14-1).

При определении круга лиц, имеющих право на получение единовременных выплат при чрезвычайных ситуациях, следует учитывать применительно к членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, что понятием "семья" охватывается особая сфера жизни человека, являющаяся объектом регулирования, которое осуществляется с помощью специальных законодательных актов как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов РФ. Законодатель в зависимости от целей правового регулирования определяет понятие "семья" различным юридическим содержанием. Универсальное понятие, содержащееся в ст. 2 СК РФ, относит к членам семьи супругов, родителей и детей (усыновителей, усыновленных). Федеральное законодательство в области оказания единовременной помощи в чрезвычайных ситуациях понятия семьи (членов семьи, которым может быть оказана единовременная помощь в случае гибели гражданина) не содержит. В связи с этим региональный законодатель правомочен определять круг членов семьи потерпевшего (погибшего) при чрезвычайной ситуации самостоятельно, его подход должен лишь соответствовать целям правового регулирования.

Пример: Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 7 июля 2012 г. N 816 был утвержден Порядок оказания помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территории муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года. Данным Постановлением было предусмотрено оказать помощь членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в виде единовременного пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации в размере 2 млн. либо 1 млн. рублей на каждого погибшего (умершего) в зависимости от нахождения жилых помещений, являющихся местом жительства потерпевшего, на территории Краснодарского края. В силу п. 8 Порядка право на получение указанного пособия имеют граждане Российской Федерации - члены семьи гражданина, погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации. В целях реализации Порядка к членам семьи погибшего (умершего) гражданина относятся супруг (супруга), дети, родители и лица, находившиеся на иждивении.

Указанные положения, определяющие круг лиц, имеющих право на получение единовременных выплат, оспаривались в суде, однако Верховный Суд РФ пришел к выводу, что они приняты в рамках полномочий субъекта РФ и соответствуют подходу к определению понятия "семья" в российском законодательстве (см. Определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2013 г. N 18-АПГ13-1);

м) вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил РСЧС. В соответствии с п. 24 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций органы исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, могут принимать решение об установлении для соответствующих органов управления и сил РСЧС одного из следующих режимов функционирования:

- режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;
- режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

н) устанавливают региональный (межмуниципальный) уровень реагирования в порядке, установленном п. 8 ст. 4.1 настоящего Федерального закона (см. п. 6 комментария к ст. 4.1 комментируемого Закона);

о) осуществляют создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112", обеспечивают ее эксплуатацию и развитие.

Так, в соответствии с Положением о системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" на территории Белгородской области, утвержденным Постановлением Правительства Белгородской области от 12 ноября 2012 г. N 455-пп, система-112 предназначена для информационного обеспечения единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных районов и городских округов. Предусматривается, что вызов экстренных оперативных служб должен быть обеспечен каждому жителю области посредством набора номера, предназначенного для вызова соответствующей экстренной оперативной службы (01, 02, 03, 04 и т.д.). Основными целями создания системы-112 на территории области являются:

- вызов экстренных оперативных служб по принципу "одного окна";
- ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб области при вызовах (сообщениях о происшествиях).

Система-112 предназначена для решения следующих основных задач:

- прием по номеру "112" вызовов (сообщений о происшествиях, произошедших на территории области);
- автоматическое определение номера позвонившего лица, получение от оператора связи имеющихся данных о местонахождении абонентского устройства с этим номером, а также иных данных, необходимых для обеспечения реагирования на вызов по номеру "112";
- анализ складывающейся обстановки на месте чрезвычайной ситуации (происшествия);
- предоставление информации о чрезвычайных ситуациях (происшествиях) в дежурно-диспетчерские службы экстренных оперативных служб - участников системы-112 в соответствии с их компетенцией для проведения мероприятий экстренного реагирования;
- психологическая поддержка лица, обратившегося по номеру "112";
- автоматическое восстановление соединения с лицом, с пользовательским (оконечным) оборудованием лица, обратившегося по номеру "112", в случае внезапного прерывания соединения;
- регистрация всех входящих и исходящих вызовов (сообщений о происшествиях) по номеру "112";
- ведение базы данных об основных характеристиках происшествий, о начале, завершении и об основных результатах экстренного реагирования на полученные вызовы (сообщения о происшествиях);
- информационно-программное сопряжение с единой геоинформационной системой Белгородской области;

п) создают и поддерживают в постоянной готовности системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях. Для реализации данного полномочия на региональном уровне

принимаются специальные подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок функционирования системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях.

Таковыми актами, например, являются Постановление Губернатора Самарской области от 2 апреля 2009 г. N 34 "О системе оповещения и информирования населения Самарской области", Приказ министерства гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и региональной безопасности Краснодарского края от 8 ноября 2013 г. N 296 "Об утверждении границ зон экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Краснодарского края". Кроме этого, необходимо учесть, что на органы исполнительной власти в рамках указанных полномочий возлагается обязанность по осуществлению организационных действий по поддержанию в постоянной готовности системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;

р) осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Так, например, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2011 г. N 530 "О порядке сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обмена ею и оповещения органов государственной власти и организаций, расположенных на территории Республики Татарстан" сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Республике Татарстан и обмен ею осуществляют:

- на территориальном уровне - дежурно-диспетчерская служба Министерства по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Татарстан во взаимодействии с государственным учреждением "Центр управления в кризисных ситуациях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Республике Татарстан";

- на местном уровне - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований Республики Татарстан, органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, при органах местного самоуправления;

с) устанавливают порядок организации и обеспечивают осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера с учетом порядка осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленного Правительством РФ.

К примеру, в соответствии с Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 25 ноября 2014 г. N 1338 "Об утверждении Административного регламента исполнения министерством гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и региональной безопасности Краснодарского края государственной функции по организации и осуществлению государственного надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Краснодарском крае" государственный надзор осуществляется в соответствии с задачами, возложенными на РСЧС, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения. Государственный надзор осуществляется органом исполнительной власти Краснодарского края, специально уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, - Министерством гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и региональной безопасности Краснодарского края. Подобные акты приняты во всех субъектах Российской Федерации.

3. Для обеспечения функционирования муниципального уровня РСЧС часть 2 комментируемой статьи предоставляет комплекс полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера органам местного самоуправления. Указанные органы согласно комментируемой статье:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также подготовку населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Реализация данного полномочия на муниципальном уровне устанавливается не только комментируемой нормой, но и нормами иного законодательства РФ и нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Так, например, Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 августа

2001 г. N 551 "Об организации обучения населения Республики Татарстан в области гражданской обороны" предусматривается, что целью перевода системы обучения работников по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям организаций Республики Татарстан на профессиональную основу является обеспечение укомплектования штатных должностей лицами, имеющими специальное образование в области гражданской обороны и безопасности жизнедеятельности, и на этой основе достижение современного уровня планирования, организации и ведения мероприятий гражданской обороны, мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основными задачами перевода системы обучения работников по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям организаций Республики Татарстан на профессиональную основу являются:

- организация подготовки (переподготовки) работников высшей квалификации в области защиты от чрезвычайных ситуаций, способных на уровне современных требований планировать, организовывать и осуществлять весь комплекс мероприятий по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени;

- обеспечение в дальнейшем на основе созданного банка данных (реестра) штатных работников по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям плановой переподготовки в образовательных учреждениях в соответствии с установленными требованиями и условиями;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение. Для реализации данного полномочия орган местного самоуправления создает **эвакуационную комиссию**, которая создается при администрации муниципального образования в целях планирования, организации и проведения эвакуационных мероприятий на территории муниципального образования в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени, а также для осуществления контроля за деятельностью расположенных на территории муниципального образования органов, осуществляющих управление гражданской обороной по вопросам организации и обеспечения эвакуационных мероприятий;

в) осуществляют информирование населения о чрезвычайных ситуациях - для осуществления данного полномочия администрация муниципального образования принимает муниципальный нормативно-правовой акт, регламентирующий деятельность системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях на территории муниципального образования. Такой акт, например, принят в г. Челябинске (см. Положение о системе оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях на территории города Челябинска, утвержденное Постановлением Администрации г. Челябинска от 14 мая 2014 г. N 54-п);

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - данное полномочие реализуется путем принятия нормативных актов органов местного самоуправления, определяющих порядок финансирования указанных мероприятий (см., например, Постановление Администрации Рузаевского муниципального района Республики Мордовия от 30 мая 2013 г. N 888 "О порядке финансирования мероприятий в области защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях", Постановление главы Щелковского района МО от 21 декабря 2001 г. N 2144 "О порядке финансирования мероприятий в области защиты населения и территории муниципального образования "Щелковский район" от чрезвычайных ситуаций" и др.).

Так, к примеру, Постановление Администрации города Смоленска от 22 мая 2007 г. N 1717-адм "Об утверждении Положения о порядке финансирования мероприятий в области защиты населения и территории города Смоленска в чрезвычайных ситуациях" определяет основные принципы и порядок финансирования мероприятий в области защиты населения и территории города Смоленска в чрезвычайных ситуациях.

Основным документом, определяющим порядок и структуру финансирования мероприятий в области защиты населения и территории города Смоленска от чрезвычайных ситуаций, является **смета расходов муниципального учреждения** "Управление по делам ГО и ЧС города Смоленска" и районных администраций города Смоленска, которая утверждается на сессии Смоленского городского Совета сроком на один год.

Основными направлениями финансирования мероприятий в области защиты населения и территории города Смоленска от чрезвычайных ситуаций являются:

1) содержание постоянно действующих органов, специально уполномоченных на решение задач в области ГО и ЧС:

- муниципального учреждения "Управление по делам ГО и ЧС города Смоленска", в том числе содержание аварийно-спасательного отряда и единой дежурно-диспетчерской службы города Смоленска;

- отделов по делам ГО и ЧС районов города Смоленска;

- 2) обучение населения вопросам защиты;
- 3) выполнение первичных мер пожарной безопасности;
- 4) выполнение мероприятий по безопасности на воде;

5) создание резервов финансовых средств на ликвидацию ЧС (резервный фонд), наиболее характерных для города Смоленска, таких как: снежные заносы, половодье (паводок), ураганы, эпидемии, обрушение жилых домов.

Пример: общество "Газпром межрегионгаз Тверь" обратилось в арбитражный суд с иском к администрации о взыскании задолженности, ссылаясь на причинение убытков в результате отбора у истца газа при введении на территории городского поселения поселка Новозавидовский режима чрезвычайной ситуации в части обеспечения теплоснабжения жилых домов и объектов социального назначения из-за отсутствия поставки газа в блочно-модульную котельную ООО "Строитель-плюс", не принятую в эксплуатацию. Суды пришли к выводу об обоснованности заявленных требований, исходя из доказанности факта и заявленного размера убытков, возникших в результате введения на территории поселка городского типа Новозавидовский режима чрезвычайной ситуации.

В соответствии со ст. 24 комментируемого Закона, п. п. 3, 7 Порядка создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. N 1340, п. 30 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций суды указали, что финансовое обеспечение мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования (за исключением чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров) является расходным обязательством муниципального образования. Учитывая положения ст. 1071 ГК РФ, ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Устава муниципального образования, нормативный акт которого оспаривался, суды заключили, что главным распорядителем средств бюджета муниципального образования является администрация (см. Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2016 г. N 307-ЭС16-3484 по делу N А66-3973/2015);

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (подробнее см. п. 2.3 комментария к ст. 25). Настоящее полномочие реализуется посредством принятия нормативного акта органа местного самоуправления.

Так, например, Постановлением администрации города-курорта Кисловодска Ставропольского края от 20 сентября 2010 г. N 1253 "О создании, хранении, использовании и восполнении резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в городе-курорте Кисловодске" утверждены:

- порядок создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в городе-курорте Кисловодске;

- перечень муниципальных учреждений и структурных подразделений администрации города-курорта Кисловодска, ответственных за создание, хранение и восполнение местных (городских) резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в городе-курорте Кисловодске;

- номенклатура и объемы местных (городских) резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в городе-курорте Кисловодске);

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов РФ.

В нормативно-правовых актах муниципального уровня предусматриваются следующие положения, направленные на организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в области предотвращения чрезвычайной ситуации (см., например, Постановление Главы Качканарского городского округа от 18 мая 2007 г. N 527 "Об утверждении Положения об организации и ведении аварийно-спасательных работ в чрезвычайных ситуациях на территории Качканарского городского округа", Постановление Главы городского округа Богданович от 28 мая 2007 г. N 658 "Об организации и ведении аварийно-спасательных работ в чрезвычайных ситуациях на территории городского округа Богданович"):

- при ликвидации чрезвычайных ситуаций муниципального уровня руководитель работ назначается

решением руководителя органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования, на территории которого произошла чрезвычайная ситуация;

- для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ привлекаются силы и средства органов местного самоуправления муниципальных образований: муниципальные аварийно-спасательные службы и муниципальные аварийно-спасательные формирования; нештатные аварийно-спасательные службы и нештатные аварийно-спасательные формирования, осуществляющие свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования; общественные аварийно-спасательные службы и общественные аварийно-спасательные формирования, осуществляющие свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях - данное полномочие является весьма значимым, так как обеспечивает нормальное функционирование производственной и социальной инфраструктуры на территории муниципального образования. Обеспечение устойчивого функционирования организаций, находящихся на территории муниципального образования, в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера является полномочием не только администрации муниципального образования, но и всех ее подразделений, а также представительных органов власти муниципального образования;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с нормами Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций **на муниципальном уровне РСЧС создаются:**

- координационный орган - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

- постоянно действующие органы РСЧС - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

- орган повседневного управления РСЧС - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований.

В этой связи орган местного самоуправления должен создать указанные органы и определить их административно-правовой статус в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ;

и) вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил РСЧС.

На **муниципальном уровне РСЧС** режимы повышенной готовности или чрезвычайной ситуации вводятся высшим должностным лицом муниципального образования - главой администрации муниципального образования;

к) устанавливают местный уровень реагирования в порядке, установленном п. 8 ст. 4.1 настоящего Федерального закона (**см. п. 6 комментария к ст. 4.1**);

л) участвуют в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" - реализация приведенного полномочия осуществляется в порядке, определенном п. 23 Постановления Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. N 958 "О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112". Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий:

- разрабатывают методическую документацию по созданию и использованию системы-112;

- организуют проведение работ по созданию системы-112;

- организуют взаимодействие операторского персонала системы-112 с подведомственными дежурно-диспетчерскими службами экстренных оперативных служб, едиными дежурно-диспетчерскими службами муниципальных образований;

- организуют и осуществляют материально-техническое обеспечение подведомственных дежурно-диспетчерских служб экстренных оперативных служб;

- организуют взаимодействие автоматизированных систем, используемых операторским персоналом

подведомственных дежурно-диспетчерских служб экстренных оперативных служб, с системой-112, а также модернизацию соответствующих систем для обеспечения такого взаимодействия;

- участвуют в опытной эксплуатации, государственных испытаниях и эксплуатации системы-112, в том числе устанавливают предельную численность гражданского персонала (работников), обеспечивающего функционирование системы-112;

- организуют профессиональное обучение персонала, обеспечивающего функционирование системы-112;

- участвуют в планировании развития системы-112 и осуществляют ее развитие;

м) **создают и поддерживают в постоянной готовности муниципальные системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях** - данное полномочие имеет большое значение для эффективного функционирования муниципального уровня РСЧС. Поддержание в постоянной готовности муниципальной системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях обеспечивается комплексом организационных действий, осуществляемых созданными органами управления РСЧС, контролируется должностными лицами органов местного самоуправления;

н) **осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают**, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, **своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций** (см., например, Постановление Администрации Городищенского сельского поселения Хиславичского района Смоленской области от 24 августа 2010 г. N 20 "О порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории муниципального образования Городищенское сельское поселение Хиславичского района").

4. Часть 2.1 комментируемой статьи предусматривает **обязанность органов местного самоуправления содействовать МЧС России в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения** в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций. Рассматриваемое нормативное положение реализуется в соответствии со специально принятым Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2008 г. N 381 "О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей".

5. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает особенности определения полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций органов местного самоуправления **внутригородских муниципальных образований городов федерального значения** Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Правовое регулирование указанных полномочий осуществляется **законами субъектов РФ** - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Такие законы в настоящее время приняты во всех указанных субъектах РФ.

Глава III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 12. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 12

1. Комментируемая норма Закона устанавливает требование о необходимости создания **федерального органа исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" таким органом является **Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий** (далее - МЧС России), руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ. Министерство действует в соответствии с Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий", утвердившим Положение о МЧС России.

Из смысла комментируемой статьи следует, что МЧС России создается **для целей государственного управления и координации деятельности** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В приведенном Положении содержится принципиальная ошибка, противоречащая доктрине современного административного права.

Под **государственным управлением** понимается специфическая деятельность по достижению цели, решению задач и осуществлению функций системы исполнительной власти, действующей на территории государства. Вместе с тем государственное управление осуществляется не только органами исполнительной власти, но и иными субъектами, наделенными государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, осуществляемыми в специфических правовых и организационных формах. К числу таковых в соответствии с действующим законодательством относятся исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, реализующие государственные полномочия, Банк России, саморегулирующиеся организации, государственные корпорации и т.п.

Из приведенного подхода видно, что **содержание государственного управления** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций **включает** функции, реализуемые органами исполнительной власти, среди которых выделяется и **функция координации** деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В этой связи противопоставление в комментируемой норме государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является недопустимым.

Функция **координации** означает согласование, объединение, сочетание действий в целях скорейшего и наиболее правильного решения задач с наименьшей затратой сил, денежных средств и материальных ценностей. Координация бывает двух видов: вертикальная и горизонтальная <3>.

<3> См.: Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. С. 148 - 151.

В этой связи следует признать, что специальное указание в комментируемой статье Закона на наличие у МЧС России функции координации деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является излишним, настоящая функция должна быть отражена в Положении о МЧС России.

Для характеристики административно-правового статуса МЧС России необходимо определить **цели, задачи, функции и компетенцию** указанного федерального органа исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Целями государственно-управленческой деятельности МЧС России являются выработка и реализация государственной политики, нормативно-правовое регулирование, а также осуществление надзора и контроля в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Задачами, решаемыми МЧС России, являются:

1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

2) организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

3) осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках РСЧС;

4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по

чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

МЧС России реализует следующие **функции** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

1) функция государственного регулирования отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах (подп. 1, 2 и 4 п. 8 Положения о МЧС России);

2) функция организации деятельности подчиненных органов и учреждений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах (подп. 3 п. 8 Положения о МЧС России);

3) функция государственного надзора и контроля за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований по гражданской обороне и пожарной безопасности, а также по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах предоставленной компетенции (подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России);

4) функция государственного руководства противопожарной службой, созданием и поддержанием в состоянии постоянной готовности технических систем управления гражданской обороны и систем оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, и т.п. (подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России);

5) функция координации в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах (подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России);

6) функция сбора и обработки информации (учета и анализа) в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России);

7) функции государственного заказчика по приобретению товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (подп. 4 п. 8 Положения о МЧС России).

2. Для осуществления государственного управления деятельностью федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций МЧС России наделяется **правом создавать подведомственные ему территориальные органы**. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" в Российской Федерации должна быть создана **постоянно действующая единая система органов государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах**. К числу таких органов относятся:

- на федеральном уровне - МЧС России, подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

- на межрегиональном уровне - территориальные органы МЧС России - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- на региональном уровне - территориальные органы МЧС России - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации (главные управления МЧС России по субъектам РФ);

- на муниципальном уровне - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

- на объектовом уровне - структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Созданные в соответствии с комментируемой нормой территориальные органы МЧС России

осуществляют свою деятельность в соответствии с Приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. N 458 "Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" (далее - **региональный центр МЧС России**).

Для характеристики административно-правового статуса региональных центров МЧС **России** следует отметить, что **целью** их деятельности является: осуществление задач и функций в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территориях соответствующих субъектов РФ.

Задачами регионального центра МЧС России являются:

1) реализация в пределах своей компетенции государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территории субъекта РФ;

2) осуществление в пределах своей компетенции государственного управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территории субъекта РФ;

3) осуществление в пределах своей компетенции деятельности по организации и ведению гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях федерального уровня.

Функции регионального центра МЧС России совпадают с функциями МЧС России, но реализуются в пределах предоставленных региональному центру МЧС России полномочий, определенных в п. 11 Положения о региональном центре МЧС России, утвержденного Приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. N 458.

Статья 13. Обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 13

1. В ч. 1 комментируемой статьи формулируется необходимость реализации МЧС России и региональными центрами МЧС России функций **организации и координации деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах. МЧС России и региональные центры МЧС России реализуют указанные функции в отношениях с иными федеральными органами исполнительной власти в определенных для них сферах деятельности и порученных им отраслях экономики, определенных комментируемым Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Для осуществления взаимодействия МЧС России и его региональных центров с иными федеральными органами исполнительной власти на последних возлагаются обязанности, предусмотренные в ч. 2 комментируемой статьи. Одновременно на МЧС России Положением о МЧС России возлагается необходимость реализации функции организации и координации деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти, а также их территориальных органов.

МЧС России осуществляет **организацию**:

- работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера, спасения людей при этих чрезвычайных ситуациях;

- работы по созданию системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, а также по разработке и внедрению в установленном порядке показателей риска на территориях и объектах экономики - совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ;

- информирования населения через СМИ и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

- методического руководства по решению вопросов обучения населения в области гражданской

обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также в пределах своей компетенции - при подготовке молодежи по основам безопасности жизнедеятельности;

- проведения в установленном порядке аттестации аварийно-спасательных служб, пожарно-спасательных, аварийно-спасательных формирований и спасателей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

- проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, развития РСЧС, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, подводных работ особого (специального) назначения;

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

- другой деятельности, указанной в подп. 3 п. 8 Положения о МЧС России.

МЧС России осуществляет **координацию**:

- деятельности и взаимодействия Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов при решении задач в области гражданской обороны;

- работы по стандартизации и обеспечению единства измерений в установленной сфере деятельности;

- проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления работ по созданию, развитию и организации эксплуатации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112";

- деятельности, направленной на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в связи с разливами нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе, внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации, - в пределах своих полномочий.

Для исполнения указанных функций МЧС России имеет право создавать межведомственные координационные и совещательные органы (комиссии, группы) на представительской основе.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет комплекс обязанностей федеральных органов исполнительной власти, направленных на осуществление деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе по обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах:

1) по отношению к подведомственным организациям:

- разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях. В соответствии с Методическими рекомендациями по организации и осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденными МЧС России от 20 марта 2009 г., руководство разработкой и осуществлением организационных и инженерно-технических мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, повышению надежности потенциально опасных объектов, обеспечение устойчивости и безопасности функционирования отраслей экономики в чрезвычайных ситуациях - одна из основных задач комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности, создаваемой в федеральных органах исполнительной власти;

- утверждают и издают в соответствии с федеральными требованиями отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций, которые должны доводиться до подведомственных организаций и выполнение которых должно контролироваться;

- обеспечивают разработку и реализацию мероприятий по укреплению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдение норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения. Контроль за соблюдением указанных норм и правил подведомственными организациями является одной из обязанностей федеральных органов

исполнительной власти;

- финансируют и обеспечивают мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в чрезвычайных ситуациях. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются и используются резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти, а также субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. N 1340 "О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются решением федеральных органов исполнительной власти, ими же осуществляется и финансирование расходов по созданию, хранению, использованию и восполнению материальных ресурсов. Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется за счет средств организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, средств федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников;

- организуют и обеспечивают проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, испытательных и проектных работ по проблемам безопасности;

2) **по отношению к иным организациям, входящим в состав отрасли** (не являющимся подведомственными):

- осуществляют методическое руководство при решении вопросов защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций, повышения устойчивости и безопасности функционирования организаций;

- разрабатывают и доводят до сведения организаций отраслевые требования, нормативные документы по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты от них работников организаций и населения.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает норму об **ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти** за ненадлежащее выполнение указанными органами возложенных на них задач и осуществление своих функций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В частности, действующим федеральным законодательством об **административной ответственности** (КоАП РФ) устанавливается административная ответственность за несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (ст. 9.19 КоАП РФ); нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ); невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ); невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ).

Действующее **уголовное законодательство** Российской Федерации (УК РФ) предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215 УК РФ); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216 УК РФ); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217 УК РФ) и др.

4. В соответствии с положениями ч. 4 комментируемой статьи федеральным органам исполнительной власти предоставлено полномочие принимать решения об образовании в пределах выделенных им ассигнований и штатной численности **подразделений для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера.

Эти подразделения создаются в рамках **единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций** (РСЧС). В соответствии с п. 3 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций РСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем, которые действуют на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. **Функциональные подсистемы** единой системы создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций.

В приложении к названному Положению устанавливается перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями функциональных подсистем РСЧС.

В частности, **МЧС России** создаются функциональные подсистемы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, предупреждения и тушения пожаров,

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах во внутренних водах и территориальном море РФ, координации деятельности по поиску и спасанию людей во внутренних водах и территориальном море РФ.

Минздрав РФ отвечает за функциональные подсистемы Всероссийской службы медицины катастроф; медико-санитарной помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях в организациях (на объектах), находящихся в ведении ФМБА России, а также организаций и территорий, обслуживаемых ФМБА России; резервов медицинских ресурсов; надзора за санитарно-эпидемиологической обстановкой.

В системе **Минприроды России** создаются функциональные подсистемы противопаводковых мероприятий и безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Росводресурсов; мониторинга состояния недр (Роснедра); наблюдения, оценки и прогноза опасных гидрометеорологических и геологогеофизических явлений и загрязнения окружающей среды (Росгидромет); предупреждения о цунами (Росгидромет совместно с Геофизической службой Российской академии наук, МЧС России, Минкомсвязью РФ, администрациями субъектов РФ в Дальневосточном регионе); федерального государственного экологического надзора (Росприроднадзор); охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса (Рослесхоз).

Функционирование отдельных функциональных подсистем РСЧС, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, регламентируется положениями, принимаемыми указанными органами.

Так, Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 11 августа 2015 г. N 290 утверждено Положение о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 12 декабря 2011 г. N 342 - Положение о функциональной подсистеме информационно-технологической инфраструктуры единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.

5. Часть 5 комментируемой статьи предусматривает положение, в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти, имеющие специально подготовленные и аттестованные в установленном порядке **силы и средства для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**, используют их в рамках **РСЧС**.

В соответствии с п. 18 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций подготовка работников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, специально уполномоченных решать задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и включенных в состав органов управления единой системы, организуется в порядке, установленном Правительством РФ. В настоящее время на уровне Правительства РФ такого акта не принято. Эти вопросы регулируются нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, формирующих соответствующую функциональную подсистему РСЧС.

Нормативно-правовой основой использования федеральными органами исполнительной власти сил и средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках РСЧС являются не только нормы комментируемого Закона, но и названное Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральные органы исполнительной власти в соответствии с п. п. 23 и 24 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций должны проводить мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках планов действий федеральных органов исполнительной власти по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Организационно-методическое руководство планированием действий в рамках единой системы осуществляет МЧС России. При отсутствии угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций на объектах, территориях или акваториях органы управления и силы единой системы функционируют в режиме повседневной деятельности. Решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил единой системы может устанавливаться один из следующих **режимов функционирования**:

- а) режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;
- б) режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Статья 14. Обязанности организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет комплекс **обязанностей, возлагаемых на организации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера. Уровень организации вне зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы образует **объектовый уровень РСЧС**. В соответствии с п. 6 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусматривается, что на каждом уровне РСЧС создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил РСЧС, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях. Это в полной мере касается и предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, что подтверждается положениями комментируемой статьи.

На организации возлагаются следующие обязанности:

а) **планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций**. В соответствии с положениями п. 4 Приказа МЧС России от 14 ноября 2008 г. N 687 "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях" план основных мероприятий организации на год разрабатывается структурным подразделением (работниками) организации, уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, и согласовывается с органом местного самоуправления. Организация, находящаяся в ведении федерального органа исполнительной власти, дополнительно согласовывает его с соответствующим федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данная организация. Планирование основных мероприятий по подготовке к ведению и ведению гражданской обороны производится с учетом всесторонней оценки обстановки, которая может сложиться в организациях в результате применения современных средств поражения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также в результате возможных террористических актов и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Пример: ЗАО "Лактис", ОАО "ВНМД", ОАО "Дека", ООО "ВНБК" обратились в суд с заявлением о признании недействующими абзаца 5 п. 4, абзацев 4 и 5 п. 8 Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты, утвержденного Приказом МЧС России от 21 декабря 2005 г. N 993, указывая, что оспариваемые нормы незаконно возлагают на организации обязанность по обеспечению средствами индивидуальной защиты их работников (противогазами из расчета на 100% от общей численности их работников и другими средствами индивидуальной защиты в соответствии с табелями оснащения аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, привлекаемых к выполнению задач по гражданской обороне и защите населения от чрезвычайных ситуаций).

Верховный Суд РФ обратил внимание на то, что в соответствии с п. 4 ст. 18 ФЗ "О гражданской обороне" обеспечение мероприятий по гражданской обороне, проводимых организациями, осуществляется за счет средств организаций. Комментируемый Закон в ст. 14 устанавливает обязанность организации планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций. При этом одним из основных мероприятий по гражданской обороне, осуществляемых в целях решения задачи, связанной с предоставлением населению убежищ и средств индивидуальной защиты, является накопление, хранение, освежение и использование по назначению средств индивидуальной защиты населения (п. 10 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. N 804). Положение о МЧС России к полномочиям указанного органа относит организацию обеспечения населения средствами индивидуальной защиты.

Таким образом, доводы заявителей о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы с превышением полномочий федерального органа исполнительной власти, являются несостоятельными (см. решение Верховного Суда РФ от 31 августа 2011 г. N ГКПИ11-798);

б) **планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях**, что напрямую связано с предыдущей обязанностью организации.

Указанная обязанность организаций реализуется организациями также в соответствии с положениями специального федерального законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности в отдельных областях хозяйственной деятельности. Так, в силу ст. 10 ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" организации, эксплуатирующие опасный производственный объект,

обязаны планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте. К категории опасных производственных объектов отнесены объекты, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются горючие вещества - жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления.

Пример: ООО "Карди" обратилось в Верховный Суд РФ с заявлением о признании недействующим пункта 2 Правил разработки и согласования планов по предупреждению ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, утвержденных Приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. N 621, указав, что федеральными законами и постановлениями Правительства РФ, во исполнение которых был издан данный Приказ, обязанность иметь план по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов предусмотрена только для организаций, имеющих опасные производственные объекты. Оспариваемая норма в противоречие с этими нормативными актами расширяет границы применения требований по разработке названных планов, незаконно распространяет действие Правил на организации, эксплуатирующие суда, осуществляющие транспортировку нефти и нефтепродуктов, вследствие чего создаются препятствия для осуществления нормальной экономической деятельности таких организаций, к которым относится и ООО "Карди".

Исходя из анализа законодательства, суд пришел к обоснованному выводу об обязанности организаций, осуществляющих разведку месторождений, добычу нефти, а также переработку, транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов, деятельность которых связана с эксплуатацией опасных производственных объектов, иметь план по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, разработанный и согласованный в установленном порядке. При этом п. 23 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрено осуществление мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках РСЧС на основе в том числе планов организаций. С учетом изложенного довод заявителя о якобы необоснованном распространении действия Правил на организации, осуществляющие использование нефти и нефтепродуктов, был признан несостоятельным (см. Определение Верховного Суда РФ от 4 октября 2007 г. N КАС07-485);

в) **обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.**

Данная обязанность предполагает, что по решению администрации организации могут создаваться **спасательные службы** (медицинская, инженерная, коммунальная, противопожарная, охраны общественного порядка, защиты животных и растений, оповещения и связи, защиты культурных ценностей, автотранспортная, торговли и питания и другие), организация и порядок деятельности которых определяются создающими их органами и организациями в соответствующих положениях о спасательных службах. В **состав спасательной службы организации** входят органы управления, силы и средства гражданской обороны, предназначенные для проведения мероприятий по гражданской обороне, всестороннего обеспечения действий аварийно-спасательных формирований и выполнения других неотложных работ при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Вид и количество спасательных служб, создаваемых организациями, определяются на основании расчета объема и характера выполняемых в соответствии с планами гражданской обороны и защиты населения (планами гражданской обороны) задач. Положение о спасательной службе организации разрабатывается организацией и согласовывается с органом местного самоуправления, руководителем соответствующей спасательной службы муниципального образования и утверждается руководителем организации. Методическое руководство созданием и обеспечением готовности сил и средств гражданской обороны в организациях, а также контроль в этой области осуществляются МЧС России и главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации.

МЧС России рекомендовало формировать следующую **систему органов управления РСЧС на объектовом уровне:**

- директор (руководитель) объекта (предприятия, учреждения, организации) - начальник гражданской обороны объекта (НТО), председатель комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС);

- комиссия по чрезвычайным ситуациям (КЧС) - координирующий орган;

- штаб (отдел, сектор, специально назначенное лицо) по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций - постоянно действующий орган управления;

- дежурная диспетчерская служба - орган повседневного управления;

- системы связи, оповещения, информационного обеспечения, силы и средства, резервы финансовых

и материальных ресурсов;

- комиссия по повышению устойчивости функционирования (ПУФ) производства в чрезвычайных ситуациях и в военное время;

- эвакуационная комиссия;

- начальники служб гражданской обороны;

- главный инженер - председатель комиссии по ПУФ;

- начальники структурных подразделений объекта - члены КЧС;

- гражданские организации гражданской обороны (невоенизированные формирования);

- служба наблюдения и лабораторного контроля (охраны окружающей среды);

- другие составляющие - по необходимости и наличию возможностей.

Помимо того, организации осуществляют **подготовку работников организаций в области защиты от чрезвычайных ситуаций**;

г) **создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о чрезвычайных ситуациях** в порядке, установленном законодательством РФ. Настоящая обязанность заключается в обеспечении функционирования локальной системы оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Локальная система оповещения о чрезвычайной ситуации представляет собой совокупность технических средств объектовой и части территориальной (городской, областной) систем оповещения, являющуюся элементом системы централизованного оповещения объектов производственного и социального назначения на базе городской, а также производственной сети связи и сети проводного вещания объекта с применением специальной аппаратуры. В качестве средств оповещения здесь используются электрические и электронные сирены, уличные и абонентские громкоговорители;

д) **обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах** производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К аварийно-спасательным работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противодымные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и другие, перечень которых может быть дополнен решением Правительства РФ.

Аварийно-спасательные работы - это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. Аварийно-спасательные работы организации характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения.

Неотложные работы при ликвидации чрезвычайных ситуаций представляют собой деятельность по всестороннему обеспечению аварийно-спасательных работ, оказанию населению, пострадавшему в чрезвычайных ситуациях, медицинской и других видов помощи, созданию условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей, поддержания их работоспособности.

Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется: в организациях, в том числе в образовательных учреждениях, по месту жительства, а также с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей (**см. подробнее комментарий к ст. 20**);

е) **финансировать мероприятия по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций**.

Данная обязанность имеет принципиальное значение, т.к. устанавливает, что финансирование таких мероприятий осуществляется **за счет средств организации**.

Пример: Верховный Суд РФ пришел к выводу, что соблюдение организацией требований законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций не может рассматриваться как ограничение прав юридического лица и ущемление прав собственника. Данный вывод обоснован тем, что одним из основных принципов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является заблаговременное проведение мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения (ст. 7 комментируемого Закона). По объяснениям представителя Правительства РФ, к мероприятиям по защите работников от чрезвычайных ситуаций относятся: подготовка работающего населения к действиям во время чрезвычайных ситуаций, подготовка и аттестация формирований, а также проведение организациями учений и тренировок. ТК РФ в ст. 212 возлагает на работодателя обязанность обеспечить принятие мер по предотвращению аварийных ситуаций. Аварийная ситуация на производстве относится к чрезвычайной ситуации техногенного характера (см. решение Верховного Суда РФ от 26 января 2007 г. N ГКПИ06-1296);

ж) создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с указанным организации обязаны создавать финансовый резерв для ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций. Размеры финансового резерва, создаваемого в организации для ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций, не установлены действующим законодательством. При этом размер финансового резерва должен соответствовать расходам, необходимым для ликвидации наиболее опасной из возможных на территории организации чрезвычайных ситуаций и может вычисляться в соответствии с п. 5.2.2.1 Методических рекомендаций РД 03-496-02 "По оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах" (утв. Постановлением Госгортехнадзора РФ от 29 октября 2002 г. N 63). Созданный финансовый резерв должен в силу своего специального назначения соответствовать следующим требованиям:

- заблаговременное создание;

- возможность экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (оперативность);

- гарантия постоянного наличия средств финансового резерва, что предполагает запрет использования средств на иные цели и своевременное восполнение средств после их использования;

- целевая (для целей ликвидации последствий чрезвычайной ситуации) направленность;

з) предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Данная обязанность организаций является естественным продолжением полномочий (прав и обязанностей) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по информированию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Из приведенных положений следует, что на каждом уровне РСЧС: федеральном, региональном (межрегиональном), муниципальном и объектовом - необходимо осуществлять информирование населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

и) выделение на территории организации земельного или иного участка для установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения. Этот участок должен быть расположен в местах массового пребывания людей и должен обеспечивать в установленном порядке распространение информации в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций путем предоставления и (или) использования имеющихся у организаций технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, каналов электро- и радиосвязи, выделения эфирного времени для указанных целей.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет полномочия руководителя организации, на территории которой может возникнуть или возникла чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера. Руководителю организации предоставляется право:

- **вводить режим повышенной готовности для органов управления и сил РСЧС.** В соответствии с п. 24 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций решением руководителя организации, на территории которой может возникнуть или возникла чрезвычайная ситуация, либо к полномочиям которого отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил РСЧС может устанавливаться режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

- **вводить режим чрезвычайной ситуации для органов управления и сил РСЧС** - при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;

- **принимать решение об установлении уровня реагирования.** В соответствии с п. 29.1 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций руководитель организации может установить объектовый уровень реагирования на чрезвычайную ситуацию;

- **принимать решение о введении дополнительных мер по защите** работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории, от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера - данная обязанность руководителя организации вытекает из положений ч. 10 ст. 4.1 настоящего Федерального закона (**см. комментарий к п. 10 ст. 4.1**) и п. 29.2 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В рамках данной обязанности руководитель организации назначает руководителя работ по ликвидации чрезвычайной ситуации.

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи настоящего Закона руководитель организации, на территории которой может возникнуть или возникла чрезвычайная ситуация, и назначенный им руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации **несут ответственность за проведение работ по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации на территории данной организации.**

Соответствующая ответственность должна быть установлена в соответствии с **законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.**

Указанные субъекты несут ответственность в порядке, определенном ст. 20.6 "Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций" КоАП РФ.

В соответствии с ч. 1 указанной статьи руководитель организации и (или) руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, не выполняющие предусмотренные законодательством обязанности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно не выполняющие требования норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения, несут ответственность в виде административного штрафа в размере от 10 тыс. до 20 тыс. рублей, а сама организация - от 100 тыс. до 200 тыс. рублей.

В соответствии с ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ руководитель организации и (или) руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, не принявшие меры по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременно направившие в зону чрезвычайной ситуации силы и средства, предусмотренные утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций, несут ответственность в виде административного штрафа, налагаемого на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 20 тыс. рублей.

Указанные субъекты при нарушении ими режима чрезвычайной ситуации также могут быть привлечены к административной ответственности в порядке, установленном ст. 20.5 КоАП РФ, где предусматривается наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1 тыс. рублей, на должностных лиц - от 1 тыс. до 2 тыс. рублей либо административный арест на срок до 30 суток.

Статья 15. Участие общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 15

1. Часть 1 комментируемой статьи предоставляет **общественным объединениям право участвовать в осуществлении мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера. Данное право общественных объединений распространяется в том числе и на обеспечение безопасности людей на водных объектах, если это не противоречит уставу данного общественного объединения (ст. 20 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"). **Координацию деятельности общественных объединений, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также всех видов пожарной охраны осуществляет** в установленном порядке **МЧС России.** Общественные объединения, осуществляющие деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, могут осуществлять данную деятельность как свой основной уставный вид деятельности или как дополнительный вид деятельности, что должно быть определено в уставе общественного объединения.

Специализированные общественные объединения могут иметь формироваться как **общественные аварийно-спасательные формирования**, под которыми понимаются самостоятельные или входящие в состав аварийно-спасательной службы структуры, предназначенные для проведения аварийно-спасательных работ, основу которых составляют подразделения спасателей, оснащенные специальными

техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами. Свою деятельность они осуществляют не только на основе Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ, законов субъектов Российской Федерации и устава общественного объединения, но и в соответствии с ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей". В соответствии со ст. 6 приведенного Федерального закона **основными задачами общественных аварийно-спасательных формирований являются:**

- поддержание органов управления, сил и средств аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований в постоянной готовности к выдвигению в зоны чрезвычайных ситуаций и проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- контроль за готовностью обслуживаемых объектов и территорий к проведению на них работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях;

- участие в разработке планов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах и территориях, планов взаимодействия при ликвидации чрезвычайных ситуаций на других объектах и территориях;

- участие в подготовке решений по созданию, размещению, определению номенклатурного состава и объемов резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, участие в подготовке населения и работников организаций к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций;

- участие в разработке нормативных документов по вопросам организации и проведения аварийно-спасательных и неотложных работ;

- выработка предложений органам государственной власти по вопросам правового и технического обеспечения деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, социальной защиты спасателей и других работников аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований.

2. В чрезвычайных ситуациях общественные объединения, участвующие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, действуют **под руководством соответствующих органов управления РСЧС**. К числу таких органов в зависимости от уровня РСЧС относятся органы государственного управления, определенные в ст. 12 настоящего Федерального закона (**см. комментарий к ст. 12**). На указанные органы управления РСЧС возлагается обязанность по решению вопросов, связанных с перевозкой членов общественных объединений к зоне чрезвычайной ситуации и обратно, организацией размещения, питания, оплаты труда, материально-технического, медицинского и других видов обеспечения их деятельности в этих условиях.

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи **участники ликвидации чрезвычайных ситуаций от общественных объединений должны иметь соответствующую подготовку, подтвержденную в аттестационном порядке**. Статья 24 ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" также предусматривает, что все спасатели должны пройти аттестацию в порядке, определенном Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. N 1091 "О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя". Аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, не прошедшие аттестацию или не подтвердившие в ходе проверок свою готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации и проведению работ по их ликвидации, к обслуживанию организаций по договору не допускаются и к проведению аварийно-спасательных работ не привлекаются.

Статья 16. Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований для ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 16

В соответствии с подп. 7 п. 6 Положения о МЧС России на данное министерство возлагается функция **внесения предложений о привлечении в установленном порядке к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов**. Данные предложения вносятся Президенту РФ, который в соответствии с п. 17 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определяет порядок применения специально подготовленных сил и средств Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Приведенные положения распространяются в том числе и на привлечение аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований к ликвидации чрезвычайных ситуаций (ч. 3 ст. 22 ФЗ "Об

аварийно-спасательных службах и статусе спасателей") (см. комментарий к ст. 8).

Статья 17. Применение сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации при ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 17

Положения комментируемой статьи корреспондируют с нормами подп. 7 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", где предусматривается **обязанность органов внутренних дел (полиции) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры** по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

В соответствии с подп. 34 и 36 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", МВД России:

- участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках РСЧС и обеспечивает выполнение мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы органов внутренних дел и внутренних войск в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

- участвует в выполнении мероприятий гражданской обороны и мероприятий по повышению устойчивости работы ФМС России в условиях военного времени, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

Данные полномочия МВД России осуществляет непосредственно и (или) через входящие в его систему главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации, управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством РФ порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ при ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел применяются **в соответствии с задачами, возложенными на них законодательством**. В условиях возникшей чрезвычайной ситуации и в процессе ее ликвидации решение данных задач приобретает особую актуальность, что предопределяется комплексом обязанностей органов внутренних дел, определенных в ст. 9 указанного Федерального закона:

- предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения; выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств;

- оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни;

- принимать и регистрировать заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременно принимать меры, предусмотренные законодательством;

- выявлять и раскрывать преступления;

- обеспечивать правопорядок на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах;

- принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра;

- участвовать, в соответствии с законом, в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее

местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

В соответствии с Приказом МВД РФ от 29 января 2008 г. N 80 "Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции", утвердившим Устав патрульно-постовой службы полиции, к основным функциям строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции относится в том числе осуществляемое совместно с другими подразделениями органов внутренних дел принятие **неотложных мер** по спасению людей и оказанию им в установленном порядке доврачебной помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных обстоятельствах.

Понятие неотложных мер в данном нормативном правовом акте не раскрывается. Для составления представления о таких мерах можно обратиться к ранее действовавшему Уставу патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации, утвержденному Приказом МВД РФ от 18 января 1993 г. N 17 "О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции".

При возникновении чрезвычайных ситуаций патрульно-постовой службе вменяется в обязанность принять следующие **неотложные мероприятия**:

1) **при пожаре**: немедленно сообщить в ближайшую пожарную часть, дежурному по горрайлиноргану и оповестить при необходимости население, организовать тушение пожара, спасение людей и имущества; принять меры по установлению причин возникновения пожара, охране места происшествия и задержанию подозреваемых, установлению свидетелей, очевидцев; при наличии пострадавших вызвать медицинскую помощь или направить их в лечебные учреждения; не допускать в горящие здания никого, кроме лиц, привлеченных к ликвидации пожара;

2) **при обнаружении неразорвавшихся авиабомб, снарядов, мин, взрывчатых веществ, а также радиоактивных, химических и других предметов, представляющих опасность для населения**: доложить о происшествии дежурному и принять меры к оцеплению опасной зоны, недопущению в нее людей и транспорта; организовать вызов к месту происшествия аварийных или специальных служб, содействовать в эвакуации и спасении людей;

3) **при возникновении крушений, катастроф и аварий**: доложить о случившемся дежурному, должностным лицам; принять меры к спасению людей, имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в лечебные учреждения; организовать тушение пожара; не допускать посторонних к месту происшествия, кроме лиц, привлеченных к ликвидации его последствий; обеспечить охрану места происшествия до прибытия лиц, назначенных для расследования; в необходимых случаях организовать привлечение населения, транспорта и других средств для ликвидации последствий чрезвычайного происшествия;

4) **при наводнении, паводке**: доложить дежурному и запросить решение, оповестить должностных лиц и население об угрозе затопления; принять меры к спасению людей и имущества, при необходимости организовать эвакуацию населения (в первую очередь детей, женщин, престарелых и больных) и имущества, оказать помощь пострадавшим; обеспечить порядок при переправе населения из затопляемых районов; организовать охрану имущества, оставшегося без присмотра;

5) **при эпидемиях и эпизоотиях**: оповестить должностных лиц медицинских учреждений и дежурного о фактах заболевания; соблюдая меры личной безопасности, обеспечить ограничение передвижения людей, транспорта и прогона скота в зараженную зону; организовать охрану источников водоснабжения, очагов возможного заражения; обеспечить общественный порядок в местах скопления людей;

6) **при землетрясении**: выяснить обстановку, установить связь с дежурным, другими нарядами и работниками милиции; обозначить места, опасные для движения транспорта и пешеходов; принять меры к спасению людей и имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в пункты медицинской помощи, а также к локализации и ликвидации пожара;

7) **во время метелей, ураганов и снежных заносов**: доложить обстановку дежурному, усилить наблюдение за движением транспорта и пешеходов, предупреждать водителей и граждан об опасности и необходимых мерах предосторожности; оказать помощь пострадавшим, находящимся в беспомощном состоянии; содействовать в мобилизации трудоспособного населения и транспортных средств для расчистки улиц, дорог и занесенных домов.

Согласно Уставу патрульно-постовой службы полиции командир отдельного подразделения патрульно-постовой службы (полка, батальона, роты, взвода, отделения) обязан обеспечивать поддержание постоянной готовности подразделения патрульно-постовой службы к выполнению внезапно возникающих задач при осложнении оперативной обстановки, в особых условиях и при чрезвычайных обстоятельствах.

Заместитель командира отдельного подразделения патрульно-постовой службы по службе принимает

участие в разработке плана территориального органа МВД России на районном уровне по действиям в чрезвычайных обстоятельствах в части использования сил и средств подразделения, а также схемы оповещения личного состава.

Порядок несения службы нарядами патрульно-постовой службы в период проведения массовых мероприятий и при возникновении чрезвычайных обстоятельств определяется приказами начальника территориального органа МВД России на районном уровне и МВД России.

Глава IV. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ПОСТРАДАВШИХ

Статья 18. Права граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 18

1. Комментируемая статья определяет **систему прав граждан РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**. Таким образом, законодатель в ст. ст. 18 и 19 комментируемого Закона определяет содержание основных элементов правового статуса гражданина РФ в области чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, т.е. права и обязанности указанных лиц. Следует отметить, что по смыслу ст. ст. 18 и 19 комментируемого Закона, согласно буквальному толкованию, права и обязанности в области защиты от чрезвычайных ситуаций, приведенные в указанных статьях, касаются лишь **граждан Российской Федерации** и не распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Представляется, что данный подход не является обоснованным. Нормы ст. ст. 18 и 19 комментируемого Закона необходимо толковать расширительно, что позволит распространить их положения в том числе и на иностранных граждан и лиц без гражданства, если приведенные в комментируемой статье права по своему содержанию не могут быть адресованы исключительно гражданам Российской Федерации.

Однако в настоящее время судебная практика идет по пути буквального толкования положений комментируемой статьи.

Пример: Л. обратилась в суд с заявлением о признании недействующими постановлений главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 22 августа 2012 г. N 963 и от 5 сентября 2012 г. N 1020, предусматривающих порядок оказания помощи и социальных выплат в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной наводнением на территории муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края 22 августа 2012 г., в той мере, в какой данные постановления не предполагают оказания помощи и социальной выплаты иностранным гражданам Российской Федерации. По мнению Л., такое правовое регулирование снижает уровень правовых гарантий иностранных граждан, предусмотренных комментируемым Законом и Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

Верховный Суд РФ отметил, что из буквального толкования положений ст. ст. 11 и 18 комментируемого Закона следует, что компенсации и социальные гарантии в случае возникновения чрезвычайных ситуаций предоставляются гражданам Российской Федерации; порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 18 комментируемого Закона, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Таким образом, глава администрации (губернатор) Краснодарского края, принимая оспариваемые нормативные акты, действовал в рамках компетенции по данному вопросу. При этом Судебная коллегия Верховного Суда РФ констатирует, что при наличии правового регулирования, предусмотренного ст. 18 комментируемого Закона, свидетельствующей по своей сути об изъятии Федеральным законом иностранных граждан из принципа национального режима при осуществлении единовременных денежных выплат в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оспариваемые Л. постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края не могут рассматриваться как противоречащие основам правового положения иностранных граждан в Российской Федерации (см. Определение Верховного Суда РФ от 20 января 2016 г. N 18-АПГ15-35).

В соответствии с указанным подходом комментируемый Закон распространяется на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, объединяемых понятием "население

Российской Федерации". Соответственно, на иностранных граждан и лиц без гражданства распространяются те положения комментируемого Закона, в которых говорится о населении Российской Федерации. Если речь идет о гражданах Российской Федерации, данные нормы на иностранных граждан и лиц без гражданства не распространяются.

2. В соответствии с положениями п. 1 комментируемой статьи граждане Российской Федерации наделяются следующими правами:

1) **на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.** Данное право вытекает из конституционных положений, гарантирующих право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), защиту здоровья (ст. 41 Конституции РФ), защиту собственности граждан (ст. 35 Конституции РФ). В этой связи государство должно обеспечить защиту жизни, здоровья и личного имущества граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2) в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций **использовать средства коллективной и индивидуальной защиты** и другое имущество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Данное право корреспондирует с положениями ст. 2 ФЗ "О гражданской обороне", в которой устанавливается задача органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций предоставить населению средства индивидуальной и коллективной защиты.

В соответствии с п. 10 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804, основными мероприятиями по гражданской обороне, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с предоставлением населению средств индивидуальной и коллективной защиты, являются:

- строительство, поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию по назначению и техническое обслуживание защитных сооружений гражданской обороны и их технических систем;

- приспособление в мирное время и при приведении гражданской обороны в готовность к ее ведению и в ходе ее ведения в военное время заглубленных помещений и других сооружений подземного пространства для укрытия населения;

- подготовка в мирное время и строительство при приведении гражданской обороны в готовность к ее ведению и в ходе ее ведения в военное время быстровозводимых защитных сооружений гражданской обороны с упрощенным внутренним оборудованием и укрытий простейшего типа;

- обеспечение укрытия населения в защитных сооружениях гражданской обороны;

- накопление, хранение, освежение и использование по назначению средств индивидуальной защиты населения;

- обеспечение выдачи населению средств индивидуальной защиты и предоставления средств коллективной защиты в установленные сроки;

- приспособление в мирное время метрополитенов для укрытия населения с учетом опасностей мирного и военного времени, наличия защитных сооружений гражданской обороны и планируемых мероприятий по гражданской обороне и защите населения;

3) **быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности.** В соответствии с п. 4.7 Административного регламента МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах **результатом действия по информированию населения** через средства массовой информации о чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты является доведение соответствующей информации через средства массовой информации, а также организация реализации соответствующих возникшей обстановке защитных мер. Данные положения свидетельствуют, что обязанность информирования населения о риске, которому оно может подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности возлагается на органы МЧС России.

Указанное право граждан РФ может конкретизироваться в нормативных правовых актах субъектов РФ.

Пример: п. 4 ч. 1 ст. 18 Закона Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 г. 252-3 N 511-III "О защите населения и территорий республики от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" установлено, что граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Саха (Якутия), в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций имеют право быть информированными о риске, которому они могут подвергаться в определенных местах пребывания на территории Республики Саха (Якутия), и о мерах необходимой безопасности. Признавая приведенную норму регионального акта недействующей, суд посчитал, что она вступает в противоречие с абз. 4 ч. 1 ст. 18 комментируемого Закона, согласно которому граждане Российской Федерации имеют право быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности. Верховный Суд РФ счел, что с данным выводом суда нельзя согласиться. Оспариваемое Постановление имеет ограниченную территорию действия. Согласно преамбуле акт устанавливает организационно-правовые нормы в области защиты граждан, проживающих или находящихся на территории Республики Саха (Якутия), окружающей среды, в том числе земельного, водного, воздушного пространства, в пределах Республики Саха (Якутия) или ее части, а также имущества, включая домашний скот, объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В связи с этим права и интересы граждан, находящихся за пределами республики в других регионах страны, не ущемляются, так как информация о рисках в других субъектах РФ передается через федеральные средства массовой информации: телевидение, печатные, Интернет и так далее (см. Определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2011 г. N 74-Г11-14);

4) **обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах. Данное право вытекает из положений Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", в ст. 2 которого предусматривается положение о том, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и к их должностным лицам.

К числу ведомственных актов, регулирующих порядок работы с обращениями граждан в системе МЧС России, следует отнести Приказ МЧС России от 31 марта 2015 г. N 145 "Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий". Указанный нормативный правовой акт определяет правила приема, регистрации, рассмотрения и хранения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан, анализа состояния работы с обращениями граждан, организации и осуществления личного приема граждан в центральном аппарате МЧС России, в территориальных органах - региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органах, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, спасательных воинских формированиях МЧС России, подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, аварийно-спасательных и поисково-спасательных формирований, военизированных горноспасательных частях, образовательных, научных, медицинских, санаторно-курортных и иных учреждениях и организациях, находящихся в ведении МЧС России;

5) **участвовать в установленном порядке в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций** - данное право корреспондирует с положениями ст. 15 комментируемого Закона (см. комментарий к указанной статье);

6) **на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций**, - данное право реализуется гражданами, здоровью и имуществу которых в результате чрезвычайной ситуации причинен ущерб, в том числе лишившимися жилого помещения.

В настоящее время правовое регулирование реализации данного права осуществляется:

- Постановлением Правительства РФ от 7 июня 1995 г. N 561 "О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями";

- Постановлением Правительства РФ от 9 октября 1995 г. N 982 "Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями";

- Порядком и условиями выдачи государственных жилищных сертификатов (во исполнение Постановления Правительства РФ от 7 июня 1995 г. N 561), утвержденными МЧС России, Министром строительства РФ, Министром финансов РФ 10 июля 1995 г.;

- Постановлением Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. N 110 "О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий".

Реализация рассматриваемого права граждан Российской Федерации достаточно часто порождает возникновение споров, рассматриваемых в судах. В этой связи Верховный Суд РФ подготовил Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией гражданами, лишившимися жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации, права на получение государственного жилищного сертификата, рассмотренным в 2009 - 2014 годах, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 21 октября 2015 г. (далее - Обзор, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 21 октября 2015 г.). В нем сформулированы ключевые положения для реализации на практике данного принципа.

Дела о признании за гражданами, лишившимися жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации, права на получение государственного жилищного сертификата, реализацию выданного государственного жилищного сертификата подлежат разрешению в порядке искового производства.

Право на получение государственного жилищного сертификата имеют лица, **являвшиеся гражданами Российской Федерации на момент чрезвычайной ситуации**, в результате которой они лишились жилого помещения.

Пример: решением городского суда, оставленным без изменения определением суда второй инстанции, И. было отказано в удовлетворении иска к правительству области, администрации городского округа о признании права на получение государственного жилищного сертификата и в возложении обязанности включить в список граждан, лишившихся жилья в результате землетрясения. Причиной отказа явилось то, что И. не имела гражданства РФ. В сентябре 2011 года И. получила гражданство РФ и вновь обратилась в администрацию городского округа с заявлением о включении ее в список граждан, имеющих право на получение государственного жилищного сертификата, в чем ей было отказано.

Руководствуясь п. 1 ст. 18 комментируемого Закона и п. 1 Постановления Правительства РФ от 7 июня 1995 г. N 561, суд пришел к обоснованному выводу о том, что государством гарантируется предоставление государственного жилищного сертификата лишь гражданам Российской Федерации, которые постоянно проживали в жилом помещении и лишились его в результате стихийного бедствия. При этом суд указал, что получение гражданства РФ впоследствии не свидетельствует о возникновении права на получение государственного жилищного сертификата (см. Обзор, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 21 октября 2015 г.).

Право на получение государственного жилищного сертификата и, следовательно, выделение государством помощи в связи с утратой жилого помещения имеют граждане Российской Федерации при **одновременном наличии следующих условий:**

- постоянного проживания на момент чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия в утраченном жилом помещении;

- регистрации на момент чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия в утраченном жилом помещении;

- утраты единственного жилого помещения в результате стихийного бедствия.

Проживание граждан в жилом помещении, утраченном собственником в результате чрезвычайной ситуации, **само по себе не свидетельствует о том, что они являются членами семьи** собственника данного жилого помещения, и о возникновении у них права на получение государственного жилищного сертификата. Разрешая споры о признании права на получение государственного жилищного сертификата, суды выясняли причины, в силу которых граждане - собственник жилого помещения или члены его семьи - не были зарегистрированы или отсутствовали в утраченном жилом помещении на момент стихийного бедствия. В случае признания таких причин уважительными (например, прохождение службы по призыву) суды удовлетворяли иски о признании права на получение государственного жилищного сертификата и включении в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате стихийного

бедствия. При этом **временное отсутствие** гражданина в жилом помещении, утраченном в результате стихийного бедствия (например, обучение в высшем учебном заведении с проживанием в общежитии), не лишает его права на получение государственного жилищного сертификата.

Реализация гражданином права на получение государственного жилищного сертификата носит **заявительный характер**. При несоблюдении указанного порядка граждане не включаются в списки граждан, лишившихся жилых помещений в результате стихийных бедствий. Однако это не рассматривается судами в качестве безусловного основания для отказа в удовлетворении исковых заявлений таких лиц о признании права на получение государственного жилищного сертификата и включении в списки граждан, имеющих право на его получение. В данном случае выясняется вопрос об уважительности причин, препятствовавших гражданам обратиться в органы исполнительной власти с заявлением или представить к данному заявлению все необходимые документы. Например, уважительной причиной может быть непредставление паспорта гражданина РФ в связи с его заменой.

Также Верховный Суд РФ обращает внимание, что выделение государственного жилищного сертификата гражданину, **уже получившему безвозмездную субсидию** в связи с утратой жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации, действующим законодательством не предусмотрено.

Целями социальной защиты граждан Российской Федерации в данном случае является оказание помощи лицам, лишившимся жилых помещений ввиду чрезвычайной ситуации, в судебной практике обращается внимание, что они не направлены на полное восстановление или улучшение жилищных условий пострадавших граждан.

Пример: Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ установила, что согласно нормам федерального и краевого законодательства меры социальной поддержки в связи с утратой жилого помещения вследствие чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территории Хабаровского края в августе - сентябре 2013 года, были предоставлены собственнику жилого помещения Ш. и члену его семьи Ш. в форме предоставления выплаты денежных средств на строительство или приобретение жилья. Признание судебными инстанциями за А. (внуком Ш.) права на получение мер социальной поддержки в форме предоставления выплаты денежных средств на строительство или приобретение жилья противоречит правовой природе социальной поддержки и конституционно значимым целям социальной защиты, которые в данном случае направлены на оказание помощи лицам, лишившимся жилых помещений ввиду чрезвычайной ситуации, и не направлены на полное восстановление или улучшение жилищных условий пострадавших граждан. Судами первой и апелляционной инстанций при разрешении спора не учтено, что в отношении детей, родившихся после введения режима чрезвычайной ситуации, законодательством Хабаровского края предусмотрены иные меры социальной поддержки (см. Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2015 г. N 58-КГ15-6).

Также следует отметить, что в судебной практике возникали споры, связанные с определением круга лиц, имеющих право на возмещение им ущерба вследствие гибели члена семьи во время чрезвычайной ситуации.

Пример: решением Краснодарского краевого суда от 25 октября 2012 г. было оставлено без удовлетворения заявление об оспаривании отдельных положений Постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 7 июля 2012 г. N 816 и Постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11 июля 2012 г. N 819. Приведенные правовые акты главы администрации (губернатора) Краснодарского края включили в круг лиц, имеющих право на получение пособия на погибшего в связи с чрезвычайной ситуацией лица, супруга (супругу), детей, родителей и лиц, находившихся на иждивении. Истица просила включить в указанный круг лиц также брата (сестру) погибшего в связи с чрезвычайной ситуацией. Судебная коллегия Верховного Суда РФ в указанной связи отметила, что законодатель в зависимости от целей правового регулирования наделяет понятие "семья" различным юридическим содержанием. Универсальное понятие, содержащееся в ст. 2 СК РФ, относит к членам семьи супругов, родителей и детей (усыновителей, усыновленных). Федеральное законодательство по предмету регулирования - оказанию единовременной помощи в чрезвычайных ситуациях - понятия семьи (членов семьи, которым может быть оказана единовременная помощь в случае гибели гражданина) не содержит. По смыслу правового регулирования в оспариваемых нормативных правовых актах единовременное пособие выплачивается в связи с гибелью члена семьи определенной степени родства, такая выплата не связывается с фактом совместного либо отдельного проживания, ведения совместного хозяйства. Критерий определенной степени родства при установлении круга получателей единовременного пособия в связи со смертью гражданина в регулировании рассматриваемых правоотношений выбран законодателем субъекта сообразно целям правового регулирования и не противоречит регулированию данного круга правоотношений на федеральном уровне. Ссылка заявителей на иные федеральные акты, содержащие иное определение семьи, правильно не принята судом во внимание, поскольку и ЖК РФ, и Федеральный закон от 24 октября

1997 г. N 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" приняты для иных целей правового регулирования. В этой связи суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований, что подтвердил Верховный Суд РФ (см. Определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2013 г. N 18-АПГ13-1);

7) на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций - указанные права реализуются гражданами Российской Федерации на основании специально принимаемого правового акта Президента РФ, Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ по конкретной чрезвычайной ситуации. Финансирование реализации перечисленных прав граждан, восстановления разрушенных при чрезвычайных ситуациях объектов в случае, если вводилось чрезвычайное положение, осуществляется за счет федерального бюджета или бюджета субъекта РФ;

8) на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2002 г. N 601 "О порядке учета лиц, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения, на которых распространяются дополнительные гарантии и компенсации" поименный учет сотрудников органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, органов федеральной службы безопасности, военнослужащих внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также иных лиц, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения, на которых распространяются дополнительные гарантии и компенсации, и определение срока их участия в обеспечении режима чрезвычайного положения осуществляются на основании приказов начальников указанных органов, командиров воинских частей и руководителей органов и организаций, привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения, в которых эти сотрудники, военнослужащие и иные лица проходят службу (работают).

Оказание медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях осуществляется Всероссийской службой медицины катастроф в порядке, установленном Министерством здравоохранения РФ, в соответствии с нормами Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам РФ за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ в соответствии с п. 2 комментируемой статьи;

9) на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для работников, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья. Данное право приравнивает пенсионное обеспечение в случае получения увечья в результате чрезвычайной ситуации к **увечью, полученному при осуществлении трудовой деятельности.**

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" право на **страховую пенсию по инвалидности** имеют граждане из числа застрахованных лиц, признанные инвалидами I, II или III группы. Признание гражданина инвалидом и установление группы инвалидности производятся федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Страховая пенсия по инвалидности устанавливается независимо от причины инвалидности, продолжительности страхового стажа застрахованного лица, продолжения инвалидом трудовой и (или) иной деятельности, а также от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф, а также нетрудоспособные члены их семей имеют право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению;

10) на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для семей граждан, погибших или умерших от увечья, полученного при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране собственности и правопорядка.

Данное право реализуется в соответствии с нормами Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ и Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ;

11) **на получение бесплатной юридической помощи** в соответствии с законодательством Российской Федерации - данное право вытекает из положений ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, которые находят развитие в нормах федерального законодательства. Так, ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" предусматривает, что целями данного Закона являются:

- создание условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов РФ;

- формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства;

- создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

Статья 6 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ предусматривает, что бесплатная юридическая помощь оказывается в виде: правового консультирования в устной и письменной форме; составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера; представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях. Бесплатная юридическая помощь может оказываться и в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах.

3. Часть 2 комментируемой статьи специально оговаривает, что размер компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, при ликвидации ее последствий, устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Пример: Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что осуществление правового регулирования отношений по предоставлению мер социальной поддержки граждан, лишившихся жилых помещений вследствие чрезвычайной ситуации - крупномасштабного наводнения в августе - сентябре 2013 года на территории Амурской области, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъекта - Амурской области. К полномочиям субъекта РФ федеральными нормативными актами отнесено определение механизма реализации мер социальной поддержки, в том числе такой меры, как предоставление социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья за счет средств федерального бюджета. При этом наличие утвержденного нормативным правовым актом субъекта РФ порядка реализации мер социальной поддержки граждан, признанных пострадавшими от наводнения, является обязательным условием предоставления этому субъекту РФ межбюджетных трансфертов, то есть условием финансирования таких мероприятий Правительством РФ. Верховный Суд РФ установил, что с 1 января 2015 г. в Амурской области отсутствует утвержденный нормативным правовым актом субъекта РФ порядок реализации мер социальной поддержки граждан, признанных пострадавшими от наводнения.

Поскольку обращение истца с заявлением о предоставлении ее семье меры социальной поддержки в форме социальной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения взамен утраченного в результате чрезвычайной ситуации имело место после 1 января 2015 г., то есть после отмены нормативного правового акта субъекта РФ (Амурской области), устанавливающего порядок реализации мер социальной поддержки граждан, признанных в предусмотренном законодательством порядке пострадавшими от наводнения, и, соответственно, после окончания финансирования таких мероприятий из федерального бюджета, правовые основания для признания за истцом права на получение социальной выплаты на строительство (приобретение) жилого помещения за счет средств федерального бюджета отсутствуют (см. Определение Верховного Суда РФ от 23 мая 2016 г. N 59-КГ16-3).

При этом законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ должны быть определены вид и размер компенсаций и социальных гарантий, а также порядок и условия их предоставления. Следует признать, что федеральных законов и законов субъектов РФ по указанным вопросам в настоящее время не принято. Данные вопросы, во-первых, регулируются на уровне подзаконных актов Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, во-вторых, они принимаются лишь по конкретному случаю чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Так, например, 6 - 7 июля 2012 г. на территории Краснодарского края имела место чрезвычайная ситуация, произошло стихийное бедствие - наводнение, повлекшее многочисленные человеческие жертвы и разрушения. Исходя из особо тяжких последствий этого стихийного бедствия и в целях ликвидации его последствий Указом Президента РФ от 17 июля 2012 г. N 1015 "О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае" было предписано Правительству РФ и администрации Краснодарского края оказать семьям погибших единовременную материальную помощь в размере 1 млн. рублей.

Во исполнение предоставленных субъекту РФ полномочий исполнительным органом государственной власти Краснодарского края было принято Постановление от 7 июля 2012 г. N 816 "Об оказании помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года, и о внесении изменения в Постановление главы администрации Краснодарского края от 31 марта 2005 г. N 273 "О финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в крае за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов". Подпунктом 2 п. 2 указанного Постановления предписано оказать помощь членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в виде единовременного пособия членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации в размере 2 млн. либо 1 млн. рублей на каждого погибшего (умершего). При этом члены семьи гражданина, погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации, имеют право на получение единовременного пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в следующих размерах: 2 млн. рублей за каждого погибшего (умершего), местом жительства которого по состоянию на 6, 7 июля 2012 года являлись жилые помещения, расположенные на территории Краснодарского края; 1 млн. рублей за каждого погибшего (умершего), местом жительства которого по состоянию на 6, 7 июля 2012 г. являлись жилые помещения, расположенные вне территории Краснодарского края (о правомерности принятия данных нормативных актов см. Определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2013 г. N 18-АПГ13-1).

Статья 19. Обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 19

1. Комментируемая статья определяет **систему юридических обязанностей граждан Российской Федерации** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Обязанности граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций представляют собой требования должного поведения от указанных субъектов правоотношений, причем следует признать, что это минимально необходимые требования. Иными федеральными законами, законами субъектов РФ и другими нормативными правовыми актами могут быть установлены дополнительные обязанности граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. К числу юридических обязанностей граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций законодатель относит следующие обязанности:

1) **соблюдать законы и иные нормативные правовые акты** Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Данная обязанность вытекает из положений ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, где предусматривается обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы. Следует подчеркнуть, что соблюдению подлежат любые действующие на территории Российской Федерации законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, законы субъектов РФ.

Данная обязанность распространяется и на **иные нормативные правовые акты** Российской Федерации и субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такие нормативные правовые акты принимаются в соответствии с законом в случаях, предусмотренных законом или в его исполнение, что позволяет называть их также подзаконными нормативными правовыми актами. Такие акты могут принимать Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, глава субъекта РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные принимать правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Если иной нормативный правовой акт Российской Федерации или субъекта РФ противоречит закону, гражданин может обжаловать его полностью или в части в порядке административного судопроизводства.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;

2) соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций. Данная обязанность носит общий характер и отсылает к целому ряду федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области обеспечения мер безопасности в быту и при осуществлении трудовой деятельности.

Так, ст. 9 ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" предусматривает обязанности работников на опасных производственных объектах:

- соблюдать требования нормативных правовых актов и нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте и порядок действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

- проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности;

- незамедлительно ставить в известность своего непосредственного руководителя или в установленном порядке других должностных лиц об аварии или инциденте на опасном производственном объекте;

- в установленном порядке приостанавливать работу в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

- в установленном порядке участвовать в проведении работ по локализации аварии на опасном производственном объекте.

Соблюдение **мер безопасности в быту** требует от каждого человека соблюдения правил использования источников энергии, требований безопасной эксплуатации бытовой и иной повседневно применяемой техники (например, лифтов, мусоропроводов, канализационных систем и т.п.).

Соблюдение **мер безопасности в повседневной трудовой деятельности** предполагает соблюдение правил техники безопасности осуществления трудовой деятельности. В соответствии со ст. 21 ТК РФ работник обязан соблюдать трудовую дисциплину, требования по охране труда и обеспечению безопасности труда, незамедлительно сообщать работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей.

Производственная и технологическая дисциплина представляют собой составные части трудовой дисциплины на предприятии, учреждении и организации.

Как отмечают Е.Г. Ситникова и Н.В. Сенаторова, **трудовая дисциплина** требует от всех участников производства точного соблюдения установленного распорядка работы: своевременного начала и окончания работы, установленного времени перерывов на отдых, точного выполнения всех закрепленных за работником обязанностей, безусловного выполнения всех распоряжений и указаний руководящего персонала. **Технологическая дисциплина** заключается в четком соблюдении технологических режимов работы оборудования, установленной последовательности выполнения технологических операций, спроектированных приемов и способов обработки деталей и сборки готовых изделий. **Производственная дисциплина** основана на своевременном выполнении нормированных производственных заданий каждым работником и всеми подразделениями, соблюдении правил охраны труда и техники безопасности, полном обеспечении всех работников необходимыми материалами, инструментом и технологической оснасткой. Производственная дисциплина характеризует все стороны деятельности предприятия: экономическую, плановую, организационную, управленческую, финансовую и др. <4>.

<4> Ситникова Е.Г., Сенаторова Н.В. Дисциплина труда: что нужно знать работнику и работодателю. М.: Библиотечка "Российской газеты", 2015. Вып. 13. С. 4.

Требованиями экологической безопасности (требованиями в области охраны окружающей среды) в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" признаются предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, нормативами в

области охраны окружающей среды и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды. В свою очередь, указанный Федеральный закон **экологическую безопасность** определяет как 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.

Конкретные требования экологической безопасности, подлежащие соблюдению, зависят от вида осуществляемой хозяйственной деятельности.

Так, в частности, при проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

Юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду;

3) изучать основные способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой помощи пострадавшим, правила охраны жизни людей на водных объектах, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области. Данная обязанность реализуется в порядке выполнения требований по подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (**см. комментарий к ст. 20**);

4) выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций - в соответствии с п. 25 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций возлагается обязанность информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам связи о введении на конкретной территории соответствующих режимов функционирования органов управления и сил единой системы, а также мерах по обеспечению безопасности населения и правилах поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций.

К общим правилам поведения в условиях чрезвычайной ситуации можно отнести требования не поддаваться панике; сообщать о возникновении чрезвычайной ситуации по номерам "112" или "01"; оказывать первую медицинскую помощь пострадавшим; включить радио, телевизор, прослушать информацию, передаваемую через уличные громкоговорители и громкоговорящие устройства; соблюдать полученные рекомендации и озвученные правила поведения; выполнять рекомендации специалистов (спасателей и пожарных, сотрудников полиции, медицинских работников); не создавать условий, препятствующих и затрудняющих действия специалистов и сотрудников общественного транспорта.

Соответствующие правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций зависят от вида и масштаба чрезвычайной ситуации. Вся необходимая информация, включая рекомендации, что необходимо делать при возникновении конкретной чрезвычайной ситуации, должна содержаться в информации, распространяемой силами РСЧС.

Так, к **правилам поведения в зоне внезапного затопления во время наводнения, паводка**, в частности, относятся требования отключить электро- и газоснабжение перед выходом из дома; закрыть окна и двери, окна первого этажа закрыть досками (щитами); подняться на верхние этажи или занять чердачные помещения одноэтажных домов; оказавшись в воде, снять с себя тяжелую одежду и обувь.

При возникновении чрезвычайной ситуации природного либо техногенного характера для населения, проживающего в зоне чрезвычайной ситуации, могут быть предусмотрены особые требования: покинуть место жительства; иметь при себе документы, удостоверяющие личность (паспорт гражданина РФ, иностранного гражданина, иные документы, позволяющие установить личность лица); предоставлять возможность проникновения специалистов в жилое помещение или на территорию домовладения для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации; проходить медицинское освидетельствование; соблюдать меры санитарной, ветеринарной безопасности, личной гигиены и т.п. Невыполнение данной обязанности может повлечь административную ответственность по ст. 20.5 КоАП РФ;

5) при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В соответствии с положениями ст. 1 ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" под **аварийно-спасательными работами** следует понимать действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. Аварийно-спасательные работы характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения.

Под **неотложными работами при ликвидации чрезвычайных ситуаций** понимается деятельность по всестороннему обеспечению аварийно-спасательных работ, оказанию населению, пострадавшему в чрезвычайных ситуациях, медицинской и других видов помощи, созданию условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей, поддержания их работоспособности.

Предусмотренная данным пунктом обязанность реализуется посредством привлечения при необходимости граждан для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, участия граждан в деятельности общественных аварийно-спасательных формирований.

Глава V. ПОДГОТОВКА НАСЕЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 20. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 20

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет **нормативную основу порядка подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций**. По своему виду данная правовая норма носит бланкетный характер, т.е. отсылает к иному нормативному правовому акту, принимаемому Правительством РФ. Таким актом является Постановление Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", утвердившее Положение о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации.

Данное Положение определяет круг субъектов, которые проходят подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, основные задачи, решаемые при подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, содержание процесса подготовки в области защиты от чрезвычайных ситуаций и другие вопросы, связанные с подготовкой населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Положение о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации определяет основные **задачи при подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций**:

а) обучение населения правилам поведения, основным способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, приемам оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правилам пользования средствами индивидуальной и коллективной защиты;

б) выработка у руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций навыков управления силами и средствами, входящими в состав РСЧС;

в) совершенствование практических навыков руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям в организации и проведении мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

г) практическое усвоение уполномоченными работниками в ходе учений и тренировок порядка действий при различных режимах функционирования РСЧС, а также при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В соответствии с п. 2 Положения о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации **подготовку проходят следующие категории лиц**:

а) лица, занятые в сфере производства и обслуживания, не включенные в состав органов управления РСЧС (работающее население);

б) лица, не занятые в сфере производства и обслуживания (неработающее население);

в) лица, обучающиеся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования;

г) руководители органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

д) работники федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, специально уполномоченные решать задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и включенные в состав органов управления РСЧС (уполномоченные работники);

е) председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

Содержание подготовки в соответствии с п. 4 Положения о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации включает в себя:

а) для работающего населения - проведение занятий по месту работы согласно рекомендуемым программам и самостоятельное изучение порядка действий в чрезвычайных ситуациях с последующим закреплением полученных знаний и навыков на учениях и тренировках;

б) для неработающего населения - проведение бесед, лекций, просмотр учебных фильмов, привлечение на учения и тренировки по месту жительства, а также самостоятельное изучение пособий, памяток, листовок и буклетов, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций;

в) для обучающихся - проведение занятий в учебное время по соответствующим программам в рамках курса "Основы безопасности жизнедеятельности" и дисциплины "Безопасность жизнедеятельности", утверждаемым Министерством образования и науки РФ по согласованию с МЧС России.

В настоящее время установлены требования к дисциплине "Основы безопасности жизнедеятельности" и "Безопасность жизнедеятельности" при реализации программ общего образования (см. Приказ Минобразования РФ от 9 марта 2004 г. N 1312 "Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования"; Приказ Министерства обороны РФ, Минобрнауки РФ от 24 февраля 2010 г. N 96/134 "Об утверждении Инструкции об организации обучения граждан Российской Федерации начальным знаниям в области обороны и их подготовки по основам военной службы в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования и учебных пунктах");

г) для руководителей органов государственной власти - повышение квалификации в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, проведение самостоятельной работы с нормативными документами по вопросам организации и осуществления мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций, участие в ежегодных сборах, учениях и тренировках, проводимых по планам Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

д) для председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям, руководителей органов местного самоуправления и организаций, уполномоченных работников - повышение квалификации не реже одного раза в 5 лет, проведение самостоятельной работы, а также участие в сборах, учениях и тренировках.

Совершенствование знаний, умений и навыков населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в ходе:

- **проведения командно-штабных учений** - командно-штабные учения продолжительностью до 3 суток проводятся в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов РФ 1 раз в 2 года, в органах местного самоуправления - 1 раз в 3 года. Командно-штабные учения или штабные тренировки в организациях проводятся 1 раз в год продолжительностью до 1 суток. К проведению командно-штабных учений в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления могут в установленном порядке привлекаться оперативные группы военных округов, гарнизонов, соединений и воинских частей Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ и органов внутренних дел Российской Федерации, а также по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления - силы и средства РСЧС;

- **тактико-специальных учений** - тактико-специальные учения продолжительностью до 8 часов проводятся с участием аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований организаций 1 раз в 3 года, а с участием формирований постоянной готовности - 1 раз в год;

- **комплексных учений** - комплексные учения продолжительностью до 2 суток проводятся 1 раз в 3

года в муниципальных образованиях и организациях, имеющих опасные производственные объекты, а также в лечебно-профилактических учреждениях, имеющих более 600 коек. В других организациях 1 раз в 3 года проводятся тренировки продолжительностью до 8 часов;

- **тренировок** - ежегодно проводятся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Для лиц, впервые назначенных на должность, связанную с выполнением обязанностей в области защиты от чрезвычайных ситуаций, **переподготовка** или **повышение квалификации** в течение первого года работы являются обязательными. Повышение квалификации может осуществляться по очной и очно-заочной формам обучения (см. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"), в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий (см. Приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. N 2 "Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ").

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет **круг субъектов, осуществляющих подготовку населения к действиям в чрезвычайных ситуациях**. К таким субъектам относятся:

- организации по месту осуществления трудовой деятельности работающего населения;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях может осуществляться **с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения** в местах массового пребывания людей (см. п. 3 комментария к ст. 6).

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает сферы **осуществления методического руководства и контроля за подготовкой населения к действиям в чрезвычайных ситуациях**, которые осуществляет МЧС России. Данные полномочия на МЧС России возлагаются и подп. "а" п. 13 Положения о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации.

Таковыми сферами деятельности МЧС России являются:

- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, которая регламентируется Положением о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации;
- обучение навыкам безопасного поведения на водных объектах;
- своевременное оповещение и информирование населения о чрезвычайных ситуациях;
- размещение специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей.

4. Часть 4 комментируемой статьи закрепляет требование о необходимости **прохождения подготовки к действиям в чрезвычайных ситуациях** в образовательных организациях по основным профессиональным образовательным программам **руководителей и других работников органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций**. Данное законодательное требование детализируется в положениях подп. "г" и "д" п. 4 Положения о подготовке населения в области чрезвычайной ситуации, где предусматривается:

- **для руководителей органов государственной власти** - получение дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", проведение самостоятельной работы с нормативными документами по вопросам организации и осуществления мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций, участие в ежегодных сборах, учениях и тренировках, проводимых по планам Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

- **для председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям, руководителей органов местного самоуправления и организаций, а также уполномоченных работников** - получение дополнительного профессионального образования или курсового обучения в области защиты от чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в 5 лет, проведение самостоятельной работы, а также участие в сборах, учениях и тренировках.

Повышение квалификации в области защиты от чрезвычайных ситуаций проходят:

а) председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и организаций - в Академии гражданской защиты МЧС России;

б) руководители и председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления и организаций - в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов РФ;

в) уполномоченные работники - в учебных заведениях МЧС России, учреждениях повышения квалификации федеральных органов исполнительной власти и организаций, учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов РФ и на курсах гражданской обороны муниципальных образований.

Дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации или курсовое обучение в области защиты от чрезвычайных ситуаций получают:

а) председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций - в Академии гражданской защиты МЧС России;

б) руководители и председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления и организаций - в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов РФ;

в) уполномоченные работники - в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области защиты от чрезвычайных ситуаций, находящихся в ведении МЧС России, других федеральных органов исполнительной власти, в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов РФ, а также на курсах гражданской обороны муниципальных образований и в других организациях.

Статья 21. Пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 21

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет положения, закрепляющие **законодательные основы проведения пропаганды знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций**, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах. Пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также пропаганда знаний об обеспечении безопасности людей на водных объектах обеспечивается органами управления, входящими в РСЧС. Организация пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах осуществляется постоянно, непрерывно и систематически во всех режимах функционирования РСЧС.

Данная деятельность органов управления РСЧС должна осуществляться **совместно с общественными объединениями**, осуществляющими свою деятельность в области защиты и спасения людей.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2011 г. N 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране" создаются **добровольные пожарные дружины** и **добровольные пожарные команды**. Под **добровольной пожарной дружиной** понимается территориальное или объектовое подразделение добровольной пожарной охраны, принимающее непосредственное участие в тушении пожаров и не имеющее на вооружении мобильных средств пожаротушения. **Добровольной пожарной командой** признается территориальное или объектовое подразделение добровольной пожарной охраны, принимающее непосредственное участие в тушении пожаров и имеющее на вооружении мобильные средства пожаротушения.

ФЗ "О гражданской обороне" предусматривает создание **нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне**, под которыми понимаются формирования, создаваемые организациями из числа своих работников в целях участия в обеспечении выполнения мероприятий по гражданской обороне и проведения не связанных с угрозой жизни и здоровью людей неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Также деятельность органов управления РСЧС по пропаганде знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должна осуществляться **совместно с**:

- федеральными органами государственной власти;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органами местного самоуправления;
- организациями различных форм собственности и организационно-правовых форм.

В соответствии с п. 5.5 Административного регламента МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах **контроль за организацией пропаганды** в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах осуществляется в форме:

- анализа в Управлении информации и связи с общественностью МЧС России ежеквартальных и годовых донесений по организации пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, которые представляются в установленном порядке информационными подразделениями территориальных органов МЧС России, и подготовки соответствующих решений;

- проведения инспекторских и комплексных проверок и оценок состояния функциональных и территориальных подсистем РСЧС, состояния гражданской обороны, а также деятельности территориальных органов МЧС России.

Инструкции по проверке и оценке деятельности имеют специальные разделы с оценочными показателями по пропаганде знаний в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. Результаты выполнения действий по организации пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах фиксируются путем учета донесений по организации пропаганды в журнале учета, который ведется в установленном порядке в Управлении информации и связи с общественностью МЧС России.

2. В целях осуществления деятельности по пропаганде знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера ч. 2 комментируемой статьи предписывает **возможность использования средств массовой информации, а также специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей.**

В соответствии с п. 5.2 Административного регламента МЧС России по организации информирования населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах **должностными лицами, ответственными за организацию пропаганды** в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, являются:

- начальник Управления информации и связи с общественностью МЧС России;
- руководители информационных подразделений территориальных органов МЧС России;
- руководители органов (структурных подразделений), специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления и организаций.

Приведенные должностные лица наделяются правом и обязаны организовывать и контролировать регулярную публикацию на официальных сайтах МЧС России, региональных центров МЧС России и главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, в центральных и региональных печатных средствах массовой информации, а также в ведомственных изданиях: журналах "Гражданская защита" и "Пожарное дело", газете "Спасатель МЧС России" - материалов по пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Глава VI. ПОРЯДОК ФИНАНСОВОГО И МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 22. Финансирование целевых программ

Комментарий к статье 22

1. Для обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера разрабатываются целевые программы.

Целевые программы представляют собой комплекс социально-экономических, финансовых, организационно-хозяйственных, нормативно-правовых мероприятий, направленных на развитие определенных экономических, социально-культурных и административно-политических сфер существования общества и государства. Они могут быть федеральными и региональными (субъектов Российской Федерации).

Федеральные и региональные целевые программы, о которых идет речь в комментируемой статье, определяют социально-экономические, финансовые, организационно-хозяйственные, нормативно-правовые мероприятия, проводимые в целях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Они могут разрабатываться для обеспечения устойчивости функционирования организаций в наиболее значимых сферах производственной и социальной деятельности (например, в сфере энергетики, коммунально-бытового хозяйства, транспорта и т.п.).

Финансирование указанных целевых программ регламентируется нормами федерального и регионального законодательства в зависимости от вида целевой программы. В соответствии с ч. 2 ст. 179 БК РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

2. В соответствии с приведенными положениями БК РФ плановые объемы финансирования **государственных программ Российской Федерации** по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, по обеспечению устойчивости функционирования организаций определяются в нормативных правовых актах Правительства РФ об утверждении данных программ. Объем бюджетных ассигнований, выделяемых на их финансовое обеспечение, утверждается федеральным законом о бюджете в соответствии с указанными нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Так, например, Государственная программа РФ "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 300) включает ряд подпрограмм, в том числе и федеральных целевых программ:

- подпрограмму 1 "Предупреждение, спасение, помощь";
- подпрограмму 2 "Обеспечение и управление";
- подпрограмму 3 "Развитие системы обеспечения промышленной безопасности";
- Федеральную целевую программу "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года";
- Федеральную целевую программу "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года";
- Федеральную целевую программу "Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года";
- Федеральную целевую программу "Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009 - 2014 годы)";
- Федеральную целевую программу "Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009 - 2018 годы";
- Федеральную целевую программу "Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы".

Федеральные целевые подпрограммы утверждаются отдельными постановлениями Правительства РФ (например, Федеральная целевая программа "Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы" утверждена Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2013 г. N 223).

Ресурсное обеспечение реализации Государственной программы РФ "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета определено в приложении 5 к указанной Государственной программе. В нем приведены объемы бюджетных ассигнований на выполнение мероприятий государственной программы в рамках ее подпрограмм, распределенные по годам, ответственным исполнителям, соисполнителям, участникам.

В приложении 12 "Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на 2016 год" к Федеральному закону от 14 декабря 2015 г. N 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год" отражено выделение бюджетных средств на финансирование Государственной программы РФ "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" в размере 186780537,5 тыс. рублей.

Также осуществляется финансирование государственных программ, отдельные мероприятия которых направлены на решение вопросов, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Например, Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы" (утв. Постановлением Правительства РФ от 4 августа 2015 г. N 793) предусматривает создание современной системы комплексной безопасности, предупреждения и защиты населения и территорий островов от опасных природных явлений и чрезвычайных ситуаций. Мероприятие "Создание и развитие системы комплексной безопасности и защиты от рисков чрезвычайных ситуаций" указанной Программы предполагает выделение 790 млн. рублей, из них 590 млн. рублей за счет федерального бюджета, 200 млн. рублей - за счет регионального бюджета. В данной Программе предусмотрено, что финансирование мероприятий Программы в первые годы ее реализации будет осуществляться преимущественно за счет бюджета Сахалинской области и внебюджетных источников. В приложениях к Программе приведены предельные объемы ее финансирования и правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету Сахалинской области на софинансирование мероприятий Программы. В Федеральном законе от 14 декабря 2015 г. N 359-ФЗ предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на финансирование указанной Федеральной целевой программы на 2016 г. в размере 32 млн. рублей.

3. Что касается государственных программ субъектов РФ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, по обеспечению устойчивости функционирования организаций, то плановые объемы их финансирования определяются в нормативных правовых актах высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, которыми утверждаются данные программы. В соответствии с ними законом о бюджете субъекта РФ утверждается объем бюджетных ассигнований, выделяемых на финансовое обеспечение указанных региональных государственных программ.

Так, например, в соответствии с Законом Ярославской области от 7 апреля 2003 г. N 19-з "О защите населения и территорий Ярославской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" утверждение бюджетных ассигнований на финансирование деятельности и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, на целевые программы, на обеспечение деятельности аварийно-спасательной службы, аварийно-спасательных формирований Ярославской области отнесено к компетенции Ярославской областной Думы (утверждаются законом о бюджете). Правительство Ярославской области организует разработку, утверждает и обеспечивает выполнение указанных областных целевых программ. Такие программы могут быть направлены на сохранение здоровья населения Ярославской области, предупреждение чрезвычайных ситуаций, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения, поддержание в этих условиях устойчивого функционирования организаций, прежде всего связанных с обеспечением жизнедеятельности Ярославской области. По согласованию с Правительством РФ указанные программы могут включаться в состав целевых федеральных программ в качестве их составной части (подпрограммы). Финансирование целевых программ осуществляется в соответствии с законодательством РФ и Ярославской области.

Постановлением Правительства Ярославской области от 28 мая 2014 г. N 498-п утверждена областная целевая программа "Создание комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Ярославской области" на 2014 - 2016 годы, Постановлением Правительства Ярославской области от 10 июля 2014 г. N 668-п - государственная программа Ярославской области "Защита населения и территории Ярославской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" на 2014 - 2018 годы.

В указанных программах имеется раздел, отражающий как общую, так и распределенную по годам потребность в финансовых ресурсах для их реализации. В частности, областная целевая программа "Создание комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Ярославской области" предусматривает финансирование из областного бюджета в размере 23223937 рублей, из них в 2016 году - 4407979 рублей. Государственная программа Ярославской области "Защита населения и территории Ярославской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" на 2014 - 2018 годы также предполагает финансирование отдельных мероприятий из федеральных средств и местных бюджетов.

Расходы областного бюджета Ярославской области по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности) и группам видов расходов классификации расходов бюджетов РФ на 2016 год приведены в приложении N 7 к Закону Ярославской области от 21 декабря 2015 г. N 104-з "Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов". На государственную программу "Защита населения и территории Ярославской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" в 2016 году предусмотрено выделение 484259292 рублей, на областную целевую программу "Создание комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Ярославской области" - 4407979 рублей.

Статья 23. Финансовое обеспечение деятельности органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 23

В соответствии с положениями комментируемой статьи деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных решать задачи в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (см. комментарий к ст. 4.1), финансируется за счет средств:

- 1) федерального бюджета;
- 2) бюджетов субъектов РФ;

3) местных бюджетов, в том числе: бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов, бюджетов городских округов с внутригородским делением, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; бюджетов городских и сельских поселений, бюджетов внутригородских районов (ст. 10 БК РФ).

Кроме этого, следует отметить, что в соответствии с п. 34 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций финансовое обеспечение функционирования РСЧС и мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов и собственников (пользователей) имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, уполномоченных решать задачи в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является **расходным обязательством** соответственно Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования.

В соответствии со ст. 6 БК РФ под **расходными обязательствами** следует понимать обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета, т.е. соответствующего бюджета бюджетной системы, указанные в ст. 10 БК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 84 БК РФ **расходным обязательством Российской Федерации** применительно к комментируемой статье признается настоящий Федеральный закон и (или) нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Поскольку защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера является полномочием, реализуемым на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, то расходные обязательства бюджетов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций могут быть расходными обязательствами субъектов РФ и муниципальных образований. **Расходные обязательства субъектов РФ** определяются в ч. 1 ст. 85 БК РФ и могут возникать в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ. Одновременно ч. 1 ст. 86 БК РФ предусматривает, что **расходные обязательства муниципального образования** могут возникать в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления.

Статья 24. Финансовое обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 24

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет **распределение расходных обязательств** Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Финансовое обеспечение мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера распределяется в следующем порядке:

- при угрозе возникновения и (или) возникновении чрезвычайной ситуации федерального и межрегионального характера, а также чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, - является **расходным обязательством Российской Федерации** (см. комментарий к ст. 23).

Пример: Верховный Суд РФ, учитывая положения п. 1 ст. 53.8 ЛК РФ, Постановления Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. N 837 "Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений", комментируемого Закона, Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 201-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов", пришел к выводу, что понесенные учреждением расходы на выполнение дополнительных работ по обеспечению пожарной безопасности с учетом введения в Амурской области особого противопожарного режима, а затем и режима чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера являются расходными обязательствами Российской Федерации и должны финансироваться за счет средств казны Российской Федерации (см. Определение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2015 г. N 303-ЭС15-11724 г. по делу N А04-7478/2014);

- при угрозе возникновения и (или) возникновении чрезвычайной ситуации регионального и межмуниципального характера (за исключением чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров) - является **расходным обязательством субъектов Российской Федерации** (см. комментарий к ст. 23).

Пример: администрация Бейского района Республики Хакасия обратилась в Арбитражный суд Республики Хакасия с иском к Российской Федерации в лице Минфина РФ и к Республике Хакасия в лице Минфина РХ о взыскании расходов на оплату услуг по проживанию в рамках выполнения аварийно-спасательных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей в результате пожаров в апреле 2015 года на территории Бейского района Республики Хакасия.

Рассматривая дело, арбитражный суд пришел к обоснованному выводу о том, что режим чрезвычайной ситуации в апреле 2015 года носил региональный характер, возмещение расходов на финансовое обеспечение жизнедеятельности сил ликвидации чрезвычайной ситуации (оплата услуг по проживанию в рамках выполнения аварийно-спасательных работ), возникшей в результате пожаров в апреле 2015 года на территории Бейского района Республики Хакасия, является финансовым обязательством субъекта РФ - Республики Хакасия в лице Минфина РХ. Минфин РХ является республиканским органом исполнительной власти и обладает статусом финансового органа, обеспечивающего формирование и реализацию бюджетной, финансовой и кредитной политики Республики Хакасия, исполнительно-распорядительные функции по управлению республиканскими государственными финансами, осуществляющего координацию деятельности в этих сферах иных органов исполнительной власти республики. Обеспечение жизнедеятельности сил ликвидации чрезвычайной ситуации входит в перечень аварийно-спасательных работ.

Исковые требования администрации Бейского района Республики Хакасия к Республике

Хакасия в лице Минфина РХ были удовлетворены (см. решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 3 февраля 2016 года по делу N А74-8625/2015, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30 мая 2016 г. по делу N А74-8625/2015);

- при угрозе возникновения и (или) возникновении чрезвычайной ситуации в границах (на территории) муниципального образования (за исключением чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров) - является **расходным обязательством муниципального образования** (см. комментарий к ст. 23).

Пример: ФГБУ "Национальный парк "Куршская коса" обратилось в Арбитражный суд Калининградской области с иском к администрации муниципального образования "Зеленоградский район" о взыскании расходов, связанных с оплатой услуг специализированной организации по погрузке, перевозке и уничтожению взрывоопасного предмета; иск был удовлетворен, суд апелляционной инстанции оставил решение без изменений. В кассационной жалобе администрация просила отменить указанные судебные акты и указывала, что спорный взрывоопасный элемент был обнаружен на территории Национального парка, сложившаяся ситуация относится к локальным чрезвычайным ситуациям. В таком случае, полагает ответчик, ликвидация чрезвычайных ситуаций локального характера должна осуществляться силами Национального парка и за счет собственных средств.

Отказывая в удовлетворении указанных требований, суд кассационной инстанции указал, что в данном случае понесенные истцом расходы в виде оплаты услуг специализированной организации по погрузке, перевозке и уничтожению взрывоопасного предмета были связаны именно с предупреждением чрезвычайной ситуации, а не с ее ликвидацией. Эти действия направлены на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайной ситуации, а также на сохранение здоровья людей, недопущение ущерба окружающей среде и материальных потерь; они не связаны с аварийно-спасательными и другими неотложными работами, проводимыми при возникновении чрезвычайных ситуаций. В данном случае администрация в целях предупреждения возникновения чрезвычайной ситуации, которая могла возникнуть в случае взрыва боеприпаса, не осуществила финансовое обеспечение установленных мер по предупреждению возможных последствий чрезвычайной ситуации в границах (на территории) муниципального образования. В этой связи суды правомерно взыскали с нее в пользу Национального парка произведенные последним расходы по погрузке, перевозке и уничтожению взрывоопасного предмета (см. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 апреля 2015 г. N Ф07-714/15 по делу N А21-7765/2013).

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны вести **реестры расходных обязательств**, в которые включаются и расходные обязательства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Под **реестром расходных обязательств** понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств. Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 7 июля 2014 г. N 621 "О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации".

В соответствии с п. 34 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера могут выделяться финансовые средства из **резервного фонда Правительства РФ**, что осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. N 110 "О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий". В соответствии с п. п. 2 и 4 Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденных указанным Постановлением, бюджетные ассигнования из резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение **следующих мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций**:

- а) проведение аварийно-спасательных работ;
- б) проведение неотложных аварийно-восстановительных работ;

в) развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более 6 месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан (из расчета за временное размещение - до 550 рублей на человека в сутки, за питание - до 250 рублей на человека в сутки);

г) оказание гражданам единовременной материальной помощи в размере 10 тыс. рублей на человека;

д) оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество - 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество - 100 тыс. рублей на человека);

е) выплата единовременного пособия:

- членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере 1 млн. рублей на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи;

- семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, установленному Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле";

- гражданам, получившим в результате чрезвычайной ситуации вред здоровью, с учетом степени тяжести вреда здоровью из расчета степени тяжести вреда (тяжкий вред или средней тяжести вред в размере 400 тыс. рублей на человека, легкий вред - 200 тыс. рублей на человека);

ж) проведение федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы высокотехнологичных молекулярно-генетических исследований при проведении судебно-медицинской экспертизы биологических объектов, транспортировка биологического материала для проведения указанных исследований, а также эвакуация и оказание гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

Бюджетные ассигнования из резервного фонда Правительства РФ выделяются федеральным органам исполнительной власти и (или) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации **в целях:**

а) погашения в установленном Постановлением Правительства РФ от 9 октября 1995 г. N 982 "Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями" Порядка выпуска государственных жилищных сертификатов, выданных гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями;

б) восполнения запасов материальных ценностей, выпущенных в установленном порядке из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи (включая мероприятия по доставке указанных материальных ценностей к месту их постоянного хранения);

в) финансового обеспечения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, проводимых в установленном порядке по решению Правительства РФ.

В целях оперативной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России может использовать в установленном порядке **целевой финансовый резерв** по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет **порядок финансирования деятельности организаций** всех форм собственности по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Финансирование указанных мероприятий осуществляется **за счет собственных средств организации**. В п. 34 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций также содержится положение о том, что организации всех форм собственности участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств.

Пример: в октябре 2006 года на Березниковском руднике ОАО "Уралкалий" произошла техногенная авария, результатом которой стал провал грунта, приведший к разрушению железнодорожных путей между городами Соликамск и Пермь. Оперативным штабом комиссии по чрезвычайным ситуациям и промышленной безопасности Пермского края было принято решение о

строительстве 850-метрового обходного железнодорожного пути, в зону которого попали пути необщего пользования, принадлежащие истцу. Строительство обходного пути осуществлялось за счет бюджета Пермского края. Принадлежащие истцу пути необщего пользования, попадающие в зону строительства обходного пути, были демонтированы самим истцом во исполнение решения правительственной комиссии. Ссылаясь на то, что ОАО "РЖД", являющееся заказчиком проектирования и строительства обходных железнодорожных путей, неосновательно сберегло сумму, подлежащую выплате истцу в качестве компенсации за утраченное имущество, общество "Березникипром-желдортранс" обратилось в суд.

Суды, руководствуясь п. 2 ст. 24 комментируемого Закона, правильно указали, что организации всех форм собственности обязаны участвовать в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств. Поскольку пути необщего пользования были разобраны истцом самостоятельно во исполнение решений государственных органов, демонтированные материалы остались в собственности истца. В такой ситуации суды не установили обстоятельств, свидетельствующих о получении ответчиком за счет истца неосновательного обогащения, что послужило основанием для отказа в удовлетворении иска (см. Определение ВАС РФ от 22 марта 2012 N ВАС-369/12 по делу N А60-40769/2010-С2).

Следует обратить особое внимание, что в данном случае речь идет только о **ликвидации чрезвычайных ситуаций**. Финансовое обеспечение установленных мер по предупреждению последствий чрезвычайных ситуаций в границах (на территории) муниципального образования (за исключением чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров) является обязанностью муниципального образования - это следует из совокупности положений п. 2 ст. 11, п. 1 ст. 24 комментируемого Закона (см. п. 1 комментария к настоящей статье).

Статья 25. Создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 25

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет обязанность по **формированию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**. Формирование указанных резервов предназначено для обеспечения возможности экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Порядком создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. N 1340, **для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются:**

- федеральный резерв материальных ресурсов в составе государственного материального резерва;
- резервы материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;
- резервы материальных ресурсов субъектов РФ;
- местные резервы материальных ресурсов;
- объектовые резервы материальных ресурсов.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ "О государственном материальном резерве" **государственный резерв** является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, которые предусмотрены данным Законом, и составляет имущество казны Российской Федерации. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В целом **резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера** можно определить как запасы материальных ценностей, формируемые в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Предусмотренные комментируемой статьей резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера создаются в составе **резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций)**.

В соответствии со ст. 81 БК РФ в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание следующих резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций):

- резервного фонда Правительства РФ;
- резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- резервных фондов местных администраций.

Создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов запрещается.

Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить, что **резерв, создаваемый для ликвидации чрезвычайных ситуаций и связанных с этим расходов, не является однозначным понятию резервного фонда (см. Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2005 г. N 44-Г05-3)**. На практике такие неясности возможны вследствие того, что "резерв материальных и финансовых ресурсов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, под которым понимается совокупность материальных запасов, часто именуют резервным фондом, в то время как под резервным фондом исполнительных органов государственной власти и местных администраций принято понимать исключительно денежный бюджетный фонд, имеющий и иные, кроме ликвидации чрезвычайных ситуаций, цели" <5>.

<5> Мусабилова Д.А. Обзор практики споров, связанных с резервными фондами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций // Финансовое право. 2009. N 11.

Обязанность по формированию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возлагается комментируемой нормой на:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления.

Следует отметить, что настоящим Федеральным законом в ст. 14 и ч. 2 ст. 24 (**см. комментарий к ст. 14 и п. 2 комментария к ст. 24**) обязанность по финансированию мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций возлагается и на **организации всех форм собственности**, в связи с этим в них также должны создаваться резервы финансовых и материальных ресурсов - **объектовые резервы**. Соответствующая обязанность предусмотрена также п. 53 Приказа МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. N 105 "Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения". Отдельно она устанавливается в отношении организаций, являющихся собственниками гидротехнических сооружений, и эксплуатирующих их организаций (ст. 9 Федерального закона от 23 июня 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений"). Помимо этого, в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь резервы финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий в соответствии с законодательством Российской Федерации (см. ст. 10 ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов").

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет, что порядок создания и использования резервов (резервных фондов) и порядок восполнения использованных средств этих резервов определяются Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

2.1. Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. N 1340 утвержден Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В соответствии с указанным Порядком резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера создаются заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются:

- федеральный резерв материальных ресурсов в составе государственного материального резерва - решением Правительства РФ;
- резервы материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти - решением федеральных органов исполнительной власти;
- резервы материальных ресурсов субъектов РФ - решением органов исполнительной власти субъектов РФ;
- местные резервы материальных ресурсов - решением органов местного самоуправления;
- объектовые резервы материальных ресурсов - решением администраций предприятий, учреждений и организаций.

Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются исходя из прогнозируемых видов и масштабов чрезвычайных ситуаций, предполагаемого объема работ по их ликвидации, а также максимально возможного использования имеющихся сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера размещаются на объектах, предназначенных для их хранения, откуда возможна их оперативная доставка в зоны чрезвычайных ситуаций. Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций используются при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания пострадавших граждан, оказания им единовременной материальной помощи и других первоочередных мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения.

Финансирование расходов по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется за счет:

- средств федерального бюджета - для федерального резерва материальных ресурсов;
- средств федеральных органов исполнительной власти - для резервов материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;
- средств бюджетов субъектов РФ - для резервов материальных ресурсов субъектов РФ;
- средств местных бюджетов - для местных резервов материальных ресурсов;
- собственных средств предприятий, учреждений и организаций - для объектовых резервов материальных ресурсов.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ выпуск материальных ценностей из государственного резерва для обеспечения неотложных нужд при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций осуществляется на основании запроса МЧС России или органа исполнительной власти субъекта РФ, на который возложены функции координации работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, на основании решения Правительства РФ. Источники восполнения израсходованных материальных ресурсов указываются в решении органов о выделении материальных ресурсов из этих резервов.

Объемы резервов финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (резервных фондов) определяются ежегодно и принимаются законами о соответствующих бюджетах на очередной год. Цели использования и порядок выделения средств из указанных резервов определяются в положениях (порядках) об использовании средств резервных фондов, утвержденных создающими их органами.

2.2. Также полномочиями по определению порядка создания и использования резервов (резервных

фондов) финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и порядка восполнения использованных средств этих резервов наделены **органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления** - они осуществляют собственное нормативно-правовое регулирование указанного вопроса в рамках своей компетенции.

Следует обратить внимание, что в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 25 комментируемого Закона в 2004 г. <6>, изменился порядок создания и использования резервов материальных ценностей, порядок их восполнения - в настоящее время он определяется органами исполнительной власти субъектов РФ **без участия законодательного (представительного) органа субъекта РФ**. Ранее статья предусматривала, что порядок создания и использования резервов и порядок восполнения использованных средств этих резервов определяются законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ и нормативными, правовыми актами органов местного самоуправления. Между тем в настоящее время действует несколько законов субъектов РФ, определяющих порядок создания и использования резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (Закон Сахалинской области от 30 апреля 2004 г. N 502 "О создании и использовании областного Резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Сахалинской области", Закон Красноярского края от 2 ноября 2001 г. N 16-1558 "О резервах материально-технических ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Красноярского края").

<6> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Из особенностей рассматриваемых правоотношений следует, что определение размера средств, выделяемых на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, **не может ограничиваться заранее установленной суммой**.

Пример: в суде рассматривался вопрос о возможности определения размера областного резерва финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в процентном отношении к резервному фонду администрации области. Законом Пермской области, в настоящее время утратившим силу, было установлено, что соответствующий резерв предусматривается в составе резервного фонда областной администрации в размере 15% этого фонда и используется по решению главы исполнительной власти Пермской области. Решением Пермского областного суда от 1 февраля 2005 г. слова "в размере 15% резервного фонда" были признаны недействующими.

Верховный Суд РФ подтвердил правомерность такого решения, признав, что вопрос определения процента резерва связан не с наличием или отсутствием такого уровня в федеральном законе, а с позицией федерального законодателя, в соответствии с которой необходимые расходы определяются конкретными обстоятельствами чрезвычайных ситуаций, а не заранее установленной суммой (см. Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2005 г. N 44-Г05-3).

Рассмотрим **пример регулирования** рассматриваемых правоотношений органами исполнительной власти субъектов РФ. Порядок создания, хранения использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Ставропольском крае, утвержденный Постановлением Правительства Ставропольского края от 14 апреля 2006 г. N 47-п, предусматривает, что для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются:

- резервы материальных ресурсов Ставропольского края (краевые резервы материальных ресурсов) - решением органов исполнительной власти Ставропольского края;

- местные резервы материальных ресурсов - решением органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края;

- объектовые резервы материальных ресурсов - решением администраций организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Закупка и восполнение краевых резервов материальных ресурсов органами исполнительной власти Ставропольского края осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г.

№ 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и законодательством Ставропольского края. Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций размещаются на объектах, имеющих условия для их хранения, откуда возможна их оперативная доставка в зоны чрезвычайных ситуаций.

Краевые резервы материальных ресурсов **используются при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ** по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания пострадавших граждан, оказания им единовременной материальной помощи и других первоочередных мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения. Решение об использовании краевых резервов материальных ресурсов принимается в порядке, установленном органом исполнительной власти Ставропольского края, на базе которого создаются краевые резервы, по предложению комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в Ставропольском крае.

Объем и структура **восполняемых резервов** материальных ресурсов должны соответствовать израсходованным материальным ресурсам при ликвидации чрезвычайных ситуаций, если нет иного решения соответственно органов исполнительной власти Ставропольского края, органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края, организаций, принявших решение об использовании резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2.3. В отношении **местных резервов материальных ресурсов** МЧС России разработаны Методические рекомендации по созданию и использованию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций органов местного самоуправления, утвержденные 21 декабря 2007 г.

Данным документом предусматривается, что в муниципальных образованиях субъектов РФ могут создаваться как **целевые резервы финансовых ресурсов** для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и **общие резервные фонды**, в этом случае в порядках об их использовании предусматривается выделение средств на финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. При этом обязательно должно быть утверждено положение (порядок) о выделении средств из финансового резерва на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, которым определено, кем дается разрешение на использование резерва, на какие цели выделяются средства, кому и какие документы на оказание помощи направляются, порядок представления отчетности и т.д.

Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы. Номенклатура и объем резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также контроль за их созданием, хранением, использованием и восполнением устанавливаются создающим их органом местного самоуправления. Конкретная номенклатура и объемы резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций определяются исходя из:

- прогнозируемых видов, масштабов и характера чрезвычайных ситуаций;
- анализа прошедших за ряд лет чрезвычайных ситуаций, их повторяемости;
- предполагаемого объема работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, величины потенциального ущерба;
- максимально возможного использования имеющихся сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- продолжительности периода жизнеобеспечения пострадавшего населения;
- природных, экономических и иных особенностей территории;
- величины ассигнований, выделенных на создание соответствующего вида резервов.

Создание резервов осуществляется путем закупки и закладки на хранение материальных ресурсов за счет средств собственного бюджета, а также путем заключения договоров с организациями на экстренную их поставку из текущих запасов. При этом особо обращается внимание на тот факт, что чрезвычайные ситуации могут произойти в любое время, в том числе в выходные дни, ночное время, когда большинство организаций не работает. Практика ликвидации чрезвычайных ситуаций указывает на необходимость иметь заложенные в резерв материальные ресурсы, которые в любое время можно изъять со склада, обеспечить оперативную загрузку их в автотранспорт и доставку к местам ликвидации чрезвычайных ситуаций. Поэтому органам местного самоуправления необходимо ежегодно выделять из

местных бюджетов средства для увеличения фактического накопления материальных ресурсов в резервах для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Рассмотрим **примеры регулирования рассматриваемых правоотношений органами местного самоуправления.**

Постановлением администрации г. Буденновска Ставропольского края от 31 января 2014 г. N 15-п утверждены Порядок создания, хранения, использования и восполнения резерва материальных ресурсов администрации города Буденновска Ставропольского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также номенклатура и объемы резерва материальных ресурсов, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории города Буденновска. Резерв включает продовольствие, предметы первой необходимости, вещевое имущество, строительные материалы, медикаменты и медицинское имущество, нефтепродукты, другие материальные ресурсы.

Функции по **созданию резерва** возлагаются на отдел общественной безопасности администрации города Буденновска, лицо, специально уполномоченное на решение задач в области гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций администрации города Буденновска. Приобретение материальных ресурсов в резерв осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ. Вместо приобретения и хранения материальных ресурсов или части этих ресурсов допускается заключение договоров на экстренную их поставку (продажу) с организациями, имеющими эти ресурсы в постоянном наличии. Объем финансовых средств, необходимых для приобретения материальных ресурсов резерва, определяется с учетом возможного изменения рыночных цен на материальные ресурсы, а также расходов, связанных с формированием, размещением, хранением и восполнением резерва.

Выпуск материальных ресурсов из резерва осуществляется по решению главы администрации города Буденновска Ставропольского края или лица, его замещающего, и оформляется письменным распоряжением. Решения готовятся на основании обращений предприятий, учреждений, организаций и граждан. В случае возникновения на территории города Буденновска чрезвычайной ситуации техногенного характера расходы по выпуску материальных ресурсов из резерва возмещаются за счет средств и имущества хозяйствующего субъекта, виновного в возникновении чрезвычайной ситуации.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения жизнедеятельности пострадавшего населения администрация города Буденновска Ставропольского края может **использовать находящиеся на его территории объектовые резервы** материальных ресурсов по согласованию с организациями, их создавшими.

Порядок создания, хранения, использования и восполнения резервного фонда материальных ресурсов Московской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера на территории Московской области, утвержденный Постановлением Правительства Московской области от 26 марта 2008 г. N 211/8, устанавливает, что **предоставление (передача) материальных ресурсов из резервного фонда** определенному получателю (потребителю) осуществляется в безвозмездное или возмездное пользование на возвратной или безвозвратной основе.

Передача материальных ресурсов резервного фонда определенному получателю (потребителю) в **безвозмездное пользование** осуществляется для:

- развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания пострадавших граждан в течение необходимого срока;
- других первоочередных мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения в результате чрезвычайной ситуации, установленных Правительством Московской области;
- проведения аварийно-спасательных, восстановительных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей на объектах, находящихся в собственности Московской области и переданных во владение и пользование органам государственной власти и государственным органам Московской области, а также закрепленных за государственными унитарными предприятиями Московской области и государственными учреждениями Московской области на праве владения, пользования и распоряжения в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Передача материальных ресурсов резервного фонда определенному получателю (потребителю) в **возмездное пользование** на возвратной основе или предоставление на возмездной безвозвратной основе осуществляется в случаях иных, чем перечисленные выше, для проведения аварийно-спасательных, восстановительных и других неотложных работ на объектах, не находящихся в собственности Московской области, а также на объектах, находящихся в собственности Московской области и переданных в аренду юридическим или физическим лицам.

На практике **возмездность или безвозмездность предоставления материальных ресурсов из резервного фонда** определенному получателю может стать предметом споров, рассматриваемых в судебном порядке.

Пример: управление ЖКХ обратилось в арбитражный суд с иском к ООО "Концессионная компания" о взыскании долга по договору заимствования материально-технических ресурсов (запасов) из резерва материально-технических ресурсов (запасов) муниципального образования Кондинского района, заключенному на возмездной основе для бесперебойной работы объектов жилищно-коммунального хозяйства и исключения срыва отопительного сезона на объектах жилищно-коммунального хозяйства Кондинского района. Частично удовлетворяя исковые требования, арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры взыскал сумму основного долга в полном объеме.

В апелляционной и кассационной жалобах ответчик в обоснование своих возражений утверждал, что финансирование мероприятий в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций относится к ведению органов местного самоуправления, поэтому на ответчика не может быть возложена обязанность по оплате полученной из муниципального резерва нефти. Отклоняя этот довод, арбитражный суд кассационной инстанции указал, что органом местного самоуправления утверждено соответствующее Положение, регламентирующее порядок создания и использования муниципального резервного фонда, а также исполнение использованных средств этого резерва, которое предусмотрело возможность заключения возмездного договора на такое использование, который и заключен сторонами. Кроме того, как указано в п. 2 ст. 24 комментируемого Закона, организации всех форм собственности участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, из положений комментируемого Закона не следует, что финансирование мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и их устранению производится исключительно за счет соответствующих муниципальных образований, как считает ответчик (см. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 декабря 2015 г. N Ф04-28023/15 по делу N А75-5046/2015).

Глава VII. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 26. Государственная экспертиза проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности

Комментарий к статье 26

Комментируемая статья устанавливает требование о проведении **государственной экспертизы проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности.**

Порядок проведения государственной экспертизы проектной документации регламентируется нормами ст. 49 ГрК РФ и Постановления Правительства РФ от 5 марта 2007 г. N 145 "О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий".

В соответствии с положениями ст. 48.1 ГрК РФ к **особо опасным и технически сложным объектам** относятся:

- объекты использования атомной энергии (в том числе ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения радиоактивных отходов);
- гидротехнические сооружения первого и второго классов, устанавливаемые в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений;
- сооружения связи, являющиеся особо опасными, технически сложными в соответствии с законодательством Российской Федерации в области связи;
- линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 кВт и более;
- объекты космической инфраструктуры;
- объекты авиационной инфраструктуры;

- объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- метрополитены;
- морские порты, за исключением объектов инфраструктуры морского порта, предназначенных для стоянок и обслуживания маломерных, спортивных парусных и прогулочных судов;
- тепловые электростанции мощностью 150 МВт и выше;
- опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии с ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" законодательством Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов:

опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;

опасные производственные объекты, на которых получают, транспортируются, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более;

опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых.

К числу **уникальных объектов** в соответствии с ч. 2 ст. 48.1 ГрК РФ относятся объекты капитального строительства (за исключением особо опасных и технически сложных объектов), в проектной документации которых предусмотрена хотя бы одна из следующих характеристик:

- 1) высота более чем 100 м;
- 2) пролеты более чем 100 м;
- 3) наличие консоли более чем 20 м;
- 4) заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 15 м.

Порядок подготовки проектной документации **объектов обороны и безопасности** определяется Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. N 1220 "О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему".

В соответствии с ч. 4 и 5 ст. 49 ГрК РФ **государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий** проводится федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченными на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственными указанным органам государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, т.е. Госкорпорацией "Росатом".

Органы, уполномоченные на проведение экспертизы проектной документации, определены в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. N 1038 "О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации".

В соответствии с Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. N 1038, экспертизу проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности осуществляет **Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ**, которое осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных им в соответствии с ГрК РФ полномочий в области государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий. Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на проведение экспертизы проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, определяется высшим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Предметом экспертизы является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

В соответствии с п. 34 Постановления Правительства РФ от 5 марта 2007 г. N 145 **результатом государственной экспертизы** является **заключение**, содержащее выводы о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение):

а) проектной документации результатам инженерных изысканий, получившим положительное заключение государственной экспертизы, требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, и требованиям к содержанию разделов проектной документации, предусмотренным в соответствии с ч. 13 ст. 48 ГрК РФ, - в случае если государственная экспертиза проектной документации осуществлялась после проведения государственной экспертизы результатов инженерных изысканий;

б) результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов, - в случае если осуществлялась государственная экспертиза результатов инженерных изысканий;

в) проектной документации результатам инженерных изысканий, требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, и требованиям к содержанию разделов проектной документации, предусмотренным в соответствии с ч. 13 ст. 48 ГрК РФ, а также результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов - в случае если осуществлялась государственная экспертиза одновременно этих проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Статья 27. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 27

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет общие начала осуществления **государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** и прежде всего его цель и правовое основание.

Целью государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является обеспечение соблюдения требований, установленных комментируемым Законом, а также принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (**см. комментарий к ст. 2**).

Государственный надзор является одной из функций государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии с п. 4 Административного регламента МЧС России по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденного Приказом МЧС России от 26 июня 2012 г. N 359, **предметом государственного надзора** является проверка выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями (юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями), а также должностными лицами и гражданами требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет **виды государственного надзора** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и **субъектов, наделенных компетенцией по реализации данной государственной функции**.

Комментируемая норма выделяет два вида государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

- **федеральный государственный надзор** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - осуществляется федеральным органом исполнительной власти, наделенным Правительством РФ соответствующей компетенцией;

- **региональный государственный надзор** в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - осуществляется органом исполнительной власти субъекта РФ, наделенным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ соответствующей компетенцией.

Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. N 1418 "О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Органами, осуществляющими федеральный государственный надзор, являются:

а) структурное подразделение центрального аппарата МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного надзора;

б) структурные подразделения территориальных органов МЧС России - органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного надзора, а также территориальные отделы (отделения, инспекции) этих структурных подразделений.

В соответствии с п. 9 Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. N 1418, **должностными лицами, уполномоченными осуществлять федеральный государственный надзор**, являются:

- руководители, заместители руководителей и иные должностные лица (сотрудники) органов, осуществляющих федеральный государственный надзор;

- руководители и заместители руководителей территориальных органов.

Указанные должностные лица в порядке в пределах своих полномочий **осуществляют**:

- организацию и проведение проверок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований;

- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями по вопросам обеспечения выполнения обязательных требований;

- производство по делам об административных правонарушениях;

- рассмотрение обращений и жалоб организаций и граждан по вопросам обеспечения выполнения обязательных требований.

Субъектами, осуществляющими региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, являются **органы исполнительной власти субъектов РФ**.

Так, в соответствии со ст. ст. 22 и 23 Закона г. Москвы от 5 ноября 1997 г. N 46 "О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на территории города Москвы осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы в порядке, установленном Правительством Москвы. Постановлением Правительства Москвы от 3 ноября 2015 г. N 714-ПП утвержден Административный регламент исполнения **Департаментом по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности города Москвы** государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за соблюдением обязательных требований в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения безопасности людей на водных объектах города Москвы.

Постановление Правительства Сахалинской области от 28 апреля 2016 г. N 210 "О региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий Сахалинской области от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера" устанавливает, что региональный государственный надзор в Сахалинской области осуществляется **Агентством по делам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности Сахалинской области**.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает распространение правового регулирования правоотношений по осуществлению федерального и регионального государственного надзора, осуществляемого Федеральным законом от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", на отношения, связанные с осуществлением государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, организацией и проведением соответствующих проверок.

Для реализации положений указанного Федерального закона МЧС России разработан Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденный Приказом МЧС России от 26 июня 2012 г. N 359.

В соответствии с указанным документом федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в виде **плановых и внеплановых проверок**, а по форме осуществления - в виде **документарных и (или) выездных проверок**.

При исполнении государственной функции должностные лица надзорных органов:

- структурного подразделения центрального аппарата МЧС России, уполномоченного на проведение надзорных мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, - организуют и проводят проверки федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), а также должностных лиц и граждан;

- ГУ МЧС России по субъектам РФ в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территориях субъектов РФ, - организуют и проводят проверки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), а также должностных лиц и граждан на территории соответствующих субъектов РФ;

- ГУ МЧС России по г. Москве в лице его руководителя и структурного подразделения, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории субъекта РФ, - организуют и проводят проверки федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти г. Москвы, органов местного самоуправления, организаций (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), а также должностных лиц и граждан на территории соответствующих субъектов РФ.

Основанием для проведения проверки является распоряжение руководителя (заместителя руководителя) **надзорного органа**, типовая форма которого установлена Приказом Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. N 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Изданное распоряжение о проведении проверки, заверенное печатью надзорного органа, регистрируется в течение 3 рабочих дней с даты его подписания в журнале учета проверок, оформляемом в соответствии с приложением N 5 к указанному Административному регламенту МЧС России, утвержденному Приказом МЧС России от 26 июня 2012 г. N 359.

При проведении проверок **должностные лица надзорных органов не вправе:**

- проверять выполнение субъектом надзора требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, не относящихся к полномочиям надзорного органа, а также требований и мероприятий, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя субъекта надзора, за исключением случая проведения такой проверки по основанию причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- требовать представления документов, информации, если они не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

- распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;

- превышать установленные сроки проведения проверки.

Предметом плановой проверки является выполнение субъектом надзора требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Юридическим фактом для проведения плановой проверки является наступление периода времени, в течение которого соответствующим органом надзора запланирована в календарном году проверка субъекта надзора. О проведении плановой проверки субъект надзора уведомляется не позднее чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения руководителя надзорного органа или его заместителя заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Предметом внеплановой проверки является выполнение субъектом надзора тех требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, информация о нарушении которых явилась поводом для издания распоряжения о проведении внеплановой проверки либо срок устранения которых согласно ранее выданному предписанию истек. О проведении внеплановой выездной проверки субъект надзора уведомляется не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, с приложением копий распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки и документов, которые содержат сведения, послужившие основанием для ее проведения.

Внеплановые проверки проводятся по следующим основаниям:

- истечение срока исполнения субъектом надзора ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- поступление в надзорный орган обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- распоряжение руководителя надзорного органа, изданное в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Предметом документальной проверки являются сведения, содержащиеся в документах субъекта надзора, устанавливающие их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, исполнением предписаний надзорных органов. Организация документальной проверки (как плановой, так и внеплановой) осуществляется по месту нахождения надзорного органа.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении надзорного органа, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение субъектом надзора обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, надзорный орган направляет в адрес субъекта надзора **мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассматриваемого в ходе проведения документальной проверки документы**. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения руководителя органа надзора или его заместителя о проведении проверки. В течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в надзорный орган указанные в запросе документы.

В случае если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных руководителем или уполномоченным представителем субъекта надзора документах либо несоответствия сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у надзорного органа и (или) полученным в ходе мероприятия по надзору, информация об этом направляется руководителю субъекта надзора с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. Должностное лицо, которое проводит документарную проверку, обязано рассмотреть представленные документы. В случае если после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений надзорный орган установит признаки нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, должностные лица надзорного органа вправе провести выездную проверку.

Предметом выездной проверки является проверка соответствия и состояния используемых субъектом надзора территории, зданий, строений, сооружений, помещений, объектов и имущества сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе: технических систем мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений, систем обнаружения, оповещения и информирования о чрезвычайных ситуациях, созданных резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, средств индивидуальной защиты, другого оборудования и специальной техники, и принимаемых субъектом надзора мер по исполнению обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения и (или) по месту осуществления деятельности субъекта надзора. Выездная проверка проводится в случае, если при проведении документарной проверки не представляется возможным:

- удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в распоряжении надзорного органа, документах субъекта надзора;

- удостовериться в выполнении субъектом надзора требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель субъекта надзора **обязаны предоставить** должностным лицам надзорных органов, проводящим выездную проверку, **возможность ознакомиться с документами**, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, в случае если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки, а также **обеспечить доступ** проводящих выездную проверку должностных лиц и участвующих в выездной проверке экспертов, представителей экспертных организаций **на территорию, в используемые субъектом надзора при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения**, в том числе: к техническим системам мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений, системам обнаружения, оповещения и информирования о чрезвычайных ситуациях, созданным резервам материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, средствам индивидуальной защиты, другому оборудованию, специальной технике и имуществу сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

По результатам проверки непосредственно после ее завершения должностными лицами надзорного органа составляется **акт проверки** в двух экземплярах, типовая форма которого утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. N 141. В акте проверки указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;

- наименование надзорного органа, проводившего проверку;

- дата и номер распоряжения о проведении проверки;

- фамилия, имя, отчество и должность должностного лица (должностных лиц) надзорных органов, проводившего (проводивших) проверку;

- наименование проверяемого субъекта надзора, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки;

- наименование и адрес места нахождения проверенного субъекта надзора;

- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях установленных требований и мероприятий защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя или должностного лица субъекта надзора, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

- подпись (подписи) должностного лица (должностных лиц) надзорных органов, проводившего (проводивших) проверку.

К указанному акту проверки должны прилагаться **протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, пояснения должностных лиц** субъекта надзора по выявленным нарушениям в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и **иные связанные с результатами проверки документы или их копии**. В случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий 3 рабочих дней после завершения мероприятий по надзору.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю или уполномоченному представителю субъекта надзора под расписку об ознакомлении. В случае отсутствия руководителя или уполномоченного представителя субъекта надзора, а также в случае их отказа дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки в акте проверки делается соответствующая запись, подтверждаемая подписями должностного (должностных) лица надзорного органа, проводившего (проводивших) проверку, и данный акт с копиями приложений направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В случае если для проведения внеплановой выездной проверки требуется согласование ее проведения с органом прокуратуры, копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение 5 рабочих дней со дня составления акта проверки.

В случае выявления по результатам проверки **невыполнения требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера должностное лицо надзорного органа в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязано:

- выдать субъекту надзора **предписание по устранению нарушений** с указанием сроков их устранения. Сроки устранения выявленных нарушений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера устанавливаются должностным лицом надзорного органа с учетом характера нарушений, организационных, технических, материальных факторов, влияющих на их устранение;

- принять **меры по привлечению лиц**, допустивших невыполнение требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, **к административной ответственности**.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ административным правонарушением признается невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения.

Пример: в ходе плановой выездной и документарной проверки, проведенной на основании распоряжения начальника управления надзорной деятельности ГУ МЧС России по Магаданской области главным специалистом отдела государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций УНД ГУ МЧС России по Магаданской области в период с 21 мая 2012 г. по 30 мая 2012 г. в отношении УПФР в городе Магадане Магаданской области были выявлены следующие нарушения:

- в нарушение ст. 14 комментируемого Закона, п. п. 3 - 6 Приказа МЧС России от 14 ноября 2008 г. N 687 "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях" отсутствует план по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и технического характера;

- в нарушение п. 4 Приказа МЧС России от 14 ноября 2008 г. N 687 отсутствует план основных мероприятий;

- в нарушение ст. 14 комментируемого Закона отсутствуют распорядительные документы по созданию финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

По факту проверки составлен акт и вынесено предписание. Выявленные в ходе проверки нарушения послужили основанием для привлечения УПФР в городе Магадане Магаданской области Постановлением и.о. мирового судьи судебного участка N 2 г. Магадана Магаданской области от 16 июля 2012 г. к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ (см. Постановление Верховного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. N 93-АД14-2).

Должностное лицо надзорного органа по окончании проверки в течение 3 рабочих дней регистрирует проведенную проверку в журнале учета проверок и докладывает вышестоящему руководителю результаты проверки.

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Комментарий к статье 28

1. Комментируемая статья устанавливает **юридическую ответственность** за нарушения федеральных законов РФ, иных подзаконных нормативно-правовых актов РФ, законов субъектов РФ и подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом законодатель дифференцирует виды юридической ответственности в зависимости от субъекта юридической ответственности:

- **на должностных лиц и граждан РФ** (иностранцев граждан и лиц без гражданства (см. п. 1 комментария к ст. 18)) возлагается дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность;

- **на юридических лиц**, т.е. организации различной организационно-правовой формы и формы собственности, возлагается административная и гражданско-правовая ответственность.

Комментируемая статья определяет содержание субъективной и объективной стороны состава правонарушения, являющегося юридическим основанием возникновения тех или иных видов юридической ответственности, указанных выше.

Объективными признаками состава правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера являются:

- невыполнение или недобросовестное выполнение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- непринятие мер по защите жизни и сохранению здоровья людей в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- совершение других противоправных действий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Субъективным признаком состава правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является **виновность** его совершения. При этом вина может быть в двух формах: умысла и неосторожности. Правонарушение признается **совершенным умышленно**, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Правонарушение признается **совершенным по неосторожности**, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Следует признать, что характеристика юридической ответственности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в комментируемой норме, во-первых, является общей для всех видов ответственности, во-вторых, имеет бланкетный характер, т.е. ориентирует на нормы иных законодательных актов, устанавливающих дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность указанных выше субъектов.

2. **Административная ответственность** за совершение административного правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возлагается на **должностных лиц и граждан Российской Федерации** (иностранцев граждан и лиц без гражданства) и **юридических лиц**. Данные субъекты должны отвечать требованиям ст. ст. 2.3 - 2.6, 2.8 и ст. 2.10 КоАП РФ.

2.1. Административную ответственность за **невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций** предусматривает ст. 20.6 КоАП РФ.

Родовым объектом состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Непосредственным объектом приведенного состава административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением административно-правового режима чрезвычайной ситуации, установленного комментируемым Законом.

Объективная сторона состава административного правонарушения, закрепленная в ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, заключается в совершении противоправного деяния, выразившегося в невыполнении установленных комментируемым Законом обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (**см. комментарий к ст. ст. 8 - 19**). Объективная сторона состава выражается также в невыполнении требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения (**см. комментарий к ст. ст. 4 и 4.1**).

Объективная сторона состава административного правонарушения, закрепленная в ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, заключается в непринятии мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременном направлении в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций (**см. комментарий к ст. ст. 4, 4.1, 8 - 17**).

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, являются должностные лица и юридические лица (включая индивидуальных предпринимателей). Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, являются исключительно должностные лица (см. ст. 2.4 КоАП РФ).

Субъективной стороной состава данного административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6 КоАП РФ, является совершение указанного выше противоправного деяния с умышленной и неосторожной формами вины (см. ст. 2.2 КоАП РФ).

Пример: М. обратился в Верховный Суд РФ с надзорной жалобой, в которой просил об отмене судебных актов, вынесенных в отношении администрации Бокситогорского муниципального района Ленинградской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы М. позволило Верховному Суду РФ сделать вывод об отсутствии оснований для удовлетворения данной жалобы и правильной квалификации дела по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, при проведении проверки было установлено, что администрацией Бокситогорского муниципального района Ленинградской области не выполнены установленные требования в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в области предупреждения чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения населения, а также готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения, а именно: не обеспечено своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, не осуществляется комплексное использование средств единой сети электросвязи РФ, сетей и средств радиопроводного и телевизионного вещания и других технических средств передачи информации при возникновении чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера. Соответствующие требования предусмотрены п. "в" ч. 2 ст. 11 комментируемого Закона и п. 15.2 Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях, утвержденного Приказом МЧС России от 14 ноября 2008 г. N 687 (см. Постановление Верховного Суда РФ от 13 июля 2012 г. N 33-АД12-24).

Законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, невыполнение требований которого влечет ответственность в соответствии с положениями комментируемой статьи, включает в себя не только комментируемый Закон, но и иные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Таким образом, к административной ответственности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций также относится ответственность, наступающая в соответствии с иными статьями КоАП РФ.

2.2. Статья 20.5 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности за

нарушение требований режима чрезвычайного положения. В соответствии со ст. 3 ФЗ "О чрезвычайном положении" чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся в том числе чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Родовым объектом состава данного административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Непосредственным объектом приведенного состава административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением административно-правового режима чрезвычайного положения, установленного ФЗ "О чрезвычайном положении".

Объективная сторона состава административного правонарушения, закрепленная в ст. 20.5 КоАП РФ, заключается в совершении противоправного деяния, выразившегося в нарушении требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа). Режим чрезвычайного положения устанавливается ФЗ "О чрезвычайном положении" и предусматривает особый режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий ограничение прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Нарушение режимных правил чрезвычайного положения образует объективную сторону рассматриваемого состава административного правонарушения.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства и юридические лица.

Субъективной стороной данного состава административного правонарушения является совершение указанного выше противоправного деяния с умышленной и неосторожной формами вины (см. ст. 2.2 КоАП РФ).

2.3. Статья 20.7 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны.

Родовым объектом состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.7 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, как и в предыдущих составах административных правонарушений.

Непосредственным объектом указанного состава административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением требований и мероприятий в области гражданской обороны, установленных ФЗ "О гражданской обороне".

Объективная сторона состава административного правонарушения, закрепленная в ст. 20.5 КоАП РФ, характеризуется действиями либо бездействием, связанным с нарушением соответствующих правил осуществления мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В соответствии с ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ противоправный характер действий должен выражаться в невыполнении установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны. В соответствии с ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ объективная сторона данного состава административного правонарушения выражается в невыполнении мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Пример: Судебная коллегия Верховного Суда РФ со ссылкой на комментируемый Закон и ФЗ "О гражданской обороне" отметила, что выявленные в ходе государственного надзора нарушения требований законодательства в области защиты территории и населения от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ. К таким нарушениям относятся, в частности, следующие:

- отсутствует распорядительный документ руководителя о назначении специалиста, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, а также его функциональные обязанности и должностная инструкция;

- отсутствует свидетельство о проведении обучения руководителя организации и специалиста, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны;

- отсутствует распорядительный документ, определяющий порядок создания и содержания резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- отсутствует распорядительный документ, определяющий порядок создания и содержания резервов финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- отсутствуют распорядительный документ руководителя о создании эвакуационной (эвакоприемной) комиссии, положение об эвакуационной комиссии, утвержденное соответствующим руководителем гражданской обороны, и план эвакуации;

- отсутствуют ордера на занятие жилых и нежилых зданий (помещений);

- не осуществляется накопление и хранение средств индивидуальной защиты для обеспечения работников организации (см. Постановление Верховного Суда РФ от 22 августа 2014 г. N 18-АД14-26).

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. ч. 1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ, являются должностные лица и юридические лица (включая индивидуальных предпринимателей).

Субъективной стороной данного состава административного правонарушения, предусмотренного ч. ч. 1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ, является совершение указанного выше противоправного деяния с умышленной и неосторожной формами вины (см. ст. 2.2 КоАП РФ).

2.4. Кроме указанных составов, КоАП РФ содержит и **иные составы** административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, например, ст. 5.39 КоАП РФ "Отказ в предоставлении информации" (см. п. 4 комментария к ст. 6).

Зачастую несоблюдение требования законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, выразившееся в конкретном деянии (действии, бездействии), влечет за собой наступление административной ответственности сразу **по нескольким составам**.

Пример: на основании распоряжений Главного государственного инспектора Республики Бурятия по пожарному надзору должностным лицом отдела государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера УНД ГУ МЧС России по Республике Бурятия была проведена плановая выездная проверка в отношении ОАО "УУППО", в ходе которой выявлен факт невыполнения обществом обязательных требований по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также требований и мероприятий в области гражданской обороны.

В частности, в обществе не осуществляются подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, не проводится обучение работников способам защиты и действиям в этих ситуациях, программы обучения разработаны с нарушениями (п. "в" ст. 14 комментируемого Закона); не обучены (созданы) органы повседневного управления, а именно личный состав дежурно-диспетчерской службы организации (п. 11 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций); не осуществляются мероприятия по предоставлению работникам ОАО "УУППО" убежищ, подготовка личного состава групп (звеньев) по обслуживанию защитного сооружения гражданской обороны, обучение рабочих и служащих правилам пользования защитными сооружениями гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях военного и мирного времени, отсутствует убежище для защиты работников наибольшей работающей смены организации (п. 10 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804). В связи с выявленными нарушениями были составлены протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6, ч. ч. 1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ.

Таким образом, совершенное деяние образует составы административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6, ч. ч. 1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ (см. Постановление Верховного Суда РФ от 22 мая 2015 г. N 73-АД15-4).

3. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера устанавливается ТК РФ и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Следует отметить, что приведенные законодательные акты являются основными законами, регулирующими дисциплинарную ответственность. Однако вопросы дисциплинарной ответственности работников предприятия, учреждений и организаций, а также государственных гражданских служащих, правоохранительных служащих и военнослужащих регламентируется и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов РФ. При этом ТК РФ регламентирует дисциплинарную ответственность работников предприятий, учреждений и организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности. Должностные лица (государственные гражданские, правоохранительные служащие и военнослужащие) несут ответственность в соответствии с законами РФ о государственной службе, а государственные гражданские служащие несут ответственность в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе.

В соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение **дисциплинарного проступка**, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие **дисциплинарные взыскания**:

- замечание;
- выговор;
- увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Так, в соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2011 г. N 35-ФЗ "Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии" установлена дисциплинарная ответственность указанной категории работников; Приказом Роскомрыболовства от 30 августа 1995 г. N 140 "Об утверждении Устава службы на судах рыбопромыслового флота Российской Федерации" определена дисциплинарная ответственность моряков судов рыбопромыслового флота. Дисциплинарная ответственность работников железнодорожного транспорта устанавливается Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. N 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации".

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, военнослужащих и правоохранительных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера устанавливается: Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"; Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; Приказом МВД России от 6 мая 2013 г. N 241 "О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации"; Федеральным законом от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"; Федеральным законом от 1 декабря 2006 г. N 199-ФЗ "О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста"; Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495 "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации", утвердившим Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ; Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" и другими нормативными правовыми актами.

4. Гражданско-правовая ответственность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является **внедоговорной (деликтной) ответственностью**.

В соответствии с п. 1 ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. При этом приведенная статья под **убытками** понимает расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества (**реальный ущерб**), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (**упущенная выгода**). В соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или

иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Пункт 1 ст. 1064 ГК РФ предусматривает, что законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на **лицо, не являющееся причинителем вреда**. Законом может быть установлена обязанность как причинителя вреда, так и лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим **компенсацию сверх возмещения вреда**. Данная норма является бланкетной. Ее положение находит развитие, в частности, в ст. 60 ГК РФ, где предусмотрено, что в случае причинения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения собственник такого здания, сооружения, если не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или чрезвычайного и непредотвратимого при данных условиях обстоятельства (непреодолимой силы), возмещает вред в соответствии с гражданским законодательством и выплачивает компенсацию сверх возмещения вреда:

- родственникам потерпевшего (родителям, детям, усыновителям, усыновленным), супругу в случае смерти потерпевшего - в сумме 3 млн. рублей;

- потерпевшему в случае причинения тяжкого вреда его здоровью - в сумме 2 млн. рублей;

- потерпевшему в случае причинения средней тяжести вреда его здоровью - в сумме 1 млн. рублей.

5. Уголовная ответственность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусматривается целым комплексом статей УК РФ, объединенных в главах 24 и 25 УК РФ:

- ст. 215 УК РФ "Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики";

- ст. 215.1 УК РФ "Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения";

- ст. 215.2 УК РФ "Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения";

- ст. 215.3 УК РФ "Приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов";

- ст. 216 УК РФ "Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ";

- ст. 217 УК РФ "Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах";

- ст. 217.1 УК РФ "Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса";

- ст. 219 УК РФ "Нарушение требований пожарной безопасности";

- ст. 220 УК РФ "Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами";

- ст. 237 УК РФ "Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей".

Рассмотрим наиболее значимые составы преступлений, совершаемых в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

5.1. Статья 215 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики.

Объектом уголовно-правовой охраны являются отношения по охране общественной безопасности в сфере размещения, проектирования, строительства и эксплуатации объектов атомной энергетики. При этом **дополнительным объектом** данного преступления являются отношения по охране жизни человека, окружающей природной среды. Состав, образуемый в указанной норме, является формальным, т.е. наступившие последствия не имеют значения для квалификации данного противоправного деяния.

Объективную сторону данного преступления образует нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды. Данное противоправное деяние может выражаться в действии или бездействии. Диспозиция рассматриваемого состава является бланкетной, отсылающей к нормам ст. 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", который предусматривает, что к такого рода объектам относятся:

- **ядерные установки** - сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

- **пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов** - не относящиеся к ядерным установкам и радиационным источникам стационарные объекты и сооружения, предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов.

Противоправный характер действий определяется в нормах вышеуказанного Федерального закона, где определяется компетенция федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения; разработки, производства, испытания, транспортирования, хранения, утилизации, использования ядерных зарядов в мирных целях и обращения с ними; обеспечения безопасности при использовании атомной энергии; контроля за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии; физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Кроме этого, Федеральным законом от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" устанавливаются общие требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения, воздействию природных радионуклидов, например, при строительстве производственных помещений. При этом следует отметить, что нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики образует состав данного преступления только при наличии **опасности в виде смерти человека или радиоактивного заражения окружающей среды**. Преступление будет окончательным с момента совершения действия или бездействия при отсутствии реальных общественно опасных последствий.

Субъективная сторона нарушения правил характеризуется неосторожной формой вины. Виновный осознает, что нарушает соответствующие правила и неосторожно относится к возможности наступления общественно опасных последствий, что может выражаться и в небрежности, и в легкомыслии.

Субъектами преступления являются лица, на которых законом, другим нормативным правовым актом возложена обязанность по соблюдению правил безопасности на объектах атомной энергетики. Это могут быть и должностные лица, и лица, не являющиеся должностными, обязанные соблюдать правила безопасности.

Квалифицированный состав (ч. 2 ст. 215 УК РФ) предусматривает ответственность за то же деяние, **повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека либо радиоактивное заражение окружающей среды**. Этот состав преступления является материальным. Деяние будет окончено с момента наступления указанных последствий. Субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 215 УК РФ, может характеризоваться как неосторожностью, так и двумя формами вины в зависимости от отношения субъекта к факту нарушения правил безопасности. Если правила нарушены им по неосторожности, то состав в целом является неосторожным. При умышленном нарушении правил имеет место преступление с двумя формами вины.

Особо квалифицированный состав (ч. 3 ст. 215 УК РФ) устанавливает ответственность за деяние, предусмотренное ч. 1 рассматриваемой статьи, **повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц**.

5.2. Статья 215.2 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за **приведение в негодность объектов жизнеобеспечения**.

Объект рассматриваемого состава преступления выражается в отношениях по обеспечению общественной безопасности в сфере функционирования объектов энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства и других объектов жизнеобеспечения. Состав данного преступления является формальным.

Объективную сторону данного преступления образуют противоправные действия, направленные на разрушение, повреждение или приведение иным способом в непригодное для эксплуатации состояние объектов энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства или других объектов жизнеобеспечения. К **объектам энергетики и электросвязи** следует отнести атомные, тепло- и

электростанции, линии электропередачи, объекты инженерной инфраструктуры и т.п. К **объектам жилищно-коммунального хозяйства** относятся жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития для приезжих, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, бассейны, сооружения и оборудование пляжей, а также объекты газо-, тепло- и электроснабжения населения, участки, цеха, базы, мастерские, гаражи, специальные машины и механизмы, складские помещения, предназначенные для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурной сферы, физкультуры и спорта. К **иным объектам жизнеобеспечения** относится система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения граждан, которые оказывают социальные услуги населению, деятельность которых осуществляется в целях обеспечения полноценной жизни, охраны здоровья, образования, воспитания, отдыха и оздоровления населения (поликлиники, больницы, детские сады, школы и т.п.).

Противоправное деяние считается оконченным в момент совершения названных действий, повлекших разрушение или повреждение объектов жизнеобеспечения.

Субъективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется прямым или косвенным умыслом. Обязательным признаком преступления является мотив - корыстные или хулиганские побуждения.

Субъект преступления общий - вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

Часть 2 ст. 215.2 УК РФ образует **квалифицированный состав** преступления, где ответственность наступает за те же деяния, что и в ч. 1 ст. 215.2 УК РФ, но совершенные: группой лиц по **предварительному сговору** (п. "а"); **лицом с использованием своего служебного положения** (п. "в"). Понятие группы лиц по предварительному сговору дано в ст. 35 УК РФ. Содержание понятия "использование лицом своего служебного положения" рассмотрено применительно к ст. 205.1 УК РФ. При этом следует обратить внимание на то, что субъект по своим служебным полномочиям должен иметь доступ к объектам жизнеобеспечения.

Частью 3 ст. 215.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за деяния, предусмотренные ч. ч. 1 или 2 ст. 215.2 УК РФ, **повлекшие по неосторожности смерть человека**, т.е. данный состав преступления является материальным и квалифицированным, а по субъективной стороне - неосторожным.

5.3. Статья 215.3 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за **приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов** - данный состав преступления является формальным, т.е. материальные последствия не имеют квалификационного значения.

Объектом данного преступления являются общественные отношения, обеспечивающие безопасность в сфере функционирования нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов, а также технологически связанных с ними объектов и сооружений.

Предметами преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 215.3 УК РФ, являются нефтепровод, нефтепродуктопровод и газопровод, а также технологически связанные с ними объекты, сооружения, средства связи, автоматики, сигнализации. Под **нефтепроводом** понимается сооружение для транспортировки нефти и нефтепродуктов. **Газопровод** характеризуется как сооружение для транспортировки горючих газов от места добычи или производства к пунктам потребления. **Нефтепродуктопровод** - это комплекс подземных, наземных и надземных сооружений, предназначенный для транспортирования нефтепродуктов из районов их производства или хранения до мест потребления.

Объективную сторону состава указанного преступления образуют противоправные действия, выразившиеся в разрушении, повреждении или приведении иным способом в негодное для эксплуатации состояние перечисленных выше объектов. Данное преступление признается оконченным с момента возникновения реальной угрозы возникновения приведенных последствий либо с момента фактического нарушения нормальной работы данных объектов.

Субъективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется прямым умыслом. Обязательным признаком субъективной стороны выступает также мотив, который определен в законе как корыстные или хулиганские побуждения.

Субъект этого преступления общий - любое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

Часть 2 ст. 215.3 УК РФ предусматривает **два квалифицирующих признака** - совершение преступного деяния группой лиц по предварительному сговору и в отношении магистральных трубопроводов.

Разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов признаются совершенными **группой лиц по**

предварительному сговору, если в них участвовали два лица или более, заранее договорившиеся о совершении этого преступления (ст. 35 УК РФ).

Второй квалифицирующий признак рассматриваемого состава преступления характеризуется особыми свойствами места совершения преступления: в данном случае деяние совершается в отношении **магистрального трубопровода**, транспортирующего нефть, природный газ, нефтепродукты, нефтяной и искусственный углеводородные газы, сжиженные углеводородные газы, нестабильный бензин и конденсат.

Магистральный трубопровод представляет собой комплекс сооружений. В его состав входят, например, трубопровод (от места выхода подготовленной к транспорту товарной продукции до мест переработки и отгрузки нефти, потребления нефтепродуктов или перевалки их на другой вид транспорта и реализации газа, в том числе сжиженного, потребителям) с ответвлениями и лупингами, запорной арматурой, переходами через естественные и искусственные препятствия, узлами подключения насосных и компрессорных станций, узлами пуска и приема очистных и диагностических устройств, узлами измерения количества продукции, конденсатосборниками, устройствами для ввода ингибиторов гидратообразования, узлами спуска продукции или продувки газопровода и иные сооружения (см. Правила охраны магистральных трубопроводов, утвержденные Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22 апреля 1992 г. N 9). Одновременно следует отметить, что противоправные деяния, предусмотренные ч. ч. 1 или 2 ст. 215.3 УК РФ, повлекшие по неосторожности **смерть человека или иные тяжкие последствия**, влекут ответственность по ч. 3 ст. 215.3 УК РФ. Под **иными тяжкими последствиями** по смыслу приведенной нормы следует понимать причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью одному или нескольким лицам, причинение смерти двум или более лицам и другие последствия.

5.4. Статья 217.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за **нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса**. Данный состав преступления является материальным, т.е. наступившие противоправные последствия имеют квалифицирующее значение.

Объектом данного преступления являются общественные отношения, возникающие в области обеспечения общественной безопасности функционирования объектов топливно-энергетического комплекса (за исключением объектов атомной энергетики). В соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" под **безопасностью объектов топливно-энергетического комплекса** следует понимать состояние защищенности указанных объектов от актов незаконного вмешательства (противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт или покушение на его совершение, угрожающее безопасному функционированию объекта топливно-энергетического комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, повреждение или уничтожение имущества либо создавшее угрозу наступления таких последствий).

Объективная сторона состава преступления складывается из противоправных деяний (действия или бездействия), выражающихся в нарушении требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, если деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или причинение крупного ущерба. Требования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и требования антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса представляют собой установленные законодательством правила. При этом противоправное деяние выражается в невыполнении или ненадлежащем выполнении требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, повлекшем по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или причинение крупного ущерба объекту топливно-энергетического комплекса или иным объектам.

В соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" к таким объектам следует отнести объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтетехнической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения, в том числе линейные объекты (электрические сети, магистральные, газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы).

Требования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и требования к их антитеррористической защищенности определяются в зависимости от установленной категории опасности объектов. Данное противоправное деяние является оконченным, если неисполнение или ненадлежащее исполнение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса повлекло причинение **тяжкого вреда здоровью человека или причинение крупного ущерба**. Примечанием к статье определено, что **крупным ущербом** признается сумма, превышающая 1 млн. руб. Крупный ущерб может заключаться в уничтожении, повреждении объекта топливно-энергетического комплекса, находящихся рядом строений, зданий,

сооружений, транспортных магистралей, сельскохозяйственных, природных объектов и т.п.

Субъективная сторона характеризуется неосторожной формой вины.

Субъектом преступления является руководитель объекта топливно-энергетического комплекса или иное лицо, ответственное за соблюдение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объекта топливно-энергетического комплекса.

Квалифицированным составом преступления (ч. 2 ст. 217.1 УК РФ) является то же деяние, **повлекшее по неосторожности смерть человека**. Особо квалифицированный состав (ч. 3 ст. 217.1 УК РФ) - деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 217.1 УК РФ, повлекшее по неосторожности **смерть двух или более лиц**.

В случае если нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса не повлекло указанных выше последствий, виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 20.30 КоАП РФ. Если нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса повлекло умышленное причинение смерти одному или нескольким лицам либо причинение крупного ущерба, то содеянное квалифицируется по ст. 205 УК РФ как соучастие в совершении террористического акта.

5.5. Статья 237 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за **сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей**. Данный состав преступления является формальным.

Объектом данного преступления являются общественные отношения, обеспечивающие право гражданина на получение достоверной информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" под **информацией** понимаются сведения (сообщения, данные) о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления, которая является предметом данного преступления.

Объективная сторона преступления выражается в сокрытии или искажении информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. Под **сокрытием** следует понимать действия или бездействие по утаиванию от граждан названной информации, несвоевременному оповещению и информированию населения о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. **Искажение** означает предоставление недостоверных, фальсифицированных сведений о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. Оконченным данный состав является с момента совершения действий по сокрытию или искажению информации.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом.

Субъектом преступления является лицо, обязанное обеспечивать население информацией об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей. К таковым могут быть отнесены: должностные лица органов и сил управления РСЧС, иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, на которых возложено информирование населения о чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Квалифицированным составом преступления, предусмотренным ч. 2 ст. 237 УК РФ, является совершение указанного деяния лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления либо причинение в результате совершения такого деяния вреда здоровью человека или наступление иных тяжких последствий, которые устанавливаются в каждом конкретном случае при квалификации данного противоправного деяния.

Глава VIII. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 29. Международные договоры Российской Федерации

Комментарий к статье 29

Норма комментируемой статьи дублирует конституционные положения, предусмотренные ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, закрепляющей положения о том, что **общепризнанные принципы и нормы**

международного права и международные договоры Российской Федерации являются **составной частью ее правовой системы**. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются **правила международного договора**. Данные положения находят развитие в положениях Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации". Согласно ч. 1 п. 3 указанного Постановления допускается непосредственное применение международных договоров РФ, если они не требуют издания внутригосударственного акта для применения. Признаком, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора РФ, является, в частности, содержащееся в договоре указание на обязанность государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

Непосредственно применяя международные договоры, суды должны учитывать следующие обстоятельства:

1) международные договоры не имеют обратной силы, если иное не закреплено в договоре (ст. 28 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.);

2) договор обязателен для всей территории участвующего в нем государства, если иное не определено в договоре (ст. 29);

3) если Российская Федерация участвует в нескольких последовательно заключенных договорах по одному и тому же вопросу, то договор применяется, если в нем устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, в этом случае преимущественную силу имеют положения последнего договора. Если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено в соответствии со ст. 59 Венской конвенции о праве международных договоров, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора. Если не все участники последующего договора являются участниками предыдущего договора, то ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров предусматривает следующие правила:

а) в отношениях между государствами - участниками обоих договоров применяется правило, указанное выше;

б) в отношениях между государством - участником обоих договоров и государством - участником только одного договора отношения между этими государствами регулируются договором, в котором участвуют оба государства.

Пункт 8 отмеченного Постановления Пленума ВС РФ определяет **юридическую силу международных договоров Российской Федерации**. Международные договоры Российской Федерации, обязательность в отношении которых выражена в форме принятия **федерального закона о ратификации** данного международного договора, имеют приоритет в применении в отношении федеральных и федеральных конституционных законов Российской Федерации. Это правило распространяется на: а) договоры, ратификация которых предусмотрена самим договором; б) договоры, предусмотренные ст. 15 Федерального закона от 15 июля 1995 г. "О международных договорах Российской Федерации".

Международные договоры Российской Федерации, согласие на обязательность которых было принято в **иных формах** (ст. 11 Венской конвенции), нежели ратификация, имеют приоритет в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор. К числу таких договоров могут быть отнесены международные договоры Российской Федерации, заключаемые от имени Российской Федерации (межгосударственные), Правительства РФ (межправительственные) и органа исполнительной власти (межведомственные).

При этом следует иметь в виду позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 14 июля 2015 г. N 21-П, согласно которой положения Конституции РФ предполагают недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания <7>. Таким образом, международные договоры Российской Федерации подлежат реализации в рамках российской правовой системы только при условии признания **высшей юридической силы Конституции РФ**.

<7> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 21-П "По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав

человека и основных свобод и Протоколов к ней", п. п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой ст. 11, п. 4 части четвертой ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 ст. 13, п. 4 части 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 ст. 15, п. 4 части 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 части четвертой ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы".

Российская Федерация заключает **международные договоры об оказании помощи при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**. Порядок реализации данных международных обязательств Российской Федерации определяется Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2000 г. N 644 "О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций". В соответствии с указанным документом **помощь иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации** оказывается на основании обращения руководства этого государства в Правительство РФ. Предложения по объему и содержанию помощи иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации с обоснованием предполагаемых расходов подготавливаются МЧС России совместно с Министерством иностранных дел РФ и вносятся в Правительство РФ. Помощь иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации оказывается на основании решения Правительства РФ.

Для организации оказания помощи иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации федеральные органы исполнительной власти осуществляют определенные мероприятия, предусмотренные названным Постановлением, в частности:

а) Министерство иностранных дел РФ:

- предпринимает по дипломатическим каналам меры по обеспечению содействия органов власти государства, на территории которого возникла чрезвычайная ситуация, а при необходимости - органов власти третьих государств в осуществлении мероприятий по доставке российского отряда (группы) в район действия, а также обеспечивает персоналу этого отряда (группы) консульскую поддержку;

- направляет при необходимости представителя посольства Российской Федерации в район действия российского отряда (группы);

- обеспечивает взаимодействие с национальными и международными структурами, создаваемыми для координации работ по ликвидации чрезвычайной ситуации;

б) МЧС России:

- обеспечивает проведение подготовительных мероприятий, включая выдачу оперативных прогнозов, а также приводит в состояние готовности необходимые силы и средства;

- направляет по согласованию с принимающей стороной российский отряд (группу) в район действия;

- осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по подготовке к отправке российского отряда (группы) и взаимодействие с национальными и международными структурами в зоне чрезвычайной ситуации;

в) Министерство транспорта РФ при необходимости обеспечивает выделение по заявкам МЧС России транспортных средств с последующим возмещением связанных с этим расходов.

После завершения мероприятий по оказанию помощи иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации МЧС России представляет в Правительство РФ отчет о выполненных работах, формах и масштабах российского участия и произведенных расходах. Лица, участвующие в оказании помощи иностранному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации, перед выездом в район действия подлежат медицинскому и эпидемиологическому контролю, а также обязательному медицинскому страхованию в соответствии с законодательством РФ.

Глава IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 30. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Комментарий к статье 30

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат

Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. Комментируемый Закон как раз вступает в силу в порядке, определенном самим Законом, т.е. **со дня официального опубликования**.

В соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ **официальным опубликованием** федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.

Статья 31. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Комментарий к статье 31

Положения комментируемой статьи имеют организационно-правовое назначение, направленное на реализацию принципа верховенства закона и соответствия ему иных подзаконных нормативных правовых актов. К их числу законодатель относит нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. В этой связи законодатель предписывает, что все иные нормативные акты Российской Федерации, а также законы субъектов РФ и органов местного самоуправления, содержащие в себе нормы, регулирующие правоотношения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, **должны быть приведены в соответствие с комментируемым Законом**.

В отношении соответствия иных федеральных законов положениям комментируемого Закона законодатель предписал Правительству РФ в трехмесячный срок внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ предложения о приведении действующего законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями комментируемого Закона, что было последовательно реализовано посредством внесения изменений и дополнений в иные федеральные законы, регулирующие правоотношения в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
